



Bruxelas, 11.4.2018  
COM(2018) 184 final

2018/0089 (COD)

Proposta de

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**relativa a ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores e que  
revoga a Diretiva 2009/22/CE**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2018) 96 final} - {SWD(2018) 98 final}

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DA PROPOSTA

#### • **Justificação e objetivos da proposta**

A aplicação efetiva das normas da UE é uma questão importante para os cidadãos europeus, afetando a sua vida quotidiana. É por isso que é necessário um sistema de aplicação coerciva que seja sólido, eficiente e eficaz para garantir que os Estados-Membros aplicam, implementam e fazem cumprir plenamente a legislação da UE e proporcionam aos cidadãos mecanismos de reparação adequados.

Neste contexto, a presente proposta destina-se a modernizar e substituir a Diretiva 2009/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores<sup>1</sup> («Diretiva Ações Inibitórias»). É apresentada juntamente com a proposta de alterações específicas de quatro diretivas da UE em matéria de legislação relativa aos consumidores<sup>2</sup> no âmbito do «Novo Acordo para os Consumidores»<sup>3</sup>, previsto no Programa de Trabalho da Comissão para 2018<sup>4</sup>, por forma a melhorar a eficácia do processo de ação inibitória e contribuir para eliminar as consequências das infrações ao direito da União que afetam os interesses coletivos dos consumidores.

A presente proposta é apresentada no seguimento do balanço de qualidade REFIT da legislação da UE relativa aos consumidores e à comercialização, publicado em 23 de maio de 2017 (doravante: «balanço de qualidade»)<sup>5</sup>, que abrangeu igualmente a Diretiva Ações Inibitórias, bem como do relatório da Comissão, de 25 de janeiro de 2018, sobre a aplicação da Recomendação 2013/396/UE<sup>6</sup> da Comissão sobre os princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios dos Estados-Membros aplicáveis às violações de direitos garantidos pelo direito da União (doravante: «relatório sobre a tutela coletiva»)<sup>7</sup>.

Estas avaliações demonstraram que o risco de infrações ao direito da União que afetam os interesses coletivos dos consumidores está a aumentar devido à globalização económica e à digitalização. Os profissionais que violam o direito da União podem afetar milhares ou mesmo milhões de consumidores com a mesma publicidade enganosa ou com cláusulas contratuais tipificadas e abusivas em diferentes setores económicos. Atendendo ao aumento

---

<sup>1</sup> JO L 110 de 1.5.2009, p. 30-36.

<sup>2</sup> COM(2018) 185, Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, a Diretiva 98/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, a Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, tendo em vista uma melhor aplicação coerciva e a modernização das normas da UE em matéria de proteção dos consumidores.

<sup>3</sup> Ver o discurso sobre o estado da União e a carta de intenções dirigida aos Presidentes do Conselho e do PE, disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_pt).

<sup>4</sup> COM(2017) 650 final.

<sup>5</sup> O balanço de qualidade abrange a Diretiva 93/13/CEE, relativa às cláusulas abusivas nos contratos, a Diretiva 1999/44/CE, relativa à venda de bens de consumo e às garantias, a Diretiva 98/6/CE, relativa às indicações dos preços, a Diretiva 2005/29/CE, relativa às práticas comerciais desleais, e a Diretiva 2009/22/CE relativa às ações inibitórias. Para os resultados ver: SWD(2017) 208 final e SWD(2017) 209 final, de 23.5.2017, disponíveis em: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=59332](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332).

<sup>6</sup> JO L 201 de 26.7.2013, p. 60.

<sup>7</sup> COM(2018) 40 final.

do comércio transfronteiriço e às estratégias comerciais à escala da UE, estas infrações também afetam cada vez mais os consumidores de mais do que um Estado-Membro. Além disso, o relatório sobre a tutela coletiva revelou que alguns Estados-Membros ainda não preveem mecanismos de tutela coletiva indemnizatórios especificamente concebidos para situações de danos em grande escala. No relatório, a Comissão manifestou igualmente a intenção de acompanhar a avaliação da recomendação de 2013, com especial ênfase no reforço dos aspetos relacionados com a reparação dos consumidores e com a aplicação coerciva da Diretiva Ações Inibitórias.

Desde 1998, quando a Diretiva Ações Inibitórias foi adotada<sup>8</sup>, que este instrumento da UE possibilita às entidades qualificadas designadas pelos Estados-Membros, nomeadamente organizações de defesa dos consumidores ou organismos públicos independentes, de intentarem ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores com o principal objetivo de prevenir infrações nacionais e transfronteiriças à legislação da UE em matéria de defesa dos consumidores enumerada no seu anexo I. A Diretiva Ações Inibitórias foi codificada pela Diretiva 2009/22/CE, que se encontra atualmente em vigor. A sua alteração mais recente foi introduzida pelo Regulamento (UE) 2018/302, relativo ao bloqueio geográfico<sup>9</sup>, por forma a incluir o referido regulamento no anexo I.

Os relatórios da Comissão de 2008 e de 2012 sobre a aplicação da Diretiva Ações Inibitórias e o balanço de qualidade de 2016-2017 confirmaram a importância da diretiva. Contudo, o balanço de qualidade concluiu que esta tinha lacunas consideráveis, que, caso não fossem colmatadas, continuariam a prejudicar a sua eficácia global e conduziriam ao seu subaproveitamento. Mesmo nos Estados-Membros em que as ações inibitórias são consideradas eficazes e amplamente utilizadas, o potencial da diretiva não é plenamente explorado devido a alguns elementos que não são suficientemente considerados. As principais lacunas são o seu âmbito limitado, os efeitos limitados das decisões inibitórias quanto à reparação dos consumidores lesados, bem como o custo e a duração do procedimento (ver a secção 3 para uma síntese dos resultados).

A necessidade de uma intervenção da UE em matéria de tutela coletiva também foi identificada pelo Parlamento Europeu. Na sua resolução de 2012 intitulada «Rumo a uma abordagem europeia coerente sobre a ação coletiva»<sup>10</sup>, o Parlamento Europeu salientou a necessidade de uma abordagem horizontal em relação à tutela coletiva na UE, com ênfase na infração dos direitos dos consumidores, baseada num conjunto de princípios comuns que respeite as tradições jurídicas nacionais e proporcione salvaguardas para prevenir a litigância de má-fé. Salientou os possíveis benefícios de ações judiciais coletivas em termos de custos mais baixos e de uma maior segurança jurídica para os requerentes, os requeridos e até para o próprio sistema judicial, evitando ações judiciais individuais para processos semelhantes. Na sua recomendação de 2017 ao Conselho e à Comissão na sequência do inquérito sobre a medição das emissões no setor automóvel<sup>11</sup>, o Parlamento Europeu instou a Comissão a apresentar uma proposta legislativa que institísse um sistema harmonizado de tutela coletiva dos consumidores da UE, com base nas melhores práticas adotadas tanto dentro como fora da UE. Isto poria termo à atual situação de falta de proteção dos consumidores em muitos

<sup>8</sup> JO L 166 de 11.6.1998, p. 51.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) 2018/302 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de fevereiro de 2018, que visa prevenir o bloqueio geográfico injustificado e outras formas de discriminação baseadas na nacionalidade, no local de residência ou no local de estabelecimento dos clientes no mercado interno, e que altera os Regulamentos (CE) n.º 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e a Diretiva 2009/22/CE, JO L 60 I de 2.3.2018, p. 1.

<sup>10</sup> 2011/2089(INI).

<sup>11</sup> 2016/2908(RSP).

Estados-Membros, que não lhes permitem fazer valer os seus direitos de forma coletiva. O Comité Económico e Social Europeu tem igualmente apoiado a ação da UE em matéria de tutela coletiva desde há décadas, tendo apelado à adoção de legislação no seu parecer sobre a recomendação de 2013 da Comissão, sublinhando a importância tanto das ações de tutela coletiva inibitórias como das ações de tutela coletiva indemnizatórias.

A presente proposta aborda esses problemas identificados, que dificultam a aplicação eficaz e eficiente da atual Diretiva Ações Inibitórias.

Em suma, a presente proposta tem por objetivo:

- **Âmbito** – O âmbito da diretiva será alargado, por forma a abranger outros instrumentos horizontais e específicos de determinados setores da UE pertinentes para a proteção dos interesses coletivos dos consumidores em diferentes setores económicos, nomeadamente os serviços financeiros, a energia, as telecomunicações, a saúde e o ambiente. Esta alteração faria com que fosse possível, no âmbito do processo, dar uma maior resposta ao amplo espetro de infrações nos setores económicos em que as práticas ilegais dos profissionais podem afetar um grande número de consumidores.
- **Ações coletivas intentadas por entidades qualificadas** — A proposta assenta na abordagem seguida pela atual Diretiva Ações Inibitórias, que autoriza as «entidades qualificadas» designadas pelos Estados-Membros a intentarem ações coletivas. Nos termos da proposta, as entidades qualificadas terão de satisfazer critérios mínimos quanto à sua reputação (devem ter sido devidamente criadas, não prosseguir fins lucrativos e ter um interesse legítimo em garantir o cumprimento da legislação pertinente da UE). Para as ações de tutela coletiva indemnizatórias, as entidades qualificadas seriam também obrigadas a divulgar aos tribunais ou autoridades administrativas a sua capacidade financeira e a origem das verbas que sustentam a ação. Os tribunais e autoridades administrativas terão competência para avaliar as modalidades de financiamento por parte de terceiros.
- **Eficiência do processo** – A proposta exigirá aos Estados-Membros que assegurem a «devida brevidade» dos procedimentos e evitem que os custos processuais se tornem num obstáculo financeiro à instauração de ações coletivas. Os consumidores serão devidamente informados do resultado das ações coletivas e de como irão beneficiar das mesmas. A proposta promove igualmente a obtenção de acordos coletivos extrajudiciais, sujeitos ao controlo jurisdicional ou administrativo da autoridade competente. As decisões finais de um tribunal ou de uma autoridade que determinem que um profissional violou a lei constituirão prova irrefutável em ações de reparação (dentro do mesmo Estado-Membro) ou presunção ilidível da prática da infração (nos processos instaurados noutra Estado-Membro).
- **Reparação inibitória e indemnizatória** – A proposta permitirá às entidades qualificadas intentar ações coletivas, procurando obter diferentes tipos de medidas, consoante as circunstâncias do processo. Entre estas incluem-se medidas provisórias ou definitivas para fazer cessar ou proibir uma prática de um profissional, caso seja considerada uma infração da lei, e medidas para eliminar os efeitos persistentes da infração. Estas últimas incluem decisões de reparação e decisões de carácter declarativo que determinem a responsabilidade do profissional em relação aos consumidores lesados pelas infrações.

Regra geral, as entidades qualificadas deverão poder intentar ações coletivas que visem obter uma decisão de reparação que obrigue o profissional a assegurar, conforme adequado, a indemnização, a reparação, a substituição, a redução do preço, a rescisão do contrato ou o reembolso do preço pago.

Contudo, importa igualmente dar flexibilidade aos Estados-Membros nos casos em que a quantificação dos danos causados aos consumidores interessados na ação coletiva seja complexa dadas as características dos danos individualmente sofridos. Nesses casos, os Estados-Membros deverão poder conferir aos tribunais ou às autoridades administrativas o poder de proferir, em vez de uma decisão de reparação, uma decisão de caráter declarativo em matéria de responsabilidade do profissional em relação aos consumidores lesados por uma infração do direito da União, que possa ser invocada diretamente em ações de reparação subsequentes.

Tal flexibilidade não deve, porém, estar disponível em certos tipos específicos de processos que são particularmente frequentes em situações de dano em grande escala nas relações entre empresas e consumidores (B2C). O primeiro tipo inclui casos em que os consumidores afetados pela mesma prática são identificáveis e sofreram um dano comparável em relação a um determinado período de tempo ou determinada compra, como sucede no caso dos contratos de consumo a longo prazo. O segundo tipo refere-se a «casos que envolvem pequenos montantes» sempre que vários consumidores tenham sofrido uma perda de montante tão pequeno que seria desproporcionado ou impraticável distribuir a reparação pelos consumidores. Todavia, o profissional que comete a violação deve indemnizar os danos causados. A reparação deve, por conseguinte, destinar-se a um propósito público que vise servir os interesses coletivos dos consumidores.

- A presente proposta procura **equilibrar os aspetos que facilitam o acesso à justiça, com vista a salvaguardar os interesses dos consumidores, e os aspetos que asseguram salvaguardas adequadas contra a litigância de má-fé**. O modelo de ação coletiva proposto, segundo o qual os Estados-Membros devem designar entidades qualificadas de acordo com critérios de reputação mínimos, constitui uma forte garantia contra ações infundadas. Outros Estados-Membros ou a Comissão poderão manifestar as suas preocupações em relação às entidades qualificadas que tenham estatuto jurídico nos outros Estados-Membros. Nas ações de reparação, as entidades qualificadas devem assegurar a transparência quanto às respetivas fontes de financiamento, por forma a permitir que o tribunal ou a autoridade administrativa garanta que não existem conflitos de interesses ou riscos de abuso em casos concretos. Além disso, se a ação coletiva terminar com um acordo entre as partes, o tribunal ou a autoridade terá de controlar a equidade desse resultado, para garantir que foram tidos em consideração os interesses de todas as partes envolvidas.

- **Coerência com as disposições em vigor no mesmo domínio de intervenção**

A presente proposta tem em consideração a Recomendação da Comissão, de 11 de junho de 2013, sobre os princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios dos Estados-Membros aplicáveis às violações de direitos garantidos pelo direito da União (2013/396/UE)<sup>12</sup>. A referida recomendação estabelece um conjunto de princípios comuns em matéria de mecanismos de tutela coletiva, incluindo ações coletivas inibitórias ou indemnizatórias, que deve ser aplicado a todas as violações do direito da União em todos os domínios políticos. Os princípios da recomendação são independentes e a presente proposta não reproduz todos os elementos processuais que os princípios abordam. A presente proposta regula apenas alguns aspetos essenciais que são necessários para definir um quadro, que devem ser complementados por normas processuais específicas a nível nacional. Alguns dos elementos processuais da recomendação não são reproduzidos na presente proposta devido ao seu âmbito de aplicação mais específico, limitado às infrações

---

<sup>12</sup> JO L 201 de 26.7.2013, p. 60.

que possam afetar os interesses coletivos dos consumidores, e às características preexistentes do modelo de ação coletiva que consta da atual Diretiva Ações Inibitórias.

A presente proposta tem em conta a revisão adotada recentemente do Regulamento Cooperação na Proteção dos Consumidores (CPC).<sup>13</sup> Embora a versão revista do Regulamento CPC apoie um sistema público de aplicação da legislação, a presente proposta reforça a aplicação privada. De acordo com uma posição de longa data da Comissão, apoiada pelo Parlamento Europeu<sup>14</sup>, a aplicação privada deve ser independente e deve complementar o sistema público de aplicação da legislação. No que diz respeito ao sistema público de aplicação da legislação, o Regulamento CPC estabelece a base para o trabalho conjunto das autoridades nacionais de defesa dos consumidores na luta contra as infrações transfronteiriças. A sua revisão tornará o sistema público de aplicação transfronteiriça da legislação mais eficaz e dará às autoridades nacionais competentes um conjunto uniforme de poderes para que estas trabalhem juntas de forma mais eficaz contra infrações generalizadas, inclusivamente adotando medidas provisórias para evitar o risco de danos graves em relação aos interesses coletivos dos consumidores e para pôr fim ou proibir as infrações abrangidas pelo regulamento. Permite também que a Comissão Europeia lance e coordene ações comuns de aplicação da legislação, por forma a dar resposta às infrações em toda a UE. É importante referir que a versão revista do regulamento não introduziu um direito de reparação para benefício dos consumidores lesados por infrações transfronteiriças ou mesmo ao nível da UE. As autoridades públicas responsáveis pela aplicação coerciva da legislação só podem receber ou procurar obter do profissional compromissos voluntários para reparar os danos causados aos consumidores por infrações abrangidas pelo regulamento, sem prejuízo do direito que assiste ao consumidor de procurar obter reparação através de meios adequados.<sup>15</sup> Todavia, durante as negociações do regulamento, foi reconhecida a necessidade de fortes medidas de aplicação privada que complementem o sistema público de aplicação da legislação. A presente proposta introduz medidas específicas relativas à reparação individual ou coletiva dos consumidores.

A presente proposta tem em conta as medidas existentes ao nível da UE em matéria de reparação individual, nomeadamente a diretiva sobre a resolução alternativa de litígios de consumo (Diretiva RAL)<sup>16</sup>, que assegura que os consumidores da UE têm acesso a sistemas de resolução extrajudicial de litígios com qualidade garantida tanto para os litígios contratuais nacionais como para os transfronteiriços. Os Estados-Membros são igualmente incentivados a assegurar a disponibilidade de sistemas coletivos de RAL. A plataforma de resolução de litígios em linha, criada pela Comissão<sup>17</sup>, também ajuda os consumidores e os profissionais a resolverem os seus litígios nacionais e transfronteiriços relacionados com compras em linha de bens e serviços com a ajuda das entidades de RAL. A legislação RAL/RLL de 2013 está adaptada a ações de reparação individual, ao passo que a Diretiva Ações Inibitórias visa ações de reparação intentadas por entidades qualificadas designadas pelos Estados-Membros para

<sup>13</sup> Regulamento (UE) 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, JO L 345 de 27.12.2017.

<sup>14</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de fevereiro de 2012, sobre «Rumo a uma abordagem europeia coerente sobre a ação coletiva» [2011-2089(INI)]. Recomendação do Parlamento Europeu à Comissão e ao Conselho, de 4 de abril de 2017, na sequência do inquérito sobre a medição das emissões no setor automóvel (2016/2908(RSP)).

<sup>15</sup> Considerando 46 e artigo 9.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento (UE) 2017/2394.

<sup>16</sup> Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativa à resolução alternativa de litígios de consumo.

<sup>17</sup> Disponível desde 15 de fevereiro de 2016, com base no Regulamento (UE) n.º 524/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução de litígios de consumo em linha.

agir no interesse coletivo dos consumidores. A Diretiva RAL de 2013 prevê, no seu considerando 27, que a diretiva não obsta a que os Estados-Membros conservem ou estabeleçam novos procedimentos de RAL para tratar, em conjunto, litígios idênticos ou semelhantes que oponham um profissional a vários consumidores, e que a existência de um sistema eficaz para as queixas coletivas e a facilidade de recurso à RAL devem ser procedimentos complementares e não mutuamente exclusivos. Os mecanismos existentes no direito da União que podem ser utilizados pelos consumidores individuais para fazer valer os seus direitos também se encontram definidos noutros instrumentos, como, por exemplo, no Regulamento (UE) 2015/2421 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2015, que altera o Regulamento (CE) n.º 861/2007 que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante e o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento<sup>18</sup>, bem como na Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial<sup>19</sup>.

Juntamente com as alterações que constam da outra proposta adotada no âmbito do pacote «Novo Acordo para os Consumidores», em especial as regras que reforçam as sanções e introduzem medidas de reparação para os consumidores lesados por práticas comerciais desleais, a combinação das alterações da presente proposta melhorará a cumprimento pelos profissionais das normas aplicáveis em matéria de defesa do consumidor, proporcionará aos consumidores melhores oportunidades de reparação e, conseqüentemente, reduzirá os prejuízos para os consumidores.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta é plenamente coerente e compatível com as políticas vigentes da União. Complementa os procedimentos de ação inibitória e de reparação disponíveis nos instrumentos setoriais, introduzindo um mecanismo de ação coletiva específico para os casos em que os interesses coletivos dos consumidores foram ou poderão ser prejudicados. A melhor aplicação dos instrumentos do direito da União abrangidos pelo âmbito da diretiva contribuirá, nomeadamente, para as estratégias relativas ao Mercado Único Digital, à União dos Mercados de Capitais, à União da Energia e à Economia Circular. Em consonância com o artigo 11.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a proposta integra requisitos de proteção ambiental, sendo coerente com a Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente.<sup>20</sup>

Por exemplo, num cenário tipo Dieselgate, as vítimas de práticas comerciais desleais, nomeadamente da publicidade enganosa por parte dos construtores de automóveis, poderão obter reparação coletiva intentando uma ação coletiva ao abrigo da presente proposta mesmo que o enquadramento regulamentar da União quanto à homologação de veículos não seja abrangido, enquanto tal, pelo anexo I. Esse tipo de reparação coletiva não estava ainda previsto no direito da União.

---

<sup>18</sup> JO L 341 de 24.12.2015, p. 1-13.

<sup>19</sup> JO L 136 de 24.5.2008, p. 3-8.

<sup>20</sup> Ratificada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, JO L 124 de 17.5.2005, p. 1.

A presente proposta deve ser tida em conta no âmbito de outras políticas da União. Em 2015, a Comissão apresentou uma proposta relativa a uma Lei Europeia da Acessibilidade, exigindo aos Estados-Membros que assegurem que os organismos públicos ou as entidades privadas com um interesse legítimo podem tomar medidas para tutelar os interesses dos consumidores. Quando essa proposta tiver sido adotada pelos legisladores, a Comissão apresentará, conforme for adequado, uma proposta destinada a incluir a Lei Europeia da Acessibilidade no âmbito de aplicação da diretiva. Sempre que se decida que futuros atos legislativos da União são pertinentes para a tutela dos interesses coletivos dos consumidores, a diretiva deve ser alterada, por forma a introduzir uma referência no seu anexo I. A Comissão deve acompanhar o referido processo e avaliá-lo no seu primeiro relatório, devendo este aferir o âmbito da diretiva tendo em conta a evolução permanente dos mercados e das políticas em matéria de consumidores.

A proposta não duplica as normas setoriais existentes supramencionadas nem prejudica as normas que estabelecem medidas de reparação contratuais e extracontratuais para infrações ao direito da União abrangidas pelo seu âmbito de aplicação.

A proposta também não prejudica os instrumentos existentes de direito internacional privado da UE, em particular as normas referentes à competência dos tribunais e às leis aplicáveis.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

### **• Base jurídica**

A base jurídica da proposta, como sucede com a atual Diretiva Ações Inibitórias, é o artigo 114.º do TFUE ao qual o artigo 169.º do TFUE faz referência. A proposta pretende, através da consecução de um elevado nível de defesa dos consumidores, contribuir para o bom funcionamento do mercado interno, garantindo que as entidades qualificadas podem intentar ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores em caso de infração ao direito da União.

### **• Subsidiariedade**

A criação de um mecanismo eficaz de ação coletiva para proteger interesses coletivos dos consumidores em toda a União, assente nas características da Diretiva Ações Inibitórias e que respeita as tradições jurídicas dos Estados-Membros, reforçará a confiança dos consumidores no mercado interno de comércio a retalho, nomeadamente no domínio do comércio eletrónico, e incentivará as empresas a cumprir a legislação da União. A ação dos Estados-Membros, por si só, é suscetível de resultar numa maior fragmentação, o que, por sua vez, contribuirá para um tratamento desigual de consumidores e profissionais no mercado interno e criará diferentes níveis de reparação para os consumidores na União. A ação ao nível da União, tal como se propõe, deverá assegurar a todos os consumidores europeus uma proteção acrescida através de ações coletivas intentadas por entidades qualificadas, promovendo o cumprimento por parte das empresas, aumentando assim o intercâmbio de bens e de serviços além-fronteiras.

No domínio da aplicação da legislação pelos poderes públicos, as infrações generalizadas foram abordadas na versão revista do Regulamento CPC, que prevê um quadro processual para a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação coerciva da lei. No entanto, no domínio da aplicação privada, os consumidores de todos os Estados-Membros ainda não têm acesso a oportunidades de reparação eficazes. As disparidades significativas identificadas entre os Estados-Membros no que diz respeito à eficácia da atual Diretiva Ações Inibitórias exigem a intervenção da UE, em especial tendo em conta as suas implicações transfronteiriças. Além disso, os atuais mecanismos de tutela coletiva indemnizatórios

nacionais variam significativamente em termos de eficácia e modalidades, sendo que nove Estados-Membros ainda não disponibilizam mecanismos desse tipo. A definição, ao nível da União, de um quadro comum para as ações coletivas tendo em vista a obtenção de uma decisão inibitória ou de reparação para proteger os interesses coletivos dos consumidores assegurará um tratamento eficaz e eficiente das infrações ao direito da União decorrentes de transações nacionais ou transfronteiriças. O facto de os profissionais que operam na UE estarem a utilizar cada vez mais estratégias comerciais à escala da UE acaba por agudizar, em toda a UE, a natureza do problema, dado existir maior risco de situações de danos em grande escala que afetem consumidores de vários Estados-Membros ao mesmo tempo.

- **Proporcionalidade**

A proposta limita-se ao estritamente necessário para alcançar os seus objetivos. Não regulamenta todos os aspetos das ações coletivas, incidindo apenas em certos aspetos essenciais necessários para criar um quadro, que deverá ser complementado por normas processuais específicas a nível nacional. A ação proposta respeita as tradições jurídicas dos Estados-Membros, uma vez que não vai substituir os mecanismos nacionais existentes, mas sim prever um mecanismo específico de ação coletiva, garantindo assim que os consumidores de todos os Estados-Membros têm à disposição, pelo menos, um dispositivo com as mesmas modalidades processuais principais.

- **Escolha do instrumento**

À semelhança da Diretiva Ações Inibitórias, o único instrumento jurídico adequado no âmbito do direito processual para alcançar os objetivos acima referidos é uma diretiva.

### **3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação em vigor**

O relatório de 2008<sup>21</sup> sobre a aplicação da Diretiva Ações Inibitórias concluiu que estas têm sido utilizadas com algum êxito contra as infrações nacionais, mas que se revelavam menos eficazes para impedir infrações transfronteiriças, sobretudo porque as entidades qualificadas não dispunham dos recursos necessários em termos de verbas e conhecimentos especializados para fazer face aos diferentes processos existentes nos diversos Estados-Membros. O relatório de 2012<sup>22</sup> concluiu que, não obstante as suas limitações, as ações inibitórias foram úteis para proteger os interesses dos consumidores da UE e que apresentavam um potencial considerável se as deficiências identificadas fossem resolvidas, em especial os custos elevados e a duração dos processos, a complexidade dos procedimentos, os efeitos relativamente limitados das decisões proferidas no âmbito de ações inibitórias e a dificuldade de as aplicar. Estas dificuldades acentuavam-se ainda mais no caso de ações inibitórias com uma dimensão transfronteiriça.

---

<sup>21</sup> COM(2008) 756 final, Relatório da Comissão sobre a aplicação da Diretiva 98/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores.

<sup>22</sup> COM(2012) 635 final, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores.

A avaliação exaustiva da Diretiva Ações Inibitórias no âmbito do balanço de qualidade da legislação da UE em matéria de consumo e comercialização<sup>23</sup> realizado em 2017 pela Comissão aferiu a sua eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado para a UE, como se apresenta a seguir.

- **Eficácia**

O balanço de qualidade confirmou que a Diretiva Ações Inibitórias constitui uma parte necessária do conjunto de instrumentos da UE relacionados com a aplicação da legislação relativa à defesa do consumidor. É ainda adequado à sua finalidade como um instrumento de execução para pôr termo às infrações dos profissionais que prejudicam os interesses coletivos dos consumidores, especialmente à luz da digitalização e da globalização das economias, que aumentam o risco de danos em larga escala em toda a UE. No entanto, o processo de ação inibitória continua a não ser suficientemente utilizado; a sua eficácia é dificultada por lacunas, nomeadamente os seus custos e complexidade, embora os resultados obtidos para os consumidores lesados possam ser limitados. A avaliação revelou que era importante tornar a diretiva mais eficaz, por exemplo, harmonizando ainda mais o processo de ação inibitória e alargando o seu âmbito de aplicação a mais instrumentos da UE pertinentes para a proteção dos interesses coletivos dos consumidores. As alterações a introduzir devem facilitar o acesso à justiça, reduzir os custos para as entidades qualificadas que protejam interesses coletivos dos consumidores e aumentar o efeito dissuasor das ações inibitórias. A Diretiva Ações Inibitórias deve igualmente ser alterada para ter um impacto mais útil nos consumidores lesados por uma infração, mesmo que atualmente os Estados-Membros já devam disponibilizar, sempre que necessário, medidas destinadas a eliminar os efeitos persistentes das infrações às quais se aplicam. Nem sempre é claro se a diretiva também abrange a reparação dos consumidores enquanto medida destinada a eliminar os efeitos persistentes da infração. Esta incerteza é vista por muitos como o principal motivo da sua eficácia insuficiente. Os consumidores não podem contar com a decisão inibitória para obter reparação. Em vez disso, devem instaurar um processo para obter reparação pelos mesmos motivos, tendo de voltar a provar a prática da infração.

O balanço de qualidade demonstrou que os consumidores europeus enfrentam hoje os mesmos obstáculos que enfrentavam há dez anos quando procuram obter reparação individual; estes incluem a duração excessiva do processo, a perceção de probabilidade baixa de obtenção de reparação, a experiência anterior de apresentar uma queixa sem sucesso, a incerteza acerca dos seus direitos, não saber quando ou como apresentar queixa e reticências psicológicas. Não existe qualquer obrigação de publicar o resultado do processo, pelo que os consumidores não ficam a conhecer a infração e os profissionais infratores não são dissuadidos pelo efeito de «identificação e vergonha» dessa publicidade. Além disso, as ações inibitórias não são frequentemente utilizadas em relação às infrações transfronteiriças e as entidades qualificadas dos diferentes Estados-Membros não cooperam suficientemente no intercâmbio de boas práticas ou na elaboração de estratégias comuns para fazer face a infrações generalizadas.

- **Eficácia**

A Diretiva Ações Inibitórias não impõe quaisquer obrigações específicas aos profissionais cumpridores, já que o seu objetivo é pôr termo às infrações do direito material da União por parte dos profissionais. Do mesmo modo, a ação não gera quaisquer custos para os consumidores individuais, uma vez que não são partes no processo iniciado pela entidade

---

<sup>23</sup> SWD(2017) 209 final.

qualificada. Pelo contrário, nos casos em que a violação tenha efeitos generalizados e os consumidores individuais não intentem uma ação judicial por várias razões, tais como o desconhecimento dos seus direitos, a falta de financiamento ou a existência de reticências psicológicas, a ação coletiva intentada por uma entidade para pôr termo à infração, e proibir essa infração no futuro, acaba por beneficiar todos os consumidores lesados. O balanço de qualidade concluiu que os profissionais alvo da denúncia não incorreram em quaisquer custos decorrentes da diretiva, exceto os relacionados com as normas materiais. Os únicos custos adicionais resultariam da instauração de ações improcedentes. No entanto, o balanço de qualidade não encontrou qualquer prova de que entidades qualificadas tenham tentado na UE quaisquer processos improcedentes ao abrigo da diretiva.

- **Coerência**

O balanço de qualidade confirmou que o âmbito de aplicação da Diretiva Ações Inibitórias deveria ser alargado, por forma a abranger mais legislação da UE aplicável à proteção dos consumidores, pelo menos, alinhando-a com o âmbito do Regulamento CPC, o que contribuiria para tornar a diretiva mais coerente com outros processos de ação inibitória ao nível da UE.

- **Pertinência**

Os dados recolhidos e as consultas das partes interessadas confirmam a pertinência da Diretiva Ações Inibitórias. Os seus objetivos e o seu teor são coerentes com a evolução do mercado e as atuais necessidades e tendências em termos de comportamento dos consumidores. A avaliação demonstrou que os objetivos de proteção dos consumidores e integração do mercado interno continuam a ser extremamente pertinentes.

- **Valor acrescentado da UE**

O balanço de qualidade concluiu que o nível de proteção dos consumidores seria inferior nalguns Estados-Membros caso a UE não tivesse introduzido o dever de proteger os interesses coletivos dos consumidores através de um mecanismo de aplicação coerciva da legislação para tutela coletiva dos consumidores sob a forma da ação inibitória. As partes interessadas confirmaram o valor acrescentado da Diretiva Ações Inibitórias nos Estados-Membros, tanto nos casos em que ações inibitórias foram introduzidas pela primeira vez como nos casos em que os mecanismos existentes foram aperfeiçoados após a adoção da diretiva. Embora alguns Estados-Membros já dispusessem de processos de ação inibitória em relação a certos tipos de infrações, como as práticas comerciais desleais ou as cláusulas contratuais abusivas, as respetivas legislações, na altura, não se aplicavam a todos os domínios do direito dos consumidores que constam atualmente do anexo I da diretiva.

Além disso, o relatório sobre a tutela coletiva concluiu que a recomendação de 2013 da Comissão serviu de referência para definir os princípios de um modelo europeu de tutela coletiva. Contudo, verificou igualmente que o acompanhamento da recomendação em termos legislativos fora limitado.<sup>24</sup> Assim, o potencial para facilitar o acesso à justiça ainda está longe de estar plenamente explorado. Embora a recomendação tenha uma dimensão horizontal, atendendo aos diferentes domínios em que podem ocorrer danos em grande escala,

---

<sup>24</sup> A existência de mecanismos de tutela coletiva, bem como a aplicação de garantias contra potenciais abusos, é ainda muito desigual em toda a UE. Os efeitos da recomendação são visíveis nos dois países que adotaram nova legislação após a sua adoção (Bélgica e Lituânia), bem como na Eslovénia, onde a nova legislação está pendente e, até certo ponto, nos Estados-Membros que alteraram a sua legislação após 2013 (França e Reino Unido).

a inexistência de um mecanismo de tutela coletiva ao nível da UE é particularmente pertinente em termos práticos para a proteção dos consumidores, como atestam alguns casos concretos, nomeadamente o processo relativo às emissões provenientes dos motores a gasóleo. A Comissão Europeia anunciou que, na sequência desta avaliação, iria centrar-se no reforço dos aspetos relativos à aplicação coerciva da legislação e à reparação previstos na Diretiva Ações Inibitórias.

- **Consulta das partes interessadas**

A proposta de diretiva assenta no vasto trabalho de consulta realizado para o balanço de qualidade em 2016-2017, através do convite à apresentação de informações sobre a tutela coletiva, e em consultas específicas adicionais das redes pertinentes de autoridades dos Estados-Membros, juristas, organizações de consumidores e organizações empresariais, que foram realizadas no contexto da avaliação de impacto relativa à presente iniciativa.

Nas consultas específicas, a maioria das partes interessadas, com exceção das organizações empresariais, mostrou o seu apoio global às alterações propostas para aumentar a eficácia das ações que visam a proteção dos interesses coletivos dos consumidores. Em especial, as autoridades dos Estados-Membros e as organizações de consumidores mostraram-se favoráveis à existência de outras possibilidades de reparação no âmbito da Diretiva Ações Inibitórias. Houve opiniões divergentes sobre o potencial papel das organizações empresariais enquanto entidades qualificadas. A maioria das partes interessadas indicou que as alterações propostas iriam contribuir para evitar o incumprimento da legislação da UE e para reduzir os prejuízos para os consumidores em situações de dano em grande escala. Em reação à avaliação de impacto inicial, os representantes das empresas e as autoridades públicas que responderam mostraram-se preocupados com a introdução de oportunidades de reparação a nível da UE, ao passo que as organizações de consumidores, as universidades/institutos de investigação e os cidadãos manifestaram um apoio generalizado. A maioria dos inquiridos concordou que quaisquer medidas a nível da UE devem respeitar as tradições jurídicas dos Estados-Membros e prever salvaguardas contra eventuais riscos de abuso.

- **Recolha e utilização de competências especializadas**

Entre 2007 e 2017, a Comissão e os contratantes externos realizaram vários inquéritos, consultas e estudos sobre a aplicação da Diretiva Ações Inibitórias, a proteção processual dos consumidores ao abrigo do direito da UE em matéria de consumo e a situação da tutela coletiva na UE, mais recentemente na execução da recomendação de 2013.

Os resultados foram tidos em conta na presente proposta legislativa, com vista a fomentar a proteção dos interesses coletivos dos consumidores e a melhorar as oportunidades de reparação.

- **Avaliação de impacto**

A presente proposta foi objeto de uma avaliação de impacto<sup>25</sup>. O Comité de Controlo da Regulamentação (CCR) emitiu primeiro um parecer negativo, com um número alargado de comentários, em 12 de janeiro de 2018. No dia 9 de fevereiro de 2018, o CCR emitiu um parecer positivo<sup>26</sup> com mais comentários sobre a avaliação de impacto reapresentada, no seguimento de uma revisão significativa da versão inicial. O anexo I da avaliação de impacto explica de que forma os comentários do CCR foram objeto de resposta. Em especial, o primeiro comentário do CCR considerou que a avaliação de impacto não demonstrou

---

<sup>25</sup> SWD(2018) 96.

<sup>26</sup> SEC(2018) 185.

suficientemente a necessidade de uma ação legislativa ao nível da UE sobre a tutela coletiva. Várias secções foram revistas, a fim de melhor demonstrar a necessidade de ação atendendo às várias situações de dano em grande escala em que os consumidores europeus não conseguiram obter reparação. Os elementos de prova recolhidos pela Comissão ao longo de 15 anos, incluindo para a preparação do Livro Verde de 2008 sobre a tutela coletiva dos consumidores e o Livro Branco de 2008 sobre ações de indemnização no domínio *antitrust*, demonstraram a falta de proteção efetiva na ausência de mecanismos de tutela coletiva. As conclusões do relatório da Comissão de 2018 sobre a recomendação de 2013, especialmente o seu impacto limitado sobre a melhoria da situação em muitos Estados-Membros, e sobre a recomendação de 2017 do Parlamento Europeu na sequência do inquérito sobre a medição das emissões no setor automóvel voltaram a ser realçadas. Foi acrescentada informação adicional sobre o número de autoridades dos Estados-Membros (21) que apoiaram a inclusão de mecanismos de reparação na Diretiva Ações Inibitórias aquando das consultas específicas e foram mais desenvolvidas as descrições da extensão das alterações legislativas necessárias nos Estados-Membros.

Para melhorar o cumprimento da legislação, a avaliação de impacto considerou três opções para além do cenário de base: 1) a opção de aumentar apenas o efeito dissuasor e a proporcionalidade do sistema público de aplicação coerciva da legislação, mediante o reforço das normas relativas às sanções e de um processo mais eficaz em matéria de ações inibitórias; 2) a opção de acrescentar a estas medidas o direito a soluções individuais de reparação para os consumidores e 3) a opção de acrescentar novas medidas de tutela coletiva dos consumidores. A opção preferida foi a opção 3, que combina todas as medidas. A presente proposta diz respeito à opção 3, relativa a um procedimento mais eficaz em matéria de ações inibitórias, acrescentando-se medidas de tutela coletiva dos consumidores.

A opção 1 inclui um conjunto de alterações ao processo de ação inibitória contempladas pela presente proposta. A avaliação de impacto concluiu que não existem alternativas viáveis para a revisão da diretiva, pois tal permitiria resolver problemas comuns relacionados com o custo, a duração e a complexidade do atual processo, que foram referidos em todas as consultas pertinentes. A opção preferida (3) mantém todas as alterações no âmbito da opção 1 e, adicionalmente, inclui mecanismos de tutela coletiva mais sólidos, que são abordados na presente proposta. A avaliação de impacto concluiu que a opção preferida (3) daria mais incentivos aos profissionais para cumprirem a legislação da UE em matéria de defesa do consumidor do que a opção 1. Por exemplo, o efeito dissuasor das vias de recurso para as vítimas de práticas comerciais desleais será mais acentuado com a opção 3, uma vez que, como confirmou o painel de avaliação das condições de consumo<sup>27</sup> de 2017, os consumidores são mais suscetíveis de utilizar as vias de recurso que constam da diretiva relativa às práticas comerciais desleais, se também tiverem acesso a um mecanismo coletivo prático, que permita que uma entidade qualificada avance com o processo em seu nome. O mesmo raciocínio se aplica aos objetivos gerais de proteger os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores. A opção 3 seria a melhor opção para a consecução destes objetivos, uma vez que teria o maior impacto em termos de melhoria do cumprimento da legislação da UE em matéria de defesa dos consumidores. O reforço dos mecanismos de tutela coletiva poderia garantir um nível mais elevado de proteção do consumidor em situações de

---

<sup>27</sup> O painel de avaliação de 2017 concluiu que os principais motivos para os consumidores não agirem quando existem problemas são: duração excessiva dos processos (para 32,5 % daqueles que não agiram); perceção de baixa probabilidade de obtenção de reparação (19,6 %); experiência anterior de reclamações infrutíferas (16,3 %); incerteza quanto aos direitos do consumidor (15,5 %); não saber onde ou como apresentar uma reclamação (15,1 %); reticências psicológicas (13,3 %).

dano em grande escala e reduzir os prejuízos para os consumidores. No que diz respeito ao objetivo geral de promover o bom funcionamento do mercado interno, as três opções poderiam contribuir para uma concorrência mais justa, uma vez que não criariam uma vantagem desleal para os profissionais em incumprimento relativamente aos cumpridores. No entanto, os melhores resultados globais para os profissionais cumpridores seriam alcançados pela opção 3, uma vez que a introdução de mecanismos de tutela coletiva mais sólidos acabaria por contribuir mais para a concorrência leal em prol dos profissionais cumpridores.

No que se refere à eficiência, todas as opções poderiam resultar em custos de familiarização iniciais, mas também em poupanças para os profissionais cumpridores. Os dados sobre os custos e as poupanças foram recolhidos através de consultas no âmbito da avaliação de impacto, mas foram relativamente poucos os inquiridos que conseguiram fornecer estimativas quantitativas. No que toca à opção 1, a maior parte das associações empresariais considera que a revisão do processo de ações inibitórias poderia aumentar os prémios dos seguros que cobrem as ações relativas a situações de dano em grande escala e poderia conduzir a uma maior utilização da diretiva. A opção 3 inclui os custos da opção 1 e os custos associados aos mecanismos de tutela coletiva. As autoridades nacionais divergiram na avaliação que fizeram da implementação e dos custos de funcionamento para os tribunais e as autoridades administrativas, mas não consideraram esses custos significativos. As entidades qualificadas manifestaram opiniões contraditórias, com números semelhantes, prevendo um aumento ou uma diminuição dos custos. No caso dos profissionais cumpridores, os custos da introdução da opção 3 seriam insignificantes e mais reduzidos para os profissionais envolvidos no comércio transfronteiriço, devido a uma maior harmonização entre os procedimentos nacionais.

O facto de a opção 3 ser a opção mais ampla também implica que terá mais custos do que as outras opções. Por outro lado, em todas as opções haveria poupanças para os profissionais que efetuem transações transfronteiriças, devido a uma maior harmonização das regras. Em especial, haveria uma maior clareza sobre as eventuais consequências para os profissionais em caso de incumprimento, o que implicaria custos mais reduzidos e mais rigorosos na avaliação dos riscos. Estas poupanças seriam maiores na opção 3, uma vez que a mesma tem um âmbito de aplicação mais alargado do que as outras opções. Em todas as opções, os custos para as autoridades com poderes coercivos e os tribunais poderiam incluir um eventual aumento do número de processos de execução e de processos judiciais. No entanto, estes custos são suscetíveis de ser compensados por uma redução global das infrações à legislação da UE relativa aos consumidores, pelos efeitos de racionalização e pelos ganhos de eficiência processual introduzidos por todas as opções. Estas poupanças seriam mais acentuadas na opção 3, devido ao seu âmbito de aplicação mais alargado e a um maior efeito dissuasor.

- **Adequação e simplificação da regulamentação**

Uma vez que estamos perante a revisão de um ato legislativo em vigor, esta revisão enquadra-se no programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) da Comissão. Assim, a Comissão procurou formas para simplificar e reduzir os encargos administrativos. O principal objetivo da presente proposta é reforçar as ações coletivas disponíveis para proteger os interesses coletivos dos consumidores. Tendo em conta que o direito da União abrangido pela presente proposta é aplicável a todos os profissionais, incluindo as microempresas, a presente proposta não abre qualquer tipo de exceção para as microempresas.

Atendendo à falta de dados, os elementos de simplificação não foram quantificados. Contudo, a análise revelou que, tendo em conta as salvaguardas já incorporadas e o escrutínio das entidades qualificadas que podem intentar ações coletivas, não é expectável que a legislação proposta aumente significativamente os custos para os profissionais cumpridores. Além disso,

no caso de infrações, os profissionais beneficiariam igualmente de uma maior segurança jurídica e da capacidade para resolver questões de facto e de direito comuns aos consumidores afetados por uma infração através de uma única ação coletiva. Os custos para os profissionais que efetuam transações transfronteiriças seriam mais reduzidos devido a uma maior harmonização entre os procedimentos nacionais que visam defender os interesses coletivos dos consumidores. Por último, o reforço das ações coletivas tem o potencial de criar condições de concorrência equitativas para os profissionais.

- **Direitos fundamentais**

A proposta de diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devendo ser interpretada e aplicada em conformidade com esses direitos e princípios.

Concretamente, contribui para assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores (artigo 38.º da Carta).

A proposta também facilita o exercício pelos consumidores do seu direito à ação, consagrado no artigo 47.º da Carta, uma vez que o modelo de ação coletiva proposto contribui para proteger e defender os seus interesses. O modelo de ação coletiva pode, nomeadamente, evitar situações em que os consumidores individuais possam ser dissuadidos de procurar obter reparação junto dos tribunais, devido a, por exemplo, elevadas custas judiciais, especialmente para ações que envolvam pequenos montantes. Ao mesmo tempo, o modelo proposto não impede nem dificulta o acesso dos consumidores individuais à justiça, em consonância com o disposto no artigo 47.º. Além disso, a proposta prevê a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que a instauração de uma ação coletiva deve ter por efeito suspender ou interromper os prazos de prescrição aplicáveis às ações de tutela coletiva para os consumidores em causa, se os direitos em causa estiverem sujeitos a um prazo de prescrição ao abrigo do direito da União ou do direito nacional.

A proposta assegura um justo equilíbrio entre os interesses coletivos dos consumidores e os direitos dos profissionais nas ações coletivas, tendo plenamente em conta os requisitos relacionados com a liberdade de empresa (artigo 16.º da Carta).

#### **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A proposta de diretiva estabelece que os Estados-Membros e a Comissão devem apoiar e facilitar a cooperação entre as entidades qualificadas, bem como o intercâmbio e a divulgação das melhores práticas e experiências quanto à resolução de infrações transfronteiriças e nacionais. Atendendo ao volume de trabalho adicional daí decorrente, estima-se que a Comissão necessite de um funcionário a tempo inteiro. Estes recursos serão obtidos através da redistribuição e redefinição de funções do pessoal existente.

Os custos adicionais decorrentes do reforço de capacidades das entidades qualificadas e das atividades de coordenação podem ser cobertos pelo Programa Direitos, Igualdade e Cidadania 2014-2020, podendo ser incluídas outras possibilidades de financiamento idênticas ao abrigo do programa subsequente no âmbito do próximo Quadro Financeiro Plurianual. Os pormenores constam da ficha financeira anexada à presente proposta.

## 5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e mecanismos de acompanhamento, de avaliação e de informação**

O regulamento prevê que a Comissão proceda a uma revisão periódica do impacto da proposta. A Comissão irá acompanhar de que forma as ações coletivas previstas na diretiva são utilizadas pelas entidades qualificadas em toda a União.

- **Documentos explicativos**

A transposição eficaz da proposta de diretiva exigirá alterações específicas e direcionadas das normas nacionais pertinentes. A proposta de diretiva estabelece determinados aspetos essenciais, que devem ser complementados por várias normas processuais a nível nacional. Para que a Comissão possa acompanhar a correta transposição, não bastará que os Estados-Membros transmitam o texto das disposições de execução, uma vez que pode ser necessária uma avaliação global do regime resultante no direito nacional. Por essas razões, os Estados-Membros devem também transmitir à Comissão documentos explicativos que mostrem as disposições existentes ou novas no âmbito da legislação nacional que irão implementar as medidas individuais previstas na proposta de diretiva.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O **artigo 1.º** especifica o objeto da diretiva. O objetivo da diretiva (à semelhança da sua predecessora, a Diretiva 2009/22/CE) é garantir que as entidades qualificadas podem intentar ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores. A proposta clarifica que os Estados-Membros podem prever outros meios processuais que visem a proteção dos interesses coletivos dos consumidores a nível nacional.

O **artigo 2.º** especifica o âmbito de aplicação da diretiva, fazendo referência aos atos legislativos da União enumerados no anexo I, que contêm disposições específicas, destinadas a regulamentar a relação entre um profissional e um consumidor, sendo, por conseguinte, pertinentes para a proteção dos interesses coletivos dos consumidores. Assim, o âmbito de aplicação abrange todas as infrações cometidas por profissional em relação aos atos legislativos da União enumerados no anexo I que prejudicam ou podem prejudicar os interesses coletivos dos consumidores em diversos setores, como os serviços financeiros, a energia, as telecomunicações, a saúde e o ambiente. Concretamente, o âmbito de aplicação inclui os atos legislativos da União abrangidos pela atual Diretiva Ações Inibitórias e está alinhado com o âmbito de aplicação da versão revista do Regulamento (UE) 2017/2394 (CPC). Esse regulamento reforça o sistema público de aplicação transfronteiriça da legislação e permite à Comissão iniciar e coordenar ações comuns de aplicação destinadas a dar uma resposta às infrações ao nível da UE, sem, contudo, introduzir um direito à reparação em prol dos consumidores lesados por essas infrações transfronteiriças. Assim, as medidas específicas relativas à reparação individual e à tutela coletiva dos consumidores introduzidas pela diretiva complementam o regulamento revisto a fim de aumentar a sua eficácia. Com vista a assegurar que o âmbito de aplicação da diretiva continua a ser atualizado, a Comissão dará particular atenção à eventual necessidade de incluir disposições que alterem o anexo I em futura nova legislação da União que regule as relações entre profissionais e consumidores. A questão do âmbito de aplicação da diretiva também será alvo de especial atenção sempre que a Comissão proceda à avaliação da diretiva.

O **artigo 3.º** inclui as definições pertinentes para efeitos da diretiva, designadamente, a definição de «consumidor», «profissional», «interesses coletivos dos consumidores», «ação coletiva», «prática» e «decisão final».

O **artigo 4.º** define os critérios que as entidades qualificadas devem satisfazer para poderem, com legitimidade, intentar ações coletivas ao abrigo da diretiva, assim como as obrigações que incumbem aos Estados-Membros quanto à designação das entidades qualificadas. As entidades qualificadas terão de satisfazer determinados critérios, nomeadamente não podem prosseguir fins lucrativos e devem ter interesse legítimo em garantir o respeito das disposições da legislação pertinente da União. Uma vez que, as organizações de consumidores, as organizações empresariais e os organismos públicos independentes, em especial, serão elegíveis para obter o estatuto de entidade qualificada, a presente disposição prevê igualmente a possibilidade de os Estados-Membros decidirem qual o tipo de medidas que um tipo específico de entidades qualificadas ou uma determinada entidade qualificada pode requerer ao abrigo da diretiva.

O **artigo 5.º** define as medidas que podem ser requeridas ao abrigo da diretiva no âmbito das ações coletivas. Essas medidas podem consistir numa decisão inibitória enquanto medida cautelar, numa decisão inibitória que declare verificada uma infração ou em medidas que visem a eliminação dos efeitos persistentes das infrações, incluindo decisões de reparação. As entidades qualificadas terão autorização para procurar obter as medidas acima referidas numa única ação coletiva.

O **artigo 6.º** define as modalidades processuais para as ações coletivas que visem obter uma decisão de reparação previstas na diretiva como medida para eliminar os efeitos persistentes das infrações. Regra geral, a decisão de reparação deve estar disponível. Excepcionalmente, em casos complexos, os Estados-Membros podem habilitar os tribunais e as autoridades administrativas a proferir, em vez de uma decisão de reparação, uma decisão de caráter declarativo em matéria de responsabilidade do profissional face aos consumidores lesados por uma infração. No entanto, em dois tipos de casos, a possibilidade de se proferir uma decisão de caráter declarativo não deve estar disponível, devendo o tribunal ou a autoridade administrativa proferir uma decisão de reparação. No primeiro caso, sempre que os consumidores afetados pela mesma prática sejam identificáveis e tenham sofrido danos comparáveis em relação a um determinado período de tempo ou a uma compra, como sucede no caso dos contratos de consumo a longo prazo. No segundo caso, os denominados «casos que envolvem pequenos montantes», sempre que os consumidores tenham sofrido uma perda de montante tão pequeno, que seria desproporcionado distribuir a reparação pelos consumidores. Nestes dois casos, são igualmente necessárias modalidades processuais específicas. Concretamente, no segundo tipo de casos, os Estados-Membros não devem exigir o mandato dos consumidores em causa no âmbito da ação coletiva e as verbas atribuídas como reparação devem ser direcionadas para fins de interesse público que sirvam os interesses coletivos dos consumidores, como, por exemplo, a realização de campanhas de sensibilização.

O **artigo 7.º** prevê que as entidades qualificadas sejam totalmente transparentes acerca da origem do financiamento da sua atividade, em geral, e em relação às verbas subjacentes a uma ação coletiva específica de reparação, nomeadamente para permitir que os tribunais e as autoridades administrativas avaliem a existência de um eventual conflito de interesses entre o terceiro que está a financiar e a entidade qualificada, previnam o risco de litigância de má-fé, por exemplo, entre concorrentes, e avaliem se o terceiro financiador tem recursos suficientes

para cumprir os seus compromissos financeiros para com a entidade qualificada caso a ação seja julgada improcedente.

O **artigo 8.º** estabelece as regras relativas aos acordos de indemnização coletiva ao abrigo da diretiva. Os Estados-Membros têm a possibilidade de definir o processo no âmbito do qual o tribunal ou a autoridade administrativa pode homologar um acordo de indemnização coletiva alcançado por uma entidade qualificada e pelo alegado autor da infração antes da ação coletiva em relação à mesma prática de um mesmo profissional ser iniciada perante o tribunal ou autoridade administrativa de um mesmo Estado-Membro. No caso de uma ação coletiva em curso, o tribunal ou a autoridade administrativa responsável por supervisionar a ação deve ter sempre a possibilidade de convidar as partes a chegarem a um acordo em matéria de reparação. Nos Estados-Membros que optem por autorizar, em casos complexos que não se enquadrem nos dois tipos de processos expressamente previstos no artigo 6.º, n.º 3, decisões de caráter declarativo em matéria de responsabilidade do profissional infrator face ao consumidor em causa, o tribunal ou a autoridade administrativa que profere uma decisão de caráter declarativo terá sempre a possibilidade de convidar as partes na ação coletiva a chegarem a um acordo quanto à reparação. Os acordos de indemnização coletiva alcançados em todas as circunstâncias acima referidas serão sujeitos ao escrutínio do tribunal ou da autoridade administrativa, por forma a assegurar a sua legalidade e equidade. Os consumidores visados por um acordo de indemnização coletiva homologado terão sempre a possibilidade de aceitar ou de rejeitar a reparação proposta no referido acordo.

O **artigo 9.º** define as regras que exigem que o profissional infrator informe adequadamente os consumidores em causa acerca das decisões inibitórias finais, das decisões finais sobre as medidas destinadas a eliminar os efeitos persistentes das infrações, incluindo decisões finais de reparação e, se for caso disso, decisões de caráter declarativo em matéria de responsabilidade do profissional em relação aos consumidores, bem como decisões finais de homologação de acordos de indemnização coletiva previstos na diretiva. Esta disposição assegura que os consumidores têm conhecimento da violação da lei e das possibilidades de reparação.

O **artigo 10.º** estabelece os efeitos das decisões finais que declarem verificada a infração do direito da União abrangido pela diretiva em ações de reparação nacionais e transnacionais. Em conformidade com esta disposição, as decisões finais de um tribunal ou de uma autoridade administrativa no âmbito de processos do sistema público de aplicação da lei, as decisões inibitórias finais que declarem verificada uma violação do direito da União ou as decisões finais de caráter declarativo em matéria de responsabilidade do profissional face aos consumidores em causa, proferidas por uma infração no âmbito da ação coletiva ao abrigo da diretiva, terão efeito probatório nas subsequentes ações de reparação. Tais ações de reparação podem ser intentadas individualmente pelos consumidores, no âmbito de uma ação coletiva nos termos da diretiva ou, caso estejam disponíveis, de outros mecanismos de tutela coletiva ao abrigo da regulamentação nacional. Se uma decisão que declara verificada uma infração se tornar numa decisão final, esta deverá ser prova irrefutável em quaisquer ações de reparação subsequentes no mesmo Estado-Membro. Evita-se desta forma a insegurança jurídica e custos desnecessários para todas as partes envolvidas, incluindo o poder judicial. Pelas mesmas razões, nos casos transfronteiriços, as decisões finais proferidas pelo tribunal ou pela autoridade administrativa no âmbito de processos do sistema público de aplicação da lei e as decisões inibitórias finais que declarem verificada uma violação do direito da União nos termos da diretiva constituirão presunção ilidível da prática de uma infração ao direito da União. Este efeito não está previsto para decisões de caráter declarativo em matéria de

responsabilidade do profissional face aos consumidores em causa por uma infração, uma vez que as regras nacionais em matéria de responsabilidade podem variar significativamente na UE.

O **artigo 11.º** prevê a suspensão dos efeitos de uma ação coletiva em relação aos prazos de prescrição das ações de reparação. Complementa as disposições relativas aos efeitos das decisões inibitórias finais que declaram verificada uma infração proferidas no âmbito de ações coletivas nos termos da diretiva e proporciona aos consumidores lesados por uma infração a oportunidade razoável de intentar uma ação de reparação, seja mediante ações coletivas intentadas em seu nome nos termos da diretiva, seja mediante ações individuais.

O **artigo 12.º** assegura a celeridade processual ao longo do processo. Torna obrigatório para os Estados-Membros assegurarem que todas as ações coletivas sejam tratadas com a devida brevidade e que aquelas em que seja requerida uma decisão inibitória cautelar sejam tratadas através de um procedimento acelerado. Assegura que possam ser impedidos o mais rapidamente possível outros danos eventualmente causados pela prática de um profissional objeto da ação coletiva.

O **artigo 13.º** prevê a possibilidade de o tribunal ou a autoridade administrativa que aprecia a ação ordenar ao profissional demandado, a pedido da entidade qualificada que intentou a ação coletiva, que apresente os elementos de prova pertinentes para o processo que estejam em seu poder. Para se poder declarar como verificada uma infração, o nexo de causalidade entre a infração e o dano causado aos consumidores, bem como para quantificar os danos reais causados aos consumidores em causa, é necessário realizar uma análise factual e económica. Alguns dos elementos de prova pertinentes de que a entidade qualificada necessitará para dar como provado o caso estão na posse do demandado e, como tal, essa entidade não tem acesso a eles. Pode acontecer o mesmo com informações necessárias para informar adequadamente os consumidores em causa acerca da ação coletiva em curso. Esta disposição assegura que, em todos os Estados-Membros, existe um nível mínimo de acesso efetivo às informações necessárias pelas entidades qualificadas para darem como provados os seus argumentos e informarem adequadamente os consumidores em causa acerca da ação coletiva em curso. Simultaneamente, a diretiva evita fixar obrigações de divulgação excessivamente extensas e dispendiosas, que criariam encargos excessivos para as partes demandadas e riscos de abusos. Esta divulgação será sempre sujeita a um controlo judicial ou administrativo rigoroso no que se refere à sua necessidade, âmbito e proporcionalidade.

O **artigo 14.º** assegura sanções eficazes, dissuasoras e proporcionadas caso o profissional demandado não cumpra uma decisão final proferida por um tribunal ou por uma autoridade administrativa no âmbito de uma ação coletiva. Estas sanções assumirão a forma de coimas em todos os Estados-Membros. Constituem um importante incentivo para que os profissionais demandados cumpram rapidamente as decisões inibitórias e de reparação finais bem como os acordos de indemnização homologados.

O **artigo 15.º** estabelece as regras quanto ao apoio a prestar às entidades qualificadas. Assegura que as entidades qualificadas não são impedidas de intentar ações coletivas ao abrigo da diretiva devido aos custos envolvidos nos processos. Os custos de um processo não devem criar obstáculos excessivos às entidades qualificadas no exercício do seu direito de agir no interesse público de proteger os interesses coletivos dos consumidores. A disposição obriga igualmente os Estados-Membros e a Comissão a apoiarem e a facilitarem a cooperação

entre entidades qualificadas e o intercâmbio de experiências, com vista a aumentar a utilização das ações coletivas com implicações transfronteiriças.

O **artigo 16.º** define as regras aplicáveis às ações coletivas transfronteiriças. Assegura o reconhecimento mútuo do estatuto jurídico que as entidades qualificadas designadas por um Estado-Membro têm para intentar uma ação coletiva noutro Estado-Membro. Além disso, permite que as entidades qualificadas de diferentes Estados-Membros atuem conjuntamente no âmbito de uma mesma ação coletiva diante de um único foro competente ao abrigo das regras nacionais e da União pertinentes.

Os **artigos 17.º a 22.º** estabelecem disposições relativas à revogação da Diretiva 2009/22/CE, avaliação e apresentação de relatórios por parte da Comissão, transposição, disposições transitórias e entrada em vigor, aplicação temporal e destinatários da proposta de diretiva.

Proposta de

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**relativa a ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 114.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu<sup>28</sup>,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O objetivo da presente diretiva é permitir que as entidades qualificadas, que representam os interesses coletivos dos consumidores, procurem obter reparação intentando ações coletivas contra as infrações cometidas ao direito da União. As entidades qualificadas devem poder solicitar a cessação ou proibição de uma infração, solicitar a confirmação de que ocorreu uma infração e obter reparação, nomeadamente indemnização, reparação ou redução do preço, conforme previsto nas legislações nacionais.
- (2) A Diretiva 2009/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>29</sup> permitiu às entidades qualificadas intentarem ações coletivas destinadas sobretudo a cessar e prevenir infrações ao direito da União lesivas dos interesses coletivos dos consumidores. Todavia, essa diretiva não abordou suficientemente os desafios relativos à aplicação coerciva do direito dos consumidores. Para melhorar o efeito dissuasor de práticas ilegais e reduzir os prejuízos para os consumidores, importa reforçar o mecanismo de proteção dos interesses coletivos dos consumidores. Dadas as numerosas alterações e por uma questão de clareza, é conveniente substituir a Diretiva 2009/22/CE.
- (3) Uma ação coletiva deve constituir um modo eficaz e eficiente de proteger os interesses coletivos dos consumidores. Deve permitir que as entidades qualificadas atuem a fim de garantir o cumprimento das disposições pertinentes da legislação da União e ajudem a superar os obstáculos que os consumidores enfrentam no âmbito de ações individuais, nomeadamente a incerteza em relação aos seus direitos e aos mecanismos processuais disponíveis, as reticências psicológicas em avançar com um processo e o saldo negativo entre os custos e os benefícios esperados das ações individuais.

---

<sup>28</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>29</sup> JO L 110 de 1.5.2009, p. 30.

- (4) Importa assegurar o necessário equilíbrio entre o acesso à justiça e garantias processuais contra a litigância de má-fé, que poder prejudicar injustificadamente a capacidade das empresas para operarem no mercado único. Para prevenir o recurso abusivo às ações coletivas, importa evitar a imposição de indemnizações punitivas e a falta de limites quanto à legitimidade para intentar a ação em nome dos consumidores lesados, devendo igualmente ser estabelecidas regras claras quanto a vários aspetos processuais, nomeadamente a designação das entidades qualificadas, a origem dos seus recursos financeiros e o tipo de informações que são necessárias para sustentar a ação coletiva. A diretiva não afetará as normas nacionais em matéria de repartição das custas processuais.
- (5) As infrações que afetam os interesses coletivos dos consumidores têm, muitas vezes, uma dimensão transfronteiriça. A existência de ações coletivas mais eficazes e eficientes em toda a União reforçará a confiança dos consumidores no mercado interno e habilitará os consumidores a exercerem os seus direitos.
- (6) A diretiva deve abranger uma grande variedade de domínios, tais como a proteção de dados, os serviços financeiros, as viagens e o turismo, a energia, as telecomunicações e o ambiente. Deve abranger as infrações às disposições do direito da União que tutelam os interesses dos consumidores, independentemente do facto de serem consumidores, viajantes, utilizadores, clientes, pequenos investidores, clientes não profissionais ou qualquer outra coisa do ponto de vista do direito da União. Com vista a assegurar uma resposta adequada à violação do direito da União, sendo que a sua forma e dimensão estão em rápida evolução, importa considerar, sempre que for adotado um novo ato legislativo da União pertinente para a proteção dos interesses coletivos dos consumidores, se é necessário alterar o anexo da diretiva, por forma a introduzi-lo no seu âmbito de aplicação.
- (7) A Comissão adotou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos, e o Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem<sup>30</sup>, assim como uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários<sup>31</sup>. É, por conseguinte, adequado estabelecer que, um ano após a entrada em vigor da diretiva, a Comissão avalie se as normas da União no domínio dos direitos dos passageiros aéreos e ferroviários oferecem um nível adequado de proteção dos consumidores, comparável ao previsto na diretiva, e as eventuais conclusões necessárias no que respeita ao âmbito de aplicação da mesma.
- (8) Com base na Diretiva 2009/22/CE, a diretiva deve abranger as infrações a nível nacional e a nível transfronteiriço, especialmente quando os consumidores afetados por uma infração vivem num ou em vários Estados-Membros que não sejam o Estado-Membro onde o profissional infrator está estabelecido. Deve também abranger as infrações que cessaram antes da ação coletiva ter sido iniciada ou concluída, uma vez que pode ainda ser necessário, para evitar a repetição da prática, apurar se determinada prática constituía ou não uma infração e facilitar o acesso dos consumidores à reparação.

---

<sup>30</sup> COM(2013) 130 final.

<sup>31</sup> COM(2017) 548 final.

- (9) A diretiva não deve estabelecer normas de direito internacional privado relativas à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões ou da legislação aplicável. Os atuais instrumentos do direito da União são aplicáveis às ações coletivas previstas na diretiva.
- (10) Uma vez que só as entidades qualificadas podem intentar ações coletivas, para assegurar que os interesses coletivos dos consumidores estão devidamente representados, essas entidades devem satisfazer os critérios estabelecidos na diretiva. Concretamente, devem ter sido devidamente constituídas ao abrigo do direito de um Estado-Membro, o que pode incluir, por exemplo, requisitos quanto ao número dos respetivos membros, o grau de permanência, ou exigências de transparência quanto aos aspetos pertinentes da sua estrutura, como o respetivo pacto social, estatutos, estrutura de gestão, objetivos e métodos de trabalho. Não podem prosseguir fins lucrativos e devem ter interesse legítimo em assegurar o cumprimento do direito pertinente da União. Estes critérios devem ser aplicáveis tanto às entidades qualificadas previamente designadas como às entidades qualificadas *ad hoc* que sejam constituídas para efeitos de uma ação específica.
- (11) Os organismos públicos independentes e as organizações de consumidores, nomeadamente, devem desempenhar um papel ativo para assegurar o cumprimento das disposições pertinentes do direito da União, estando todos bem posicionados para atuar como entidades qualificadas. Uma vez que estas entidades têm acesso a diferentes fontes de informação sobre as práticas dos profissionais em relação aos consumidores e têm prioridades diferentes para as suas atividades, os Estados-Membros devem poder decidir livremente sobre quais os tipos de medidas que cada uma destas entidades qualificadas pode requerer em ações coletivas.
- (12) Uma vez que tanto os processos judiciais como os processos administrativos podem servir eficaz e eficientemente a proteção dos interesses coletivos dos consumidores, é deixada à discricção dos Estados-Membros a questão de saber se a ação coletiva pode ser intentada sob a forma de ação judicial ou ação administrativa, ou ambas, consoante o domínio do direito pertinente ou o setor económico pertinente. Tal não prejudica o direito à ação nos termos do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, segundo o qual os Estados-Membros devem assegurar que os consumidores e as empresas têm direito a uma ação perante um tribunal contra qualquer decisão administrativa tomada em conformidade com as disposições nacionais de execução da diretiva. Tal inclui a possibilidade de as partes obterem uma decisão que preveja a suspensão da execução da decisão impugnada, em conformidade com a legislação nacional.
- (13) Para aumentar a eficácia processual das ações coletivas, as entidades qualificadas devem poder requerer diferentes medidas na mesma ação coletiva ou no âmbito de ações coletivas distintas. Essas medidas devem incluir medidas cautelares para suspender uma prática em curso ou proibir uma prática caso esta última ainda não tenha tido lugar, mas exista o risco de que venha a causar danos graves ou irreversíveis aos consumidores, medidas que estabeleçam que dada prática constitui uma infração da legislação e, se necessário, cessar ou proibir a prática no futuro, bem como medidas para eliminar os efeitos persistentes da infração, incluindo a reparação. No âmbito de uma ação única, as entidades qualificadas devem ter a possibilidade de requerer quaisquer medidas pertinentes no momento em que a ação é intentada ou requerer primeiro uma decisão inibitória pertinente e, subsequentemente, se for caso disso, uma decisão de reparação.

- (14) As ações inibitórias têm por objetivo proteger os interesses coletivos dos consumidores, independentemente de qualquer perda ou prejuízo real sofrido pelos consumidores individuais. As ações inibitórias podem exigir que os profissionais tomem medidas específicas, tais como facultar aos consumidores informações anteriormente omitidas em violação das obrigações legais. As decisões que constatarem que uma prática constitui uma infração não devem depender do facto de essa prática ter sido cometida intencionalmente ou por negligência.
- (15) A entidade qualificada que intenta a ação coletiva nos termos da diretiva deve ser parte no processo. Os consumidores afetados pela infração devem ter oportunidades suficientes para beneficiar dos resultados relevantes da ação coletiva. As decisões inibitórias proferidas ao abrigo da diretiva não devem prejudicar quaisquer ações individuais intentadas pelos consumidores lesados pela prática que é objeto da decisão inibitória.
- (16) As entidades qualificadas devem ter a possibilidade de requerer medidas destinadas a eliminar os efeitos persistentes da infração. Essas medidas devem assumir a forma de uma decisão de reparação que obrigue o profissional a assegurar, nomeadamente, indemnização, reparação, substituição, redução do preço, rescisão de contrato ou reembolso do preço pago, conforme apropriado e previsto na legislação nacional.
- (17) A compensação atribuída aos consumidores lesados por uma situação de danos em larga escala não pode exceder o montante devido pelo profissional nos termos da legislação nacional ou da União aplicável para cobrir os prejuízos efetivamente sofridos pelos mesmos. Devem ser evitadas, nomeadamente, as indemnizações punitivas, que conduzam a uma sobrecompensação do dano sofrido a favor da parte requerente.
- (18) Os Estados-Membros podem exigir que as entidades qualificadas forneçam informações suficientes para justificar uma ação coletiva de reparação, incluindo uma descrição do grupo de consumidores afetados pela infração e as questões de facto e de direito a resolver no âmbito da ação coletiva. Para intentar a ação, a entidade qualificada não deve ser obrigada a identificar individualmente todos os consumidores afetados pela infração em causa. Em ações coletivas de reparação, o tribunal ou a autoridade administrativa terão de verificar o mais cedo possível, na fase inicial do processo, se o caso é adequado para ser intentado como ação coletiva, atendendo à natureza da infração e às características dos danos sofridos pelos consumidores em causa.
- (19) Os Estados-Membros devem poder decidir se o seu tribunal ou autoridade nacional chamado a pronunciar-se sobre uma ação coletiva de reparação pode, a título excecional, proferir, em vez de uma decisão de reparação, uma decisão de caráter declarativo em matéria de responsabilidade do profissional face aos consumidores lesados por uma infração que possa ser diretamente invocada em subseqüentes ações de reparação de consumidores individuais. Esta possibilidade deve ficar reservada para os casos devidamente justificados, em que a quantificação da reparação individual a atribuir a cada um dos consumidores abrangidos pela ação coletiva seja complexa e não se justifique efetuar essa quantificação no âmbito da ação coletiva. As decisões de caráter declarativo não devem ser proferidas em situações que não sejam complexas e, em especial, nos casos em que os consumidores em causa sejam identificáveis e em que os consumidores tenham sofrido danos comparáveis em relação a um determinado período de tempo ou uma compra. De igual modo, as decisões de caráter declarativo não devem ser proferidas quando o montante dos prejuízos sofridos por cada um dos

consumidores individuais seja tão reduzido que seja improvável que os consumidores individuais queiram avançar com um processo de reparação individual. O tribunal ou a autoridade nacional deve fundamentar devidamente o seu recurso a uma decisão de carácter declarativo em vez de uma decisão de reparação nos casos concretos.

- (20) Quando os consumidores afetados pela mesma prática sejam identificáveis e tenham sofrido danos comparáveis em relação a um determinado período de tempo ou a uma compra, como sucede nos contratos de consumo a longo prazo, o tribunal ou a autoridade administrativa pode definir claramente o grupo de consumidores afetados pela infração no decurso da ação coletiva. Concretamente, o tribunal ou a autoridade administrativa poderá solicitar ao profissional infrator que forneça informações pertinentes, como a identidade dos consumidores em causa e a duração da prática em causa. Por razões de ordem prática e por motivos de eficiência, nesses casos, os Estados-Membros, em conformidade com as respetivas legislações nacionais, devem ponderar a viabilidade de proporcionar aos consumidores a possibilidade de beneficiarem diretamente de uma decisão de reparação após esta ter sido proferida, sem serem obrigados a dar o seu mandato individual antes de a decisão de reparação ser emitida.
- (21) Nos casos que envolvem pequenos montantes, a maioria dos consumidores não é suscetível de tomar medidas para fazer valer os seus direitos, uma vez que os esforços seriam superiores aos benefícios individuais. No entanto, se a mesma prática disser respeito a um certo número de consumidores, as perdas agregadas podem ser significativas. Nesses casos, o tribunal ou a autoridade competente pode considerar que é desproporcionado distribuir as verbas pelos consumidores em causa, por ser, por exemplo, demasiado oneroso ou inviável. Por conseguinte, as verbas recebidas a título de reparação através de ações coletivas contribuirão muito mais para a finalidade de proteger os interesses coletivos dos consumidores e devem ser canalizadas para um objetivo público, como, por exemplo, um fundo de apoio judiciário do consumidor, campanhas de sensibilização dirigidas aos consumidores ou movimentos de consumidores.
- (22) Só é possível requerer medidas destinadas a eliminar os efeitos persistentes da infração com base numa decisão final que declare verificada uma infração ao direito da União abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva que lese os interesses coletivos dos consumidores, incluindo uma decisão inibitória final proferida no âmbito da ação coletiva. Mais concretamente, só é possível requerer medidas destinadas a eliminar os efeitos persistentes da infração com base em decisões finais de um tribunal ou uma autoridade administrativa no contexto de atividades de aplicação coerciva da lei reguladas pelo Regulamento (UE) 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.<sup>32</sup>
- (23) A diretiva prevê um mecanismo processual, que não prejudica as normas que instituem os direitos materiais dos consumidores a meios de reparação contratuais e extracontratuais caso os seus interesses sejam lesados por uma infração, nomeadamente o direito à indemnização por danos, a rescisão do contrato, o reembolso, a substituição, a reparação ou a redução do preço. Só pode ser intentada

---

<sup>32</sup>

JO L 345 de 27.12.2017.

uma ação coletiva em que se procure obter reparação por danos nos termos da diretiva quando a legislação da União ou nacional preveja tal direito material.

- (24) A diretiva não substitui os mecanismos nacionais de tutela coletiva. Tendo em conta as suas tradições jurídicas, deixa ao critério dos Estados-Membros conceberem a ação coletiva definida pela diretiva como parte de um mecanismo de tutela coletiva existente ou futuro ou como uma alternativa a esses mecanismos, na medida em que o mecanismo nacional esteja em conformidade com as modalidades estabelecidas pela diretiva.
- (25) As entidades qualificadas devem ser totalmente transparentes acerca da origem do financiamento da sua atividade, em geral, e relativamente às verbas que sustentam a ação coletiva de reparação, por forma a permitir que os tribunais e as autoridades administrativas avaliem a existência de eventuais conflitos de interesses entre o terceiro que está a financiar e a entidade qualificada, previnam o risco de litigância de má-fé e avaliem se o terceiro financiador tem recursos suficientes para cumprir os seus compromissos financeiros para com a entidade qualificada. As informações fornecidas pela entidade qualificada ao tribunal ou à autoridade administrativa que aprecia a ação coletiva devem permitir-lhe avaliar se o terceiro pode influenciar decisões de natureza processual da entidade qualificada no âmbito da ação coletiva, incluindo as respeitantes a acordos de indemnização, e se este financia uma ação coletiva de reparação contra um demandado que seja concorrente do financiador ou contra um demandado de quem o financiador dependa. Se qualquer destas circunstâncias se confirmar, o tribunal ou a autoridade administrativa deve poder exigir à entidade qualificada que recuse o financiamento em causa e, se for caso disso, recusar -lhe a legitimidade em casos concretos.
- (26) Devem ser incentivados os acordos de indemnização coletivos extrajudiciais que visam oferecer reparação aos consumidores lesados, tanto antes de a ação coletiva ser intentada como em qualquer fase do processo.
- (27) Os Estados-Membros podem prever que uma entidade qualificada e um profissional que tenham chegado a acordo quanto à reparação dos danos causados aos consumidores lesados por uma prática alegadamente ilegal desse profissional possam solicitar conjuntamente a um tribunal ou a uma autoridade administrativa que homologue o acordo em causa. Tal pedido só pode ser deferido pelo tribunal ou pela autoridade administrativa se não existir qualquer outra ação coletiva em curso quanto à prática em causa. O tribunal ou autoridade administrativa competente que aprove tais acordos coletivos de indemnização deve ter em conta os interesses e os direitos de todas as partes envolvidas, incluindo dos consumidores individuais. Os consumidores individuais em causa devem dispor da possibilidade de aceitar ou de se recusar a ficar vinculados por tal acordo.
- (28) O tribunal e a autoridade administrativa devem poder convidar o profissional infrator e a entidade qualificada que intentou a ação coletiva a entrar em negociações, a fim de alcançar um acordo sobre a reparação a atribuir aos consumidores interessados. A decisão de convidar as partes a resolver um litígio extrajudicialmente deve ter em conta o tipo de infração a que a ação se refere, as características dos consumidores em causa, o tipo de reparação possível suscetível de ser oferecida, bem como a vontade das partes em chegar a um acordo e a celeridade do procedimento.
- (29) A fim de facilitar a reparação destinada aos consumidores individuais obtida com base em decisões finais de caráter declarativo em matéria de responsabilidade do profissional face aos consumidores lesados por uma infração proferidas no âmbito de

ações coletivas, o tribunal ou a autoridade administrativa que proferiu a decisão deve poder solicitar à entidade qualificada e ao profissional que cheguem a um acordo coletivo de indemnização.

- (30) Qualquer acordo de indemnização extrajudicial alcançado no âmbito de uma ação coletiva ou com base numa decisão final de carácter declarativo deve ser homologado pelo tribunal ou pela autoridade administrativa pertinente, com vista a assegurar a sua equidade, tendo em conta os direitos e interesses de todas as partes envolvidas. Os consumidores individuais em causa devem dispor da possibilidade de aceitar ou de se recusar a ficar vinculados por tal acordo.
- (31) Garantir que os consumidores são informados acerca de uma ação coletiva é fundamental para o êxito desta. Os consumidores devem ser informados da ação coletiva em curso, do facto de a prática de um profissional ter sido considerada uma infração à lei, dos seus direitos após se declarar verificada uma infração e de quaisquer medidas subsequentes a tomar pelos consumidores em causa, em particular com vista à obtenção de reparação. Os riscos para a reputação associados à divulgação de informações acerca da infração também são importantes para dissuadir os profissionais que violam os direitos do consumidor.
- (32) Para serem eficazes, as informações devem ser adequadas e proporcionais às circunstâncias do caso. O profissional que cometeu a infração deve informar adequadamente todos os consumidores interessados acerca de qualquer decisão inibitória ou indemnizatória final proferida no âmbito de uma ação coletiva, bem como de qualquer acordo de indemnização homologado por um tribunal ou uma autoridade administrativa. Essas informações podem ser fornecidas, por exemplo, através do sítio Web do profissional, das redes sociais, dos mercados em linha ou em jornais populares, incluindo os distribuídos exclusivamente por meios de comunicação eletrónicos. Se possível, os consumidores devem ser informados individualmente através de cartas, em formato eletrónico ou em papel. Quando solicitado, essas informações devem ser fornecidas num formato acessível a pessoas com deficiência.
- (33) A fim de reforçar a segurança jurídica, evitar incoerências na aplicação do direito da União e aumentar a eficácia e a eficiência processual das ações coletivas e de eventuais ações subsequentes para obter reparação, a verificação de uma infração constatada numa decisão final, incluindo uma decisão inibitória final nos termos da diretiva, proferida por uma autoridade administrativa ou por um tribunal não pode voltar a ser objeto de litígio em posteriores ações judiciais relacionadas com a mesma infração cometida pelo mesmo profissional quanto à natureza da infração e ao seu âmbito material, pessoal, temporal e territorial, tal como determinado pela referida decisão final. Quando uma ação destinada a obter medidas que eliminem os efeitos persistentes da infração, nomeadamente a reparação, seja intentada num Estado-Membro que não seja o Estado-Membro onde foi proferida a decisão final que declara verificada a infração, a decisão deve constituir presunção ilidível da prática da infração em causa.
- (34) Os Estados-Membros devem assegurar que as ações individuais de reparação podem basear-se numa decisão final de carácter declarativo proferida no âmbito de uma ação coletiva. Tais ações devem estar disponíveis através de procedimentos céleres e simplificados.
- (35) As ações de reparação baseadas na constatação da prática de uma infração por decisão inibitória final ou por uma decisão final de carácter declarativo em matéria de responsabilidade do profissional face aos consumidores lesados no âmbito da diretiva

não devem ser prejudicadas pelas normas nacionais em matéria de prescrição. Intentar uma ação coletiva tem como efeito suspender ou interromper o prazo de prescrição de eventuais ações de reparação para os consumidores interessados na mesma.

- (36) As ações coletivas que visam obter decisões inibitórias devem ser tratadas com a devida celeridade processual. As decisões inibitórias com efeitos cautelares devem ser sempre tratadas segundo um procedimento acelerado, a fim de impedir eventuais danos ou novos danos causados pela infração.
- (37) Os elementos de prova são importantes para determinar se uma dada prática constitui uma infração da lei, se existe um risco de repetição, para identificar os consumidores afetados pela infração, decidir quanto à reparação e informar adequadamente os consumidores com interesse numa ação coletiva acerca dos processos em curso e dos seus resultados finais. No entanto, as relações entre as empresas e os consumidores são caracterizadas pela assimetria da informação, podendo as informações necessárias estar exclusivamente na posse do profissional, o que a torna inacessível à entidade qualificada. Por conseguinte, deve ser reconhecido às entidades qualificadas o direito de requerer ao tribunal ou à autoridade administrativa competente que o profissional divulgue elementos de prova pertinentes para a ação ou necessários para informar adequadamente os consumidores interessados na ação coletiva, sem que seja necessário especificar elementos de prova concretos. A necessidade, o âmbito e a proporcionalidade dessa divulgação devem ser cuidadosamente avaliados pelo tribunal ou pela autoridade administrativa que aprecia a ação coletiva, tendo em conta a proteção dos legítimos interesses de terceiros e as normas nacionais e da União em vigor em matéria de confidencialidade.
- (38) A fim de garantir a eficácia das ações coletivas, os profissionais infratores devem ser sujeitos a sanções eficazes, dissuasoras e proporcionadas se não derem cumprimento à decisão final proferida no âmbito da ação coletiva.
- (39) Tendo em conta o facto de que as ações coletivas defendem um interesse público e protegem os interesses coletivos dos consumidores, os Estados-Membros devem garantir que as entidades qualificadas não são impedidas de intentar ações coletivas nos termos da diretiva devido aos custos processuais.
- (40) A cooperação e o intercâmbio de informações entre entidades qualificadas de diferentes Estados-Membros revelaram-se úteis para dar resposta a infrações transfronteiriças. É necessário continuar a reforçar as capacidades e a aprofundar as medidas de cooperação entre um maior número de entidades qualificadas de toda a União, a fim de aumentar o recurso às ações coletivas com implicações transfronteiriças.
- (41) Por forma a combater eficazmente as infrações com implicações transfronteiriças, importa assegurar o reconhecimento mútuo do estatuto jurídico que as entidades qualificadas previamente designadas por um Estado-Membro têm para intentar uma ação coletiva noutro Estado-Membro. Além disso, as entidades qualificadas dos diferentes Estados-Membros devem ter a possibilidade de unir forças no âmbito de uma mesma ação coletiva diante de um foro único, em função das regras aplicáveis em matéria de competência. Por razões de eficiência e eficácia, uma entidade qualificada deve poder intentar uma ação coletiva em nome de outras entidades qualificadas que representem consumidores de diferentes Estados-Membros.
- (42) A diretiva respeita os direitos fundamentais e os princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Por conseguinte, deve ser interpretada e

aplicada em conformidade com esses direitos e princípios, incluindo os relativos ao direito a uma ação e a um tribunal imparcial, bem como o direito de defesa.

- (43) No que se refere ao direito do ambiente, a diretiva tem em conta a Convenção da UNECE sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente («Convenção de Aarhus»).
- (44) Os objetivos da diretiva, designadamente criar um mecanismo de ação coletiva para proteger os interesses coletivos dos consumidores, por forma a assegurar um nível elevado de proteção dos consumidores na União e o adequado funcionamento do mercado interno, não podem ser suficientemente alcançados através de ações empreendidas exclusivamente pelos Estados-Membros, mas podem, devido às implicações transfronteiriças das ações coletivas, ser mais bem alcançados ao nível da União. Por conseguinte, a União pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, a diretiva não excede o necessário para atingir esse objetivo.
- (45) Em conformidade com a Declaração Política Conjunta, de 28 de setembro de 2011, dos Estados-Membros e da Comissão sobre os documentos explicativos<sup>33</sup>, os Estados-Membros comprometeram-se a juntar à notificação das suas medidas de transposição, nos casos em que tal se justifique, um ou mais documentos que expliquem a relação entre os elementos de uma diretiva e as partes correspondentes dos instrumentos nacionais de transposição. Em relação à presente diretiva, o legislador considera que a transmissão desses documentos se justifica.
- (46) É apropriado prever regras para a aplicação no tempo da presente diretiva.
- (47) A Diretiva 2009/22/CE deve, por conseguinte, ser revogada,

ADOTARAM A PRESENTE DIRETIVA:

## Capítulo 1

### Objeto, âmbito de aplicação e definições

#### *Artigo 1.º*

##### **Objeto**

1. A presente diretiva prevê normas que permitem às entidades qualificadas instaurar ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores, prevenindo simultaneamente garantias adequadas para prevenir a litigância de má-fé.
2. A presente diretiva não prejudica a adoção ou a manutenção pelos Estados-Membros de disposições que confirmam às entidades qualificadas, ou a outras pessoas interessadas, outros meios processuais para intentar ações com a mesma finalidade a nível nacional.

#### *Artigo 2.º*

##### **Âmbito de aplicação**

---

<sup>33</sup> JO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

1. A presente diretiva é aplicável às ações coletivas intentadas contra a violação por profissionais dos atos legislativos da União enumerados no anexo I, que lese ou seja suscetível de lesar os interesses coletivos dos consumidores. Aplica-se às infrações nacionais ou transnacionais, inclusivamente quando a infração tenha cessado antes de ter sido intentada a ação coletiva ou antes da sua conclusão.
2. A presente diretiva não prejudica as normas da legislação nacional ou da União que prevejam meios de reparação contratuais ou extracontratuais dos consumidores quanto às infrações cometidas.
3. A presente diretiva não prejudica as normas de direito internacional privado da União, nomeadamente as que regem a competência dos tribunais e a lei aplicável.

### *Artigo 3.º*

#### **Definições**

Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- (1) «Consumidor», a pessoa singular que atue com fins que não se incluem no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional;
- (2) «Profissional», a pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, que atue, inclusivamente através de outra pessoa que intervenha em seu nome ou por sua conta, no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional;
- (3) «Interesses coletivos dos consumidores», os interesses de um conjunto de consumidores;
- (4) «Ação coletiva», a ação destinada a proteger interesses coletivos dos consumidores, na qual estes não são partes;
- (5) «Prática», qualquer ato ou omissão por parte de um profissional;
- (6) «Decisão final», a decisão proferida por um tribunal de um Estado-Membro de que já não caiba recurso ou a decisão de uma autoridade administrativa que já não possa ser objeto de controlo jurisdicional.

## **Capítulo 2**

### **Ações coletivas**

#### *Artigo 4.º*

##### **Entidades qualificadas**

1. Os Estados-Membros devem garantir que as entidades qualificadas previamente designadas, a seu pedido, pelos Estados-Membros para esse efeito e indicadas numa lista divulgada ao público podem intentar ações coletivas.

Os Estados-Membros só podem designar como qualificada uma entidade que satisfaça os seguintes critérios:

- (a) Ter sido devidamente constituída nos termos da lei de um Estado-Membro;
- (b) Ter interesse legítimo em garantir o cumprimento da legislação da União abrangida pela presente diretiva;
- (c) Não prosseguir fins lucrativos.

Os Estados-Membros devem avaliar periodicamente se as entidades qualificadas continuam a preencher os critérios. Os Estados-Membros devem garantir que as entidades qualificadas que deixem de satisfazer um ou mais dos critérios previstos no presente número perdem o estatuto previsto na presente diretiva.

2. Os Estados-Membros podem designar uma entidade qualificada, de forma *ad hoc*, para uma determinada ação coletiva, a pedido dessa entidade, desde que esta satisfaça os critérios referidos no n.º 1.
3. Os Estados-Membros devem garantir, nomeadamente, que as organizações de consumidores e os organismos públicos independentes podem adquirir o estatuto de entidade qualificada. Os Estados-Membros podem designar como entidades qualificadas organizações de consumidores que representem membros de vários Estados-Membros.
4. Os Estados-Membros podem estabelecer normas que determinem quais as entidades qualificadas para solicitar qualquer das medidas previstas nos artigos 5.º e 6.º e quais as entidades qualificadas para requerer apenas uma ou mais dessas medidas.
5. O cumprimento dos critérios previstos no n.º 1 pelas entidades qualificadas não prejudica o direito de os tribunais ou autoridades administrativas analisarem se a finalidade dessas entidades justifica a instauração da ação num caso concreto, nos termos do artigo 5.º, n.º 1.

#### *Artigo 5.º*

#### **Ações coletivas destinadas a proteger os interesses coletivos dos consumidores**

1. Os Estados-Membros devem garantir a possibilidade de as entidades qualificadas intentarem ações coletivas junto dos tribunais nacionais ou autoridades administrativas, desde que exista uma relação direta entre os objetivos principais dessas entidades e os direitos reconhecidos pelo direito da União que se alega terem sido violados e em relação aos quais a ação é intentada.
2. Os Estados-Membros devem garantir que as entidades qualificadas podem intentar ações coletivas a fim de ver decretadas qualquer das seguintes medidas:
  - (a) Uma decisão inibitória proferida a título cautelar para pôr termo a uma prática ou proibir a mesma quando não tenha ainda sido concretizada e essa concretização esteja iminente;
  - (b) Uma decisão inibitória que reconheça que a prática em causa constitui uma infração e, se for caso disso, ponha termo a essa prática ou a proíba, quando não tenha ainda sido concretizada mas a sua concretização esteja iminente.

Para requerer uma ação inibitória, a entidade qualificada não precisa de obter um mandato dos consumidores individuais interessados ou de fornecer prova das perdas ou danos efetivos por estes sofridos, nem de demonstrar a existência de dolo ou negligência pelo profissional em causa.

3. Os Estados-Membros devem garantir que as entidades qualificadas podem intentar ações coletivas com o objetivo de ver decretadas medidas destinadas a eliminar os efeitos persistentes da infração. Essas medidas devem ser requeridas com base numa decisão final que reconheça que determinada prática constitui uma infração aos atos legislativos da União enumerados no anexo I lesiva dos interesses coletivos dos

consumidores, inclusivamente com base na decisão inibitória final a que se refere o n.º 2, alínea b).

4. Sem prejuízo do disposto no artigo 4.º, n.º 4, os Estados-Membros devem assegurar que as entidades qualificadas podem requerer, numa única ação coletiva, medidas destinadas a eliminar os efeitos persistentes da infração, assim como as medidas a que se refere o n.º 2.

#### *Artigo 6.º*

#### **Meios de reparação**

1. Para efeitos do artigo 5.º, n.º 3, os Estados-Membros devem assegurar que as entidades qualificadas podem intentar ações coletivas para obter reparação, obrigando o profissional em causa a proporcionar, conforme adequado, indemnização, arranjo, substituição, redução do preço, rescisão de contrato ou reembolso do preço pago. Os Estados-Membros podem exigir que, antes de ser proferida uma decisão declarativa ou uma decisão de reparação, seja previamente obtido mandato dos consumidores individuais interessados.

A entidade qualificada deve fornecer informações suficientes nos termos da legislação nacional para sustentar a ação, incluindo uma descrição dos consumidores interessados na mesma e as questões de facto e de direito a resolver.

2. Em derrogação do disposto no n.º 1, os Estados-Membros podem atribuir competência a um tribunal ou autoridade administrativa para proferir, em vez de uma decisão de reparação, uma decisão declarativa quanto à responsabilidade do profissional em relação aos consumidores lesados pela infração à legislação da União enumerada no anexo I, em casos devidamente justificados, quando, dadas as características dos danos concretos causados a esses consumidores, a quantificação da reparação individual seja demasiado complexa.

3. O disposto no n.º 2 não é aplicável:

- (a) Quando os consumidores lesados pela infração sejam identificáveis e tenham sofrido um dano comparável causado pela mesma prática em relação ao mesmo período temporal ou à mesma compra. Em tais casos a exigência de mandato dos consumidores individuais em causa não constitui uma condição necessária para intentar a ação. A reparação deve ser direcionada para os consumidores lesados;
- (b) Quando os consumidores em causa tenham sofrido pequenos danos e seja desproporcionado repartir a reparação pelos mesmos. Nesses casos, os Estados-Membros devem assegurar que não é necessário obter um mandato dos consumidores individuais em causa. A reparação deve ser direcionada para fins de interesse público que sirvam os interesses coletivos dos consumidores.

4. A reparação obtida através de uma decisão final, proferida em conformidade com os n.ºs 1, 2 e 3, não prejudica quaisquer outros direitos a obter reparação que sejam reconhecidos aos consumidores em causa pela legislação nacional ou da União.

#### *Artigo 7.º*

#### **Financiamento**

1. A entidade qualificada para requerer a decisão de reparação prevista no artigo 6.º, n.º 1, deve declarar, na fase inicial da ação, a origem das verbas utilizadas para as suas atividades, em geral, e as verbas a que recorre para intentar a ação. Deve comprovar que dispõe de recursos financeiros suficientes para representar os interesses dos consumidores em causa e para pagar as respetivas custas se a ação for julgada improcedente.
2. Os Estados-Membros devem garantir que, quando a ação coletiva seja financiada por terceiros, estes não podem:
  - (a) Influenciar as decisões da entidade qualificada no âmbito da ação coletiva, incluindo quanto a eventuais acordos;
  - (b) Financiar uma ação inibitória contra um concorrente do financiador ou alguém de quem o financiador dependa;
3. Os Estados-Membros devem garantir que os tribunais e as autoridades administrativas têm competência para avaliar as circunstâncias a que se refere o n.º 2 e, eventualmente, exigir à entidade qualificada que recuse o financiamento em causa e, se necessário, negue legitimidade processual à entidade qualificada em casos concretos.

#### *Artigo 8.º*

#### **Acordos**

1. Os Estados-Membros podem prever que uma entidade qualificada e um profissional que tenham chegado a acordo quanto à reparação dos danos causados aos consumidores lesados por uma prática alegadamente ilegal desse profissional possam solicitar conjuntamente a um tribunal ou a uma autoridade administrativa que homologue o acordo em causa. O pedido apresentado para esse efeito só deve ser admitido pelo tribunal ou autoridade administrativa se não existir outra ação coletiva em curso perante um tribunal ou uma autoridade administrativa do mesmo Estado-Membro quanto ao mesmo profissional e à prática em causa.
2. Os Estados-Membros devem assegurar que, em qualquer momento, no âmbito de uma ação coletiva, o tribunal ou autoridade administrativa pode convidar a entidade qualificada e o demandado, após consulta dos mesmos, a chegarem a acordo quanto à reparação dentro de um prazo fixado.
3. Os Estados-Membros devem assegurar que o tribunal ou autoridade administrativa que tenha proferido a decisão declarativa final a que se refere o artigo 6.º, n.º 2, pode solicitar às partes na ação coletiva que cheguem a acordo dentro de um prazo razoável quanto à reparação dos consumidores com base na referida decisão final.
4. Os acordos referidos nos n.ºs 1, 2 e 3 devem ser sujeitos ao escrutínio do tribunal ou autoridade administrativa. O tribunal ou a autoridade administrativa deve apreciar a legalidade e a equidade do acordo, tendo em conta os direitos e interesses de todos os envolvidos, incluindo os consumidores interessados.
5. Se o acordo referido no n.º 2 não for alcançado dentro do prazo fixado ou não for homologado, o tribunal ou autoridade administrativa deve fazer avançar a ação coletiva.
6. Os consumidores individuais devem dispor da possibilidade de aceitar ou de se recusar a ficarem vinculados pelos acordos referidos nos n.ºs 1, 2 e 3. A reparação

obtida através de um acordo homologado nos termos do n.º 4 não prejudica quaisquer outros direitos a obter uma reparação que possam ser reconhecidos aos consumidores em causa pela legislação nacional ou da União.

#### *Artigo 9.º*

##### **Informações sobre as ações coletivas**

1. Os Estados-Membros devem garantir que o tribunal ou autoridade administrativa exige ao profissional que cometeu a infração que comunique aos consumidores lesados, a expensas deste, as decisões finais que decretem medidas previstas nos artigos 5.º e 6.º, bem como os acordos homologados nos termos do artigo 8.º, por meio adequado às circunstâncias do caso e dentro de um prazo determinado, incluindo, se for caso disso, a comunicação individual a todos os consumidores interessados.
2. As informações a que se refere o n.º 1 devem incluir uma explicação clara e compreensível do objeto da ação coletiva, dos seus efeitos jurídicos e das eventuais medidas subsequentes a tomar pelos consumidores em causa.

#### *Artigo 10.º*

##### **Efeitos das decisões finais**

1. Os Estados-Membros devem garantir que qualquer infração lesiva dos interesses coletivos dos consumidores, constatada numa decisão final de um tribunal ou autoridade administrativa, incluindo a decisão inibitória final prevista no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), é considerada como determinando irrefutavelmente a existência dessa infração para efeitos de outras ações destinadas a obter reparação junto dos tribunais nacionais, contra o mesmo profissional, pela mesma infração.
2. Os Estados-Membros devem garantir que as decisões finais a que se refere o n.º 1 proferidas noutros Estados-Membros serão consideradas pelos respetivos tribunais ou autoridades administrativas nacionais como presunções ilidíveis da infração cometida.
3. Os Estados-Membros devem garantir que as decisões finais declarativas a que se refere o artigo 6.º, n.º 2, são consideradas como determinando irrefutavelmente a responsabilidade do profissional face aos consumidores lesados pela infração para efeitos de outras ações destinadas a obter reparação junto dos tribunais nacionais, contra o mesmo profissional, pela mesma infração. Os Estados-Membros devem garantir que as ações intentadas individualmente pelos consumidores seguem um procedimento célere e simplificado.

#### *Artigo 11.º*

##### **Suspensão do prazo de prescrição**

Os Estados-Membros devem garantir que a instauração das ações coletivas previstas nos artigos 5.º e 6.º tem por efeito a suspensão ou interrupção dos prazos de prescrição aplicáveis a eventuais ações de tutela coletiva dos consumidores em causa, se os direitos em causa estiverem sujeitos a prescrição nos termos da legislação nacional ou da União.

*Artigo 12.º*

**Celeridade processual**

1. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que as ações coletivas previstas nos artigos 5.º e 6.º são tratadas com a devida celeridade.
2. As ações coletivas previstas no artigo 5.º, n.º 2, alínea a), que visem obter uma decisão que decrete uma medida cautelar, devem seguir um procedimento acelerado.

*Artigo 13.º*

**Meios de prova**

Os Estados-Membros devem garantir que, a pedido da entidade qualificada que tiver apresentado factos e provas disponíveis, razoáveis e suficientes para sustentar a ação coletiva, e que tiver indicado outros meios de prova na posse do demandado, o tribunal ou autoridade administrativa pode, nos termos do direito processual nacional, exigir que esses meios de prova sejam apresentados pelo demandado, sem prejuízo das normas nacionais e da União em matéria de confidencialidade.

*Artigo 14.º*

**Sanções**

1. Os Estados-Membros devem estabelecer as sanções aplicáveis ao incumprimento das decisões finais proferidas no âmbito de ações coletivas e tomar todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas.
2. Os Estados-Membros devem garantir que as sanções podem revestir a forma de coimas.
3. Ao decidir da repartição das receitas dessas coimas, os Estados-Membros devem ter em conta os interesses coletivos dos consumidores.
4. Até [*data de transposição da presente diretiva*], os Estados-Membros devem comunicar à Comissão as sanções previstas no n.º 1, devendo comunicar sem demora qualquer alteração posterior das mesmas.

*Artigo 15.º*

**Apoio às entidades qualificadas**

1. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que as custas processuais das ações coletivas não constituem um obstáculo financeiro ao exercício efetivo, pelas entidades qualificadas, do direito de requerer as medidas previstas nos artigos 5.º e 6.º, nomeadamente limitando as custas processuais, prestando eventual apoio judiciário ou disponibilizando financiamento público para o efeito.
2. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que, sempre que as entidades qualificadas devam informar os consumidores acerca do andamento de uma ação coletiva, os custos decorrentes do cumprimento dessa obrigação sejam suportados pelo profissional se a ação for julgada procedente.

3. Os Estados-Membros e a Comissão devem apoiar e facilitar a cooperação das entidades qualificadas e o intercâmbio e divulgação de boas práticas e experiências em matéria de resolução de infrações nacionais e transnacionais.

#### *Artigo 16.º*

#### **Ações coletivas transnacionais**

1. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que, após a apresentação da lista pública nos termos do artigo 4.º, n.º 1, as entidades qualificadas previamente designadas nos Estados-Membros podem recorrer aos tribunais ou autoridades administrativas de outro Estado-Membro que constem dessa lista. Os tribunais ou autoridades administrativas devem aceitar a lista como prova da legitimidade da entidade qualificada para intentar a ação, sem prejuízo do direito de analisarem se a finalidade desta última justifica a instauração da ação nos casos concretos.
2. Se a infração lesar ou for suscetível de lesar consumidores de diferentes Estados-Membros, estes deverão garantir que a ação coletiva pode ser intentada junto do tribunal ou da autoridade administrativa competente de um Estado-Membro por várias entidades qualificadas de diferentes Estados-Membros, conjuntamente ou fazendo-se representar por uma única entidade com legitimidade para proteger interesses coletivos de consumidores de diferentes Estados-Membros.
3. Para efeitos das ações coletivas transnacionais, e sem prejuízo dos direitos conferidos a outras entidades pela legislação nacional, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão a lista das entidades qualificadas previamente designadas. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o nome e a finalidade dessas entidades qualificadas. A Comissão deve divulgar essas informações e mantê-las atualizadas.
4. Se um Estado-Membro ou a Comissão manifestarem dúvidas quanto ao cumprimento dos critérios previstos no artigo 4.º, n.º 1, por parte de uma entidade qualificada, o Estado-Membro que a tiver designado deve verificar a situação em causa e, se for caso disso, revogar a designação, quando um ou mais dos critérios não tenham sido cumpridos.

### **Capítulo 3**

#### **Disposições finais**

#### *Artigo 17.º*

#### **Revogação**

Sem prejuízo do disposto no artigo 20.º, n.º 2, a Diretiva 2009/22/UE é revogada a partir de [data de aplicação da presente diretiva].

As remissões feitas para a diretiva revogada devem entender-se como sendo efetuadas para a presente diretiva, devendo ser lidas de acordo com a tabela de correspondência que consta do anexo II.

#### *Artigo 18.º*

#### **Acompanhamento e avaliação**

1. Decorridos pelo menos cinco anos após a data de aplicação da presente diretiva, a Comissão deve proceder à avaliação da mesma e apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu um relatório sobre as suas principais conclusões. A avaliação deve ser efetuada em conformidade com as orientações da Comissão intituladas «Legislar Melhor». Nesse relatório, a Comissão deve avaliar, nomeadamente, o âmbito de aplicação da diretiva, definido no artigo 2.º e no anexo I.
2. Até um ano após a entrada em vigor da presente diretiva, a Comissão deve avaliar se as normas que regulam os direitos dos passageiros aéreos e ferroviários oferecem um nível de proteção dos direitos dos consumidores comparável ao previsto na presente diretiva. Se for caso disso, a Comissão apresentará propostas adequadas, que poderão consistir, nomeadamente, na remoção dos atos legislativos indicados nos pontos 10 e 15 do anexo I do âmbito de aplicação da presente diretiva, como previsto no artigo 2.º.
3. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão, anualmente (pela primeira vez até quatro anos após a data de aplicação da presente diretiva), as seguintes informações, necessárias para a elaboração do relatório a que se refere o n.º 1:
  - (a) O número de ações coletivas intentadas nos termos da presente diretiva junto das autoridades administrativas e judiciais;
  - (b) O tipo de entidade qualificada que intentou essas ações;
  - (c) O tipo de infração invocado nas ações coletivas, as partes processuais e os setores económicos em causa;
  - (d) A duração do processo, desde a petição inicial até ter sido proferida a decisão inibitória final prevista no artigo 5.º, a decisão de reparação ou as decisões declarativas previstas no artigo 6.º ou a homologação definitiva dos acordos referidos no artigo 8.º;
  - (e) O resultado das ações coletivas;
  - (f) O número de entidades qualificadas que participaram no mecanismo de cooperação e intercâmbio de boas práticas previsto no artigo 15.º, n.º 3.

#### *Artigo 19.º*

#### **Transposição**

1. Os Estados-Membros devem adotar e publicar, até [18 meses a partir da data de entrada em vigor da presente diretiva], as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

Os Estados-Membros devem aplicar as referidas disposições a partir de [6 meses após o prazo de transposição].

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades da referência são estabelecidas pelos Estados-Membros.
2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

*Artigo 20.º*

**Disposições transitórias**

1. Os Estados-Membros devem aplicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas de transposição da presente diretiva às infrações cometidas a partir de [data de aplicação da presente diretiva].
2. Os Estados-Membros devem aplicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas de transposição da Diretiva 2009/22/CE às infrações cometidas antes [data de aplicação da presente diretiva].

*Artigo 21.º*

**Entrada em vigor**

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

*Artigo 22.º*

**Destinatários**

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Parlamento Europeu*  
*O Presidente*

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*

## **FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA**

### **1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA**

- 1.1. Denominação da proposta/iniciativa
- 1.2. Domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB
- 1.3. Natureza da proposta/iniciativa
- 1.4. Objetivo(s)
- 1.5. Justificação da proposta/iniciativa
- 1.6. Duração da ação e do seu impacto financeiro
- 1.7. Modalidade(s) de gestão prevista(s)

### **2. MEDIDAS DE GESTÃO**

- 2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações
- 2.2. Sistema de gestão e de controlo
- 2.3. Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades

### **3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA**

- 3.1. Rubrica(s) do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s)
- 3.2. Impacto estimado nas despesas
  - 3.2.1. *Síntese do impacto estimado nas despesas*
  - 3.2.2. *Impacto estimado nas dotações operacionais*
  - 3.2.3. *Impacto estimado nas dotações de natureza administrativa*
  - 3.2.4. *Compatibilidade com o atual quadro financeiro plurianual*
  - 3.2.5. *Participação de terceiros no financiamento*
- 3.3. Impacto estimado nas receitas

## FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA

### 1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

#### 1.1. Denominação da proposta/iniciativa

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a ações coletivas para proteger interesses coletivos dos consumidores, que revoga a Diretiva 2009/22/CE relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores

#### 1.2. Domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB<sup>34</sup>

Título 33 – Justiça e Consumidores — Capítulo 33 02 01 – Programa Direitos, Igualdade e Cidadania

Âmbito de outros domínios de intervenção em causa — Ver anexo I da proposta

#### 1.3. Natureza da proposta/iniciativa

- A proposta/iniciativa refere-se a **uma nova ação**
- A proposta/iniciativa refere-se a **uma nova ação na sequência de um projeto-piloto/ação preparatória**<sup>35</sup>
- A proposta/iniciativa refere-se à **prorrogação de uma ação existente**
- A proposta/iniciativa refere-se a **uma ação reorientada para uma nova ação**

#### 1.4. Objetivo(s)

##### 1.4.1. *Objetivo(s) estratégico(s) plurianual(is) da Comissão visado(s) pela proposta/iniciativa*

Um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo; mercado único digital

DG JUST — Programa Direitos, Igualdade e Cidadania, Objetivo n.º 9, relacionado com a política dos consumidores:

- Permitir às pessoas, na sua qualidade de consumidores no mercado interno, fazer valer os direitos que lhes são conferidos pelo direito da União.

Objetivo específico da proposta:

- Com melhores ações coletivas, o objetivo é reduzir o número de infrações do direito da União lesivas dos interesses coletivos dos consumidores e, por conseguinte, melhorar o cumprimento e eliminar os prejuízos causados aos consumidores.

Objetivo específico da ação no orçamento proposto:

- Prosseguir e alargar a educação e as medidas de cooperação a um maior número de entidades qualificadas em toda a UE, a fim de aumentar o recurso a ações coletivas no caso de infrações com implicações transfronteiriças.

<sup>34</sup> ABM: *activity based management* (gestão por atividades); ABB: *activity based budgeting* (orçamentação por atividades).

<sup>35</sup> Tal como referido no artigo 54.º, n.º 2, alínea a) ou b), do Regulamento Financeiro.

1.4.2. *Objetivo(s) específico(s) e atividade(s) ABM/ABB em causa*

Atividade(s) ABM/ABB em causa

Atividades de análise (recolha de dados e estatísticas)

Aprendizagem mútua e cooperação (eventos, plataforma de intercâmbio eletrónico de dados, meios de comunicação à distância)

1.4.3. *Resultados e impacto esperados*

*Especificar os efeitos que a proposta/iniciativa poderá ter nos beneficiários/na população visada*

Nos consumidores: elevado nível de proteção do consumidor e a redução dos prejuízos sofridos, uma vez que seriam reforçados os mecanismos coletivos de reparação em situações de dano em grande escala e, por conseguinte, incentivos mais fortes para os profissionais cumprirem a legislação de defesa do consumidor da UE.

Nas entidades qualificadas: novas medidas e regras mais claras para as entidades qualificadas com legitimidade para intentar ações coletivas, em especial em processos transfronteiriços.

Nos profissionais: os profissionais beneficiarão de condições mais equitativas e de uma concorrência mais leal.

1.4.4. *Indicadores de resultados e de impacto*

*Especificar os indicadores que permitem acompanhar a execução da proposta/iniciativa.*

O artigo 18.º (acompanhamento e avaliação) da presente proposta impõe aos Estados-Membros a obrigação de fornecer informação estatística sobre os seguintes indicadores:

- o número e o tipo de ações coletivas intentadas nos termos da diretiva junto das autoridades administrativas e judiciais;
- o tipo de entidade qualificada que intenta a ação;
- o tipo de infração invocado nas ações coletivas, as partes processuais e os setores económicos em causa;
- a duração do processo, desde a petição inicial até ser proferida a decisão inibitória prevista no artigo 5.º, as decisões de reparação ou as decisões declarativas previstas no artigo 6.º ou a homologação definitiva dos acordos referidos no artigo 8.º da diretiva,
- os resultados finais das ações coletivas (por exemplo, acordos de indemnização, decisões de reparação),
- o número de entidades qualificadas que participaram no mecanismo de cooperação e de intercâmbio de boas práticas previsto no artigo 15.º, n.º 3, da diretiva.

## 1.5. Justificação da proposta/iniciativa

### 1.5.1. *Necessidade(s) a satisfazer a curto ou a longo prazo*

A proposta visa melhorar a eficácia do procedimento de ação inibitória e introduzir medidas para eliminar as consequências da violação dos direitos do consumidor. Com melhores ações coletivas, o objetivo é reduzir o número de infrações do direito da União lesivas dos interesses coletivos dos consumidores e, por conseguinte, melhorar o cumprimento e eliminar os prejuízos causados aos consumidores.

### 1.5.2. *Valor acrescentado da intervenção da UE*

Os consumidores ainda não têm acesso a oportunidades efetivas de reparação em todos os Estados-Membros. As disparidades significativas identificadas entre os Estados-Membros no que diz respeito à eficácia da atual Diretiva Ações Inibitórias exigem a intervenção da UE, em especial atendendo às suas implicações transfronteiriças. A ação dos Estados-Membros, por si só, é suscetível de resultar numa maior fragmentação, o que, por sua vez, contribuiria para manter um tratamento desigual dos consumidores e dos profissionais no mercado interno e diferentes níveis de reparação para os consumidores na União e, em última análise, enfraqueceria o mercado único para os consumidores.

### 1.5.3. *Lições tiradas de experiências anteriores semelhantes*

O relatório de 2008 da Comissão sobre a aplicação da Diretiva Ações Inibitórias concluiu que as ações inibitórias têm sido utilizadas com algum êxito em infrações nacionais, mas não tanto em infrações transfronteiriças, sobretudo devido à falta de recursos das entidades qualificadas para fazer face aos diferentes procedimentos existentes nos diversos Estados-Membros. O relatório de 2012 da Comissão concluiu que as ações inibitórias têm um potencial considerável caso as suas lacunas sejam colmatadas, em especial os elevados custos dos processos, a duração e complexidade dos procedimentos, os efeitos relativamente limitados para os consumidores das decisões proferidas no âmbito de ações inibitórias e a dificuldade de as aplicar. A avaliação exaustiva da Diretiva Ações Inibitórias no âmbito do balanço de qualidade de 2017 da Comissão em matéria de legislação relativa ao consumo e à comercialização identificou muitos dos mesmos obstáculos, em especial a falta de mecanismos de reparação suficientes para os consumidores.

### 1.5.4. *Compatibilidade e eventual sinergia com outros instrumentos adequados.*

A proposta é plenamente coerente e compatível com as políticas vigentes da União. Complementa os procedimentos de ação inibitória e de reparação disponíveis nos instrumentos setoriais, introduzindo um mecanismo de ação coletiva específico para os casos em que os interesses coletivos dos consumidores foram ou poderão ser prejudicados. A melhor aplicação dos instrumentos do direito da União abrangidos pelo âmbito da diretiva contribuirá, nomeadamente, para as estratégias relativas ao Mercado Único Digital, à União dos Mercados de Capitais, à União da Energia e à Economia Circular.

## 1.6. Duração da ação e do seu impacto financeiro

Proposta/iniciativa de **duração limitada**

–  Proposta/iniciativa válida entre [DD/MM]AAAA e [DD/MM]AAAA

- Impacto financeiro no período compreendido entre AAAA e AAAA

X Proposta/iniciativa de **duração ilimitada**

- Aplicação com um período de arranque progressivo entre AAAA e AAAA,
- seguido de um período de aplicação a um ritmo de cruzeiro.

**1.7. Modalidade(s) de gestão prevista(s)<sup>36</sup>**

X **Gestão direta** por parte da Comissão

- X por parte dos seus serviços, incluindo do seu pessoal nas delegações da União;
- por parte das agências de execução

**Gestão partilhada** com os Estados-Membros

**Gestão indireta** por delegação de funções de execução orçamental:

- em países terceiros ou nos organismos por estes designados;
  - nas organizações internacionais e respetivas agências (a especificar);
  - no BEI e no Fundo Europeu de Investimento;
  - nos organismos referidos nos artigos 208.º e 209.º do Regulamento Financeiro;
  - nos organismos de direito público;
  - nos organismos regidos pelo direito privado com uma missão de serviço público na medida em que prestem garantias financeiras adequadas;
  - nos organismos regidos pelo direito privado de um Estado-Membro com a responsabilidade pela execução de uma parceria público-privada e que prestem garantias financeiras adequadas;
  - nas pessoas encarregadas da execução de ações específicas no quadro da PESC por força do título V do Tratado da União Europeia, identificadas no ato de base pertinente.
- *Se assinalar mais de uma modalidade de gestão, queira especificar na secção «Observações».*

Observações:

Tanto os Estados-Membros como a Comissão Europeia devem apoiar e facilitar a cooperação e o intercâmbio das melhores práticas entre as entidades qualificadas (artigo 15.º, n.º 3, da proposta).

<sup>36</sup> As explicações sobre as modalidades de gestão e as referências ao Regulamento Financeiro estão disponíveis no sítio BudgWeb: [http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)

## 2. MEDIDAS DE GESTÃO

### 2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações

*Especificar a periodicidade e as condições*

O artigo 18.º (Acompanhamento e avaliação) exige que a Comissão proceda a uma avaliação decorridos, no mínimo, cinco anos após a data de aplicação. A Comissão deve estabelecer um programa pormenorizado para controlar as realizações, os resultados e os impactos da diretiva, os indicadores, a frequência de recolha. O papel dos Estados-Membros no quadro deste exercício deverá consistir, nomeadamente, no fornecimento de informações estatísticas pertinentes, como previsto no artigo 18.º.

Os exemplos de indicadores enumerados no ponto 1.4.4. da presente ficha financeira serão utilizados para apoiar a avaliação.

No que diz respeito ao acompanhamento de qualquer despesa financeira, são aplicáveis as disposições do Regulamento (UE) n.º 1381/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que cria o Programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» para o período de 2014 a 2020.

### 2.2. Sistema de gestão e de controlo

#### 2.2.1. *Risco(s) identificado(s)*

Não foram identificados quaisquer riscos.

#### 2.2.2. *Informações sobre o sistema de controlo interno criado.*

Não aplicável

#### 2.2.3. *Estimativa dos custos e benefícios dos controlos e avaliação do nível previsto de risco de erro.*

Não aplicável

### 2.3. Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades

*Especificar as medidas de prevenção e de proteção existentes ou previstas*

Para além da aplicação do Regulamento Financeiro para prevenir fraudes e irregularidades, serão realizados controlos da qualidade e verificações dos dados apresentados, para dar resposta a eventuais lacunas ou irregularidades.

### 3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

#### 3.1. Rubrica(s) do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s)

- Atuais rubricas orçamentais

Pela ordem das rubricas do quadro financeiro plurianual e das respetivas rubricas orçamentais.

Rubrica do quadro financeiro plurianual:	Rubrica orçamental	Tipo de despesa	Participação			
			de países da EFTA <sup>38</sup>	de países candidatos <sup>39</sup>	de países terceiros	na aceção do artigo 21.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento Financeiro
	Número 3. Segurança e cidadania	DD/DND. <sup>37</sup>				
	33 02 01	DD	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

- Novas rubricas orçamentais, cuja criação é solicitada – Não aplicável

Pela ordem das rubricas do quadro financeiro plurianual e das respetivas rubricas orçamentais.

Rubrica do quadro financeiro plurianual:	Rubrica orçamental	Tipo de despesa	Participação			
			de países EFTA	de países candidatos	de países terceiros	na aceção do artigo 21.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento Financeiro
	Número [Designação.....]	DD/DND				

<sup>37</sup> DD = dotações diferenciadas/DND = dotações não diferenciadas.

<sup>38</sup> EFTA: Associação Europeia de Comércio Livre.

<sup>39</sup> Países candidatos e, se for caso disso, países candidatos potenciais dos Balcãs Ocidentais.

### 3.2. Impacto estimado nas despesas

#### 3.2.1. Síntese do impacto estimado nas despesas

Em milhões de EUR (três casas decimais)

<b>Rubrica do quadro financeiro plurianual</b>	3	Segurança e cidadania
--	---	-----------------------

DG JUST			Ano 2019	Ano 2020	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024	TOTAL
• Dotações operacionais									
Número da rubrica orçamental 33 02 01	Autorizações	(1)	0,700						<b>0,700</b>
	Pagamentos	(2)	0,560						<b>0,560</b>
Número da rubrica orçamental	Autorizações	(1a)							
	Pagamentos	(2 a)							
Dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos <sup>40</sup>									
Número da rubrica orçamental 33.01 04 01		(3)	0,125	0,125					<b>0,250</b>
<b>TOTAL das dotações para a DG JUST (ao abrigo do Programa Direitos, Igualdade e Cidadania)</b>	Autorizações	=1+1a +3	0,825	0,125					<b>0,950</b>
	Pagamentos	=2+2a +3	<b>0,685</b>	<b>0,125</b>					<b>0,810</b>

<sup>40</sup> Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou ações da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação direta e indireta.

• TOTAL das dotações operacionais	Autorizações	(4)	0,700						<b>0,700</b>
	Pagamentos	(5)	0,560						<b>0,560</b>
• TOTAL das dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos		(6)	0,125	0,125					<b>0,250</b>
<b>TOTAL das dotações para a RUBRICA 3 Segurança e cidadania</b> do quadro financeiro plurianual	Autorizações	= 4 + 6	0,825	0,125					<b>0,950</b>
	Pagamentos	= 5 + 6	0,685	0,125					<b>0,810</b>

**Se o impacto da proposta/iniciativa incidir sobre mais de uma rubrica:**

• TOTAL das dotações operacionais	Autorizações	(4)							
	Pagamentos	(5)							
• TOTAL das dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos		(6)							
<b>TOTAL das dotações para as RUBRICAS 1 a 4</b> do quadro financeiro plurianual (quantia de referência)	Autorizações	= 4 + 6							
	Pagamentos	= 5 + 6							

<b>Rubrica do quadro financeiro plurianual</b>	<b>5</b>	«Despesas administrativas»
--	----------	----------------------------

Em milhões de EUR (três casas decimais)

	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024	TOTAL
DG JUST							
• Recursos Humanos	0,143	0,143					<b>0,286</b>
• Outras despesas de natureza administrativa							
<b>TOTAL DG JUST</b>	<b>0,143</b>	<b>0,143</b>					<b>0,286</b>

<b>TOTAL das dotações para a RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual</b>	(Total das autorizações = total dos pagamentos)	<b>0,143</b>	<b>0,143</b>					<b>0,286</b>
--	---	--------------	--------------	--	--	--	--	--------------

Em milhões de EUR (três casas decimais)

		Ano 2019	Ano 2020	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024	TOTAL
<b>TOTAL das dotações para as RUBRICAS 1 a 5 do quadro financeiro plurianual</b>	Autorizações	<b>0,968</b>	<b>0,268</b>					<b>1,236</b>
	Pagamentos	<b>0,828</b>	<b>0,268</b>					<b>1,096</b>

3.2.2. *Impacto estimado nas dotações operacionais*

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações operacionais
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de dotações operacionais, tal como explicitado seguidamente:

Dotações de autorização em milhões de EUR (três casas decimais)

Indicar os objetivos e as realizações ↓			Ano 2019	Ano 2020	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024	TOTAL								
	REALIZAÇÕES																
	Tipo	Custo médio	º. Z	Custo	º. Z	Custo	º. Z	Custo	º. Z	Custo	º. Z	Custo	º. Z	Custo	º. Z	Total n.º	Custo total
OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 1			Continuar e alargar a educação e as medidas de cooperação a um maior número de entidades qualificadas de toda a UE, a fim de aumentar o recurso a ações coletivas no caso de infrações com implicações transfronteiriças														
– Realização – Aprendizagem mútua, cooperação (eventos, plataforma de intercâmbio eletrónico de dados, meios de			2	0,825	1	0,125										3	0,950
Subtotal do objetivo específico n.º 1			2	0 825	1	0 125										3	0 950

OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 2...	Reduzir o número de infrações ao direito da União que lesam os interesses coletivos dos consumidores e, por conseguinte, melhorar o cumprimento da legislação e eliminar os prejuízos causados aos consumidores.
------------------------------	--

– Realizações – Atividades de análise – recolha de dados e estatísticas															0	0
Subtotal do objetivo específico n.º 2																0
<b>CUSTO TOTAL</b>			<b>2</b>	<b>0,825</b>	<b>1</b>	<b>0,125</b>									<b>3</b>	<b>0,950</b>

### 3.2.3. Impacto estimado nas dotações de natureza administrativa

#### 3.2.3.1. Resumo

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações de natureza administrativa
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de dotações de natureza administrativa, tal como explicitado seguidamente:

Em milhões de EUR (três casas decimais)

	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024	TOTAL
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------

<b>RUBRICA 5do quadro financeiro plurianual</b>							
Recursos humanos	0,143	0,143					<b>0,286</b>
Outras despesas de natureza administrativa							
<b>Subtotal RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual</b>	<b>0,143</b>	<b>0,143</b>					<b>0,286</b>

<b>Com exclusão da RUBRICA 5<sup>41</sup>do quadro financeiro plurianual</b>							
Recursos humanos							
Outras despesas de natureza administrativa ( <i>1 intra muros</i> )	0,125	0,125					<b>0,250</b>
<b>Subtotal com exclusão da RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual</b>	<b>0,125</b>	<b>0,125</b>					<b>0,250</b>

<b>TOTAL</b>	<b>0,268</b>	<b>0,268</b>					<b>0,536</b>
--------------	--------------	--------------	--	--	--	--	--------------

As dotações necessárias para recursos humanos e outras despesas de natureza administrativa serão cobertas pelas dotações da DG já afetadas à gestão da ação e/ou reafetadas na DG e, se necessário, por eventuais dotações adicionais que sejam atribuídas à DG gestora no âmbito do processo de afetação anual e no limite das restrições orçamentais.

<sup>41</sup> Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou ações da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação direta e indireta.

### 3.2.3.2. Necessidades estimadas de recursos humanos

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de recursos humanos.
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de recursos humanos, tal como explicitado seguidamente:

*Estimativa expressa em unidades equivalentes a tempo completo*

	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024
<b>• Lugares do quadro do pessoal (funcionários e agentes temporários)</b>						
33. XX 01 01 01 (na sede e nos gabinetes de representação da Comissão)	1	1				
XX 01 01 02 (nas delegações)						
XX 01 05 01 (investigação indireta)						
10 01 05 01 (investigação direta)						
<b>• Pessoal externo (em equivalente a tempo completo: ETC)<sup>42</sup></b>						
33. 01 02 01 (AC, PND, TT da dotação global)						
XX 01 02 02 (AC, AL, PND, TT e JPD nas delegações)						
xx 01 04 yy <sup>43</sup>	– na sede					
	– nas delegações					
xx 01 05 02 (AC, PND e TT - Investigação indireta)						
10 01 05 02 (AC, PND e TT - Investigação direta)						
Outra rubrica orçamental (especificar)						
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				

As necessidades de recursos humanos serão cobertas pelos efetivos da DG já afetados à gestão da ação e/ou reafetados internamente a nível da DG e, se necessário, por eventuais dotações adicionais que sejam atribuídas à DG gestora no quadro do processo anual de atribuição e no limite das disponibilidades orçamentais.

Descrição das tarefas a executar:

Funcionários e agentes temporários	Lançar o convite à manifestação de interesse e coordenar a iniciativa
Pessoal externo	

<sup>42</sup> AC = agente contratual; AL = agente local; PND = perito nacional destacado; TT = trabalhador temporário; JPD = jovem perito nas delegações.

<sup>43</sup> Sublimite para o pessoal externo coberto pelas dotações operacionais (antigas rubricas «BA»)

3.2.4. *Compatibilidade com o atual quadro financeiro plurianual*

- A proposta/iniciativa é compatível com o atual quadro financeiro plurianual.
- A proposta/iniciativa requer uma reprogramação da rubrica pertinente do quadro financeiro plurianual.

Explicitar a reprogramação necessária, especificando as rubricas orçamentais em causa e as quantias correspondentes.

- A proposta/iniciativa requer a mobilização do Instrumento de Flexibilidade ou a revisão do quadro financeiro plurianual.

Explicitar as necessidades, especificando as rubricas orçamentais em causa e as quantias correspondentes

3.2.5. *Participação de terceiros no financiamento*

- A proposta/iniciativa não prevê o cofinanciamento por terceiros
- A proposta/iniciativa prevê o cofinanciamento estimado seguinte:

Dotações em milhões de EUR (três casas decimais)

	Ano N	Ano N+1	Ano N+2	Ano N+3	Inserir os anos necessários para mostrar a duração do impacto (ver ponto 1.6)			Total
Especificar o organismo de cofinanciamento								
TOTAL das dotações cofinanciadas								

### 3.3. Impacto estimado nas receitas

- X A proposta/iniciativa não tem impacto financeiro nas receitas
- A proposta/iniciativa tem o impacto financeiro a seguir descrito:
  - nos recursos próprios
  - nas receitas diversas

Em milhões de EUR (três casas decimais)

Rubrica orçamental das receitas	Dotações disponíveis para o exercício em curso	Impacto da proposta/iniciativa <sup>44</sup>					Inserir os anos necessários para mostrar a duração do impacto (ver ponto 1.6)		
		Ano N	Ano N+1	Ano N+2	Ano N+3				
Artigo .....									

Relativamente às diversas receitas que serão «afetadas», especificar a(s) rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s).

Especificar o método de cálculo do impacto nas receitas

<sup>44</sup>

No que diz respeito aos recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e quotizações sobre o açúcar), as quantias indicadas devem ser apresentadas em termos líquidos, isto é, quantias brutas após dedução de 25 % a título de despesas de cobrança.