

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

Our ref: BD/2023/007

Your ref.ª: Proposta de Lei 92XV1ª

Date: 12.07.2023

**Parecer sobre a Proposta de Lei de Alteração Legislativa 92XV1ª e para o
respetivo projeto de Decreto-Lei Autorizado, que procede à transposição da
Diretiva (EU) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de
novembro, relativa a ações coletivas para a proteção dos interesses coletivos
dos consumidores, para o ordenamento jurídico interno.**

Exmo. Senhor Presidente

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

Mui Ilustre Senhor Deputado, Dr. Jorge Paulo Oliveira,

Exmos. Senhores Deputados,

A **CITIZENS' VOICE – Consumer Advocacy Association** (doravante apenas “CITIZENS' VOICE”), é uma associação sem fins lucrativos e que tem como objetivo a defesa dos consumidores na União Europeia.

Com o presente parecer pretende esta associação contribuir para a realização dos objetivos do regime das ações coletivas, por intermédio da melhoria de algumas disposições da proposta em epígrafe e respetivo projeto de Decreto-Lei Autorizado.

Em termos genéricos e relativamente às ações coletivas e ao financiamento de contencioso por terceiros no âmbito desse regime, a CITIZENS' VOICE entende:

§ 1 Ações populares (ações coletivas)

O *actio popularis*, com origem no direito romano a quando a instituição da democracia participativa direta, visava a defesa de um interesse popular com carácter público, geralmente de proteção das coisas, como por exemplo as ações para impedir que as pessoas levassem animais perigosos para as populações (*de aedilitio edicto et redhibitione et quanti minoris*), ou atirassem objetos e dejetos de casa para a rua (*effusis et deiectis*) ou violassem a integridade material das res religiosas como a violação das sepulturas (*actio sepulchro violato*).

Este tipo de ação existe atualmente em vários países, inclusivamente nos vários Estados Membros da União Europeia, nomeadamente por intermédio da Diretiva (EU) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, relativa a ações coletivas para a proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que aqui se discute a sua transposição.

Em Portugal, um dos países da União Europeia cujo direito de ação popular está previsto no seu ordenamento jurídico interno desde 1995 (Lei 83/95, relativa ao direito de participação procedimental e de ação popular), portanto um dos mais antigos do sistema legal moderno, o modelo adotado é o de *opt-out*, o que significa que todos os titulares dos interesses em causa na ação, intervenientes diretos ou não, passam a ser representados no processo e todos os efeitos das decisões proferidas lhes serão aplicáveis, a menos que se excluam dessa representação [*cf.* artigo 15 (2) da Lei 83/95]. Na opinião e de acordo com experiência da CITIZENS' VOICE (com aproximadamente 100 ações populares intentadas) é o sistema de representação processual mais adequado, quando comparado com o modelo *opt-in*, porquanto garante a maior eficácia da representação da massa de titulares dos interesses em causa, derivado das dificuldades de estes tomarem conhecimento das iniciativas antes das mesmas serem publicamente divulgadas.

Tal como os romanos já tinha concebido, estes tipos de ações podem ser desencadeadas por iniciativa de qualquer membro da comunidade dos titulares dos interesses em causa tendo em vista quer o interesse público como o interesse da comunidade. Do ponto de vista ideológico, o objetivo é proteger os valores coletivos e a hegemonia universal dos povos.

Por estas razões, a CITIZENS' VOICE entende que as ações populares são um mecanismo eficiente para a prossecução dos interesses dos consumidores, quando estes sejam violados em grande escala e em casos em que é improvável que os lesados se defendam judicial e individualmente.

Muitos dos consumidores, vítimas de práticas ilegais, não tem meios de aceder aos tribunais para se defenderem de tais práticas e / ou as ações individuais comportam um custo / benefício inaceitável.

Assim, as ações populares visam permitir que as vítimas dessas práticas consigam a justa reparação dos danos que lhe foram causados por meio de um único processo, tendencialmente gratuito, promovendo a eficiência em litígio, para além de um certo grau de anonimato (inicial) que evita que enfrentem outro tipo de pressões.

Em muitos casos, a ação popular é a única opção realista de proteção e reparação das vitimas, razão pela qual este mecanismo, que alarga a legitimidade ativa, deve ser reforçado no sentido de criar condições à sua efetivação.

§ 2 Financiamento do contencioso por terceiros

O financiamento de contencioso por terceiros, ainda que objeto de intenso debate e regulação em várias jurisdições, é uma forma de acesso à justiça constantemente elogiada devido aos seus vários benefícios potenciais, nomeadamente:

o acesso à justiça: o financiamento de litígios por terceiros permite que pessoas com recursos financeiros limitados tenham acesso à justiça, que de outra forma não seriam capazes de aceder, por não terem meios para a pagar. O financiamento de contencioso por terceiros nivela o campo do jogo jurídico, permitindo que as partes com reivindicações meritórias acedam ao sistema judicial em busca de justiça e reparação dos danos que sofreram. Isto, quando as infrações são cometidas por profissionais com recurso a várias fontes de financiamento, em muitos casos até mesmo ao mercado de valores mobiliários.

Relembre-se que atualmente já existem diferentes mecanismos, diretos ou indiretos, de financiamento processual, à disposição das partes, incluindo o apoio judiciário¹ ou o contrato de seguro de proteção jurídica, entre outros. No entanto, todos eles, nas palavras dos *mui* ilustres Professores Doutores António Menezes Cordeiro e António Barreto Menezes Cordeiro, *apenas partilham uma certa proximidade funcional* e impedem a aplicação subsidiária desses regimes.

Apesar de algumas críticas, contrárias à evolução natural de uma sociedade que se quer mais justa, e que somente procuram manter o acesso à justiça efetiva restringida a alguns grupos de pessoas com acesso a elevados recursos financeiros (para assim manter os desequilíbrios sociais, por exemplo, entre consumidores e grandes empresas com comportamentos ilícitos), a atipicidade contratual e até mesmo social deste tipo de contratos, sempre serve de desculpa para falsos argumentos de interesse público para criticar este tipo de mecanismos de acesso à justiça, quando os mesmos respeitam a lei, nomeadamente os limites e pressupostos que o artigo 280, do CC, impõe e pelo conjunto de normas e princípios injuntivos da ordem pública e pelos bons costumes estribados na moral social dominante em todas as suas dimensões.

O certo é que o acordo de financiamento de contencioso tem estribo no artigo

¹ Consubstanciado no artigo 6, da lei 34/2004, (tanto na vertente da consulta jurídica, como do apoio judiciário), que transpõe para o ordenamento jurídico interno a diretiva 2003/8/CE, concretizando o direito fundamental de acesso ao direito previsto no artigo 20 (1), da CRP.

20 (1), da CRP, na medida em que promove o acesso à justiça, como, muitas vezes, são a única forma que os lesados tem de reclamar os seus méritos em juízo e, por essa via, serem indemnizados perante comportamentos ilícitos que lhes provocaram danos.

Em resumo, o financiamento de contencioso por terceiro permite satisfazer dois dos valores centrais do sistema judicial e com assento constitucional (*cf.* artigo 20, da CRP) e do direito da União Europeia (*cf.* artigo 6, da CEDH, e artigo 47, da CDFUE): a justiça e a eficiência².

No entanto, é importante garantir a total transparência, equidade e escrutínio das condições em que tais financiamentos se realizam. Isto porque importa:

a mitigação de riscos: as ações judiciais, especialmente as ações populares desta natureza (incluindo o subtipo de ações coletivas), são reconhecidamente caras e demoradas. O financiamento do contencioso por terceiros ajuda a transferir o risco financeiro dos autores que representam os titulares dos interesses em causa, inclusivamente o de sustentar os custos de uma ação por muito tempo e onde geralmente a parte demandada utiliza vários expedientes dilatórios e complexas exceções ou requerimentos para obstar, por via da pressão financeira sobre os autores, ao prosseguimento da ação, pois o financiador assume os custos e despesas associados ao litígio, mesmo em processos demorados e com elevados custos financeiros.

a experiência e recursos: os financiadores de contencioso geralmente têm vasta experiência na avaliação dos méritos da ação e na gestão de litígios em várias jurisdições³. Como tal, estes financiadores oferecem uma orientação estratégica, o acesso a uma rede de especialistas jurídicos e outros recursos que equilibram em

² Cujo Estado social, nos moldes atualmente previstos na lei, infelizmente não consegue assegurar quando a parte lesada é confrontada com os imensos obstáculos financeiros que existem para aceder a uma tutela jurisdicional efetiva.

³ O financiamento de contencioso por terceiros varia entre jurisdições, pois diferentes países têm diferentes marcos regulatórios, pelo que o conhecimento de um financiador por vezes ajuda a conhecer as diferentes realidades e a aproveitar o melhor de cada uma com vista a melhor aplicação da justiça ao caso concreto.

muito as diferenças entre os autores com menos recursos perante grandes corporações com elevados recursos e acesso a especialistas jurídicos.

a gestão de custos: o financiamento de contencioso por terceiros ajuda a controlar e gerir os custos do litígio. O financiador geralmente assume a responsabilidade por cobrir os honorários dos mandatários, as despesas com pareceres de especialistas e outros gastos relacionados como o litígio. Esse acordo permite que o autor se concentre no caso sem ser sobrecarregado pelo ónus financeiro.

Assim, os financiadores de contencioso, são, na realidade, verdadeiros *business angels* que permitem nivelar o campo do jogo jurídico, quando esse é desequilibrado a favor da parte economicamente mais forte, como é geralmente o caso das empresas, que com os seus comportamentos, muitas vezes reiterada e ostensivamente ofendem os direitos, mais básicos, dos consumidores.

Um dos pontos que merece mais atenção, no que concerne ao escrutínio das condições de financiamento de contencioso por terceiros é **o dever de revelação**, que deve obrigar a que os autores em representação dos titulares dos interesses em causa prestem a informação sobre tal financiamento, sempre que tal se mostre relevante⁴.

O acordo de financiamento nasce por causa de um processo coletivo e para assegurar a sua prossecução e por isso a lei deve garantir que os tribunais, quando a decidirem em ações populares, não fiquem alheados da sua existência⁵.

Nesse sentido, sem prejuízo do que *infra* se referirá, uma solução razoável ao dever de revelação é a adoção da regra 237 (1)⁶ e (2)⁷ constante das Regras-

⁴ Desde logo para que o tribunal possa aferir a possibilidade de existência de conflitos de interesses, nomeadamente, mas não exclusivamente, aqueles casos em que o financiador seja concorrente da parte demandada.

⁵ As novas regras da Câmara de Comércio Internacional, em vigor desde 1 de janeiro de 2021, já o preveem.

⁶ A *qualified claimant may use third-party litigation funding*.

⁷ *Rule 245 applies to any such third-party funding agreement. A court may, however, require a qualified*

Modelo do International Institute for the Unification Of Private Law⁸.

§ 3 Sugestões de melhoria da proposta de Lei de Autorização Legislativa e do Decreto-Lei Autorizado

A CITIZENS' VOICE considerada que o Decreto-Lei Autorizado transpõe com elevada qualidade e robustez a Diretiva (EU) 2020/1828 para o ordenamento jurídico interno, conquanto alguns aspetos sejam melhorados, nomeadamente: as condições de escrutínio do financiamento de contencioso por terceiros, a divulgação das ações coletivas (populares) e a distribuição da indemnização global.

Com esse desiderato, a CITIZENS' VOICE sugere o seguinte:

Lei de Autorização Legislativa

Artigo 2 (1, c)

O direito de ação coletiva é um subtipo do direito de ação popular, nos termos do artigo 52 (3) da Constituição da República Portuguesa e da Lei 83/95, pelo que somos da opinião que o artigo 2 (1, c) deve ser alterado no sentido de garantir que o direito de ação popular se encontra a coberto do arco desta autorização legislativa e não apenas o direito de ação coletiva.

Sugerimos que o artigo 2 (1, c) tenha a seguinte redação:

Estabelecer a titularidade e exercício do direito de ação popular, em relação ao subtipo de ações coletivas para defesa e proteção dos direitos e interesses dos consumidores.

claimant to disclose the details of any such funding agreement relevant for the instance at stake to the court and, in so far as appropriate, to the parties.

⁸ *ELI/UNIDROIT Model European Rules of Civil Procedure* (2020) Unidroit.org. Disponível em: <https://www.unidroit.org/english/governments/councildocuments/2020session/cd-99-b/cd-99-b-10-rev-e.pdf> (Acedido: 12.07.2023).

Projeto de Decreto-Lei Autorizado

Artigo 2 (1)

Porque a medida deverá abranger outra legislação de defesa do consumidor em vigor no ordenamento jurídico nacional e para que não haja dúvidas, o artigo 2 (1) deve incluir a menção de outras legislações de defesa do consumidor em vigor no ordenamento jurídico nacional.

Sugerimos que o artigo 2 (1) tenha a seguinte redação:

O presente decreto-lei aplica-se às ações coletivas nacionais e transfronteiriças para proteção dos direitos e interesses dos consumidores intentadas com fundamento em infrações cometidas por profissionais, incluindo as que tenham cessado antes de ter sido intentada a ação ou antes da sua conclusão, às disposições do direito nacional, **ou noutra legislação de defesa do consumidor que se encontre em vigor no ordenamento jurídico nacional**, e da União referidas no anexo I da Diretiva, , que lesem ou sejam suscetíveis de lesar os interesses coletivos dos consumidores.

Artigo 6 (1, e)

O Preâmbulo do Decreto-Lei Autorizado explicita com clareza a intenção de prevenir os *conflitos de interesse e a garantir que o financiamento por parte de terceiros que tenham um interesse económico na proposição ou no resultado da ação coletiva não a desvie do seu propósito de proteção dos interesses coletivos dos consumidores*. Para conseguir esse desiderato 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.

Entendemos no entanto que o dever de revelação não pode constituir um

requisito de legitimidade ativa processual, que é um pressuposto geralmente considerado logo no início da demanda, quando por vezes o financiamento do contencioso por terceiros pode ocorrer já com a ação já em curso, nomeadamente devido ao aumento de custos por força do tipo de defesa apresentada pela parte demandada. Também entendemos que tal não deve constituir um requisito de legitimidade ativa material ou *ad actum*, porquanto o tipo de financiamento não diz respeito ao mérito da causa e de forma alguma o financiador se arroga da titularidade da relação jurídica material.

Assim, sugerimos que seja aditado um novo número (2) e remunerado o atual 2 (para 3), para comportar tal previsão.

Sugerimos ainda que o artigo 16 (2) [novo] tenha a seguinte redação:

No caso de financiamento do **contencioso** por terceiros, **a parte demandante, em representação dos titulares dos interesses em causa, tem o dever de revelação da identidade do financiador e das condições essenciais, ainda que de forma generalista, do financiamento, por forma a que o tribunal possa garantir que a todo o momento são adotados de** procedimentos para impedir a influência **de estranhos ao processo**, bem como para impedir conflitos de interesses **entre a parte demandante**, os seus financiadores e os interesses dos consumidores.

Artigo 16 (4)

Embora o uso do advérbio *nomeadamente*, ao contrário de designadamente, não confina a receção, gestão e pagamento das indemnizações globais às pessoas identificadas no artigo, entendemos ser conveniente deixar expressamente consignado que tal trabalho pode ser feito por uma autoridade pública, como por exemplo a Direção-Geral do Consumidor, ou por empresas especializadas na receção, gestão e pagamento dessas indemnizações (“*claims administraton*”), algumas delas reguladas e acreditadas pela Autoridade Regulador dos Mercados Financeiros no Reino Unido.

Sugerimos que o artigo 16 (4) tenha a seguinte redação:

A sentença condenatória indica a entidade responsável pela receção, gestão e pagamento das indemnizações devidas a consumidores lesados não individualmente identificados, podendo ser designados para o efeito, nomeadamente, o demandante, um ou vários consumidores lesados identificados na ação, **uma autoridade pública, uma empresa especializada na administração e pagamento das indemnizações.**

Porque 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, sugerimos que seja acrescentado o artigo 16 (5) com a seguinte redação:

A sentença condenatória indica ainda a remuneração, com uma taxa anual adequada sobre o montante total da indemnização global administrada, a favor da entidade que o tribunal designar para receber, gerir e pagar a indemnização que a parte demandada for condenada a pagar.

Artigo 16 (7, a)

O atual artigo 22 (4) e (5), da Lei 83/95 prevê um prazo de prescrição do direito à indemnização e que os montantes correspondentes a direitos prescritos sejam afetos ao pagamento da procuradoria e ao apoio no acesso ao direito e aos tribunais de titulares de direito de ação popular que justificadamente o requeiram.

Entendemos que essa possibilidade se deve manter, porquanto é indispensável

o financiamento dessas ações populares, nomeadamente tendo como fontes os infratores, caso contrário o direito da ação popular ficará reduzido a casos marginais que não sejam muito complexos e em que a parte demandada não ofereça grande resistência – o que é impossível de saber antes de contestada a ação.

Assim, sugerimos que seja acrescentado o artigo 16 (7, a) com a seguinte redação:

Em 60 % para o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, que os escriturará em conta especial e os afetará ao pagamento de apoios no acesso ao direito e aos tribunais de titulares de direito de ação popular que justificadamente o requeiram.

Artigo 24

A importância deste novo regime esta bem vincada na intenção do legislador e isso é tanto para as ações futuras como para as pendentes, pelo que deve prevalecer a regra geral de que as normas processuais se devem aplicar às ações pendentes, sem prejuízo de a Lei 83/95, já acautelou, ainda que com uma deficiente redação, algumas das preocupações que o legislador resolveu e acautelou com este novo diploma.

Assim, sugerimos que seja acrescentado o artigo 24 (3) com a seguinte redação:

O presente diploma tem aplicação imediata às ações populares e coletivas pendentes.

P'la CITIZENS' VOICE

Octávio Viana

Presidente da Direção

Índice

§ 1 Ações populares (ações coletivas)	- 2 -
§ 2 Financiamento do contencioso.....	- 3 -
§ 3 Sugestões de melhoria da proposta de Lei de Autorização Legislativa e do Decreto-Lei Autorizado	- 7 -
Lei de Autorização Legislativa.....	- 7 -
Artigo 2 (1, c)	- 7 -
Projeto de Decreto-Lei Autorizado.....	- 8 -
Artigo 2 (1).....	- 8 -
Artigo 6 (1, e)	- 8 -
Artigo 16 (4).....	- 9 -
Artigo 16 (7, a)	- 10 -
Artigo 24.....	- 11 -
Índice.....	- 12 -