



## Ações populares cíveis em Portugal

Miguel Sousa Ferro<sup>1</sup>

### 1. Introdução

A ação popular cível portuguesa goza de um regime único e particularmente favorável à defesa dos consumidores. Apesar de pouco conhecido a nível internacional, o regime português destaca-se na União Europeia como um dos poucos regimes que permitem ações representativas *opt-out*.

Ao mesmo tempo, apesar das suas virtudes, o regime tem sido pouco usado para reagir contra práticas ilícitas que causam danos em massa, e conhece poucos exemplos de sucesso. Portugal é, portanto, um bom caso de estudo para se compreender os fatores que podem

---

\* Visa o presente artigo prestar modesta homenagem ao Prof. Doutor Pedro Pais de Vasconcelos, meu Professor na Faculdade, com quem nunca parei de aprender. O Professor Pedro Pais de Vasconcelos é um raro exemplo de académico com os pés firmemente assentes na prática judicial. A riqueza de conhecimento que sempre uniu ao pragmatismo da sua abordagem é um exemplo a seguir. Aqui fica a minha gratidão pelos seus ensinamentos e pela sua dedicação infindável aos estudantes e ao Direito.

<sup>1</sup> Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Sócio Gerente na Milberg Sousa Ferro. Email: [miguelferro@fd.ulisboa.pt](mailto:miguelferro@fd.ulisboa.pt). Em conformidade com a declaração de ética da ASCOLA, o autor esclarece que representa a Autora de várias ações populares pendentes em Portugal e é membro de duas associações que promovem ações populares pendentes em Portugal. Este artigo baseia-se num artigo em inglês publicado originalmente no *Mass Claims Journal* (2022).



facilitar ou dificultar a utilização efetiva de um regime deste tipo.

O presente artigo descreve, de modo sucinto, o enquadramento jurídico das ações populares cíveis em Portugal. Fornece uma visão geral da realidade prática destas ações em Portugal, incluindo a significativa mudança recente que ocorreu na utilização deste mecanismo.

## 2. Origens e base legal

### 1. *Origens*

Os mecanismos de ações representativas (ditas *class actions*) de outros países são relativamente novos, tendo sido recentemente criados pelos legisladores em reação à percepção de omissões importantes no acesso à justiça e na defesa eficaz dos direitos, em especial, dos consumidores e PMEs. Surgiram, tipicamente, com a realização da necessidade de uma solução para responder a situações de danos em massa, evitando que contenciosos muito dispersos conduzam a resultados muito variados, excluindo da Justiça as vítimas menos informadas e mais vulneráveis, e impondo um ónus muito pesado ao aparelho judicial.

O regime de ações populares português tem as suas raízes na *actio popularis* do Direito Romano, que continuou, de modo mais ou menos contínuo, por via do direito medieval, até à atualidade<sup>2</sup>. A *actio popularis* dá a qualquer cidadão o direito de iniciar um processo

---

<sup>2</sup> PAYAM MARTINS, A., *Class actions em Portugal*, Edições Cosmos, 1999.



judicial em defesa de interesses coletivos ou difusos. O Autor pode (também) ter um interesse pessoal no resultado do processo, mas isto é irrelevante para determinar a sua legitimidade ativa.

Encontram-se, ainda hoje, por toda a Europa, várias expressões desta ideia básica, embora mais frequentemente limitadas a reações contra atos das autoridades públicas<sup>3</sup>. No Direito português medieval e moderno, o direito de *actio popularis* tendia a ser limitado à defesa de bens públicos, em especial do domínio público. A ação popular cível mais típica em Portugal – ainda hoje – é aquela em que um residente de uma determinada localidade intenta uma ação contra um vizinho por ter ocupado ilegalmente o domínio público ou bloquear um caminho público que atravessa a sua propriedade.

Em meados dos anos 90, foi adotada a Lei da Ação Popular<sup>4</sup> que regulou as ações para a proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ou seja, o mesmo regime é utilizado para defender interesses abstratos, tais como a saúde pública e o ambiente, e para obter indemnizações para consumidores em situações de danos em massa. De facto, uma das pedras basilares da jurisprudência portuguesa sobre ações populares é que a defesa dos interesses individuais homogêneos (tipicamente, o direito a indemnização) só pode ser prosseguida através deste mecanismo se também se estiverem a proteger interesses difusos ou coletivos.

Esta característica está no centro de muitas das críticas que têm

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, no domínio da proteção Ambiental, o artigo 9.º(3) da Convenção de Aarhus.

<sup>4</sup> Lei n.º 83/95, de 31 de agosto.



sido feitas a este regime. O legislador alargou a utilização desta lei a situações de compensação por danos em massa sem diferenciação adequada e completa, e sem regular alguns dos detalhes que normalmente são regulados nas normas sobre ações representativas *opt out* noutros países.

## **2. Direito constitucional**

Uma das especificidades mais importantes do regime de ações populares português é que ele assenta num direito constitucional. A Constituição da República Portuguesa não só garante o direito fundamental de acesso à proteção e de tutela jurisdicional efetiva (artigo 20.º(1)), mas também consagra, expressamente, o direito de *actio popularis*. A redação algo vaga da versão original da Constituição de 1976<sup>5</sup> foi substituída, em 1997, pela seguinte redação do artigo 52.º(3):

*“É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para:*

*a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural;*

---

<sup>5</sup> Artigo 49.º(2) da versão original da Constituição de 1976.



*b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autônomas e das autarquias locais”.*

A Constituição funciona como uma âncora e limite para os poderes do legislador ordinário, que é obrigado a reconhecer e implementar o direito de ação popular por cidadãos e associações, em termos que viabilizem ações declaratórias e condenatórias (incluindo de indemnização) fundadas em infrações de valores constitucionalmente protegidos, tais como os que são elencados nesta norma. Enquanto que os legisladores de outros Estados também vêm as suas opções legislativas quanto a *class actions* limitadas pelo direito fundamental de acesso à justiça, o legislador português defronta-se com este nível adicional de restrição constitucional.

### **3. Regras gerais e especiais da ação popular**

O artigo 52.º(3) da Constituição foi implementado por:

- a) um regime geral (*lex generali*), estabelecido na Lei 83/95 (“Lei da Ação Popular”, ou “LAP”)<sup>6</sup>;
- b) reafirmações básicas do direito de ação popular e regimes especiais (*lex speciali*):
  - (i) processo civil: artigos 31.º e 303.º do Código de Processo Civil<sup>7</sup> e artigo 4.º(1) do Regulamento das

---

<sup>6</sup> Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, retificada pela Retificação n.º 4/95, de 12 de outubro, e revista pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

<sup>7</sup> Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, revista em último lugar pela Lei n.º 55/2021, de 13 de agosto.



Custas Processuais<sup>8</sup>;

- (ii) processo administrativo: artigo 9.º(2) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos<sup>9</sup>;
- (iii) concorrência: artigo 19.º da Lei do *Private Enforcement*<sup>10</sup>;
- (iv) valores mobiliários: artigos 31.º e 32.º do Código de Valores Mobiliários<sup>11</sup>;
- (v) cláusulas contratuais gerais: artigos 26.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 446/85<sup>12</sup>;
- (vi) proteção dos consumidores: artigos 10.º a 13.º, 17.º e 18.º(1)(I) da Lei de Defesa do Consumidor<sup>13</sup>;
- (vii) proteção ambiental: artigo 7.º da Lei n.º 19/2014<sup>14</sup> e artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 35/98<sup>15</sup>;

---

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, revisto em último lugar pela Lei 7/2021, de 26 de fevereiro.

<sup>9</sup> Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, revista em último lugar pela Lei n.º 56/2021, de 16 de agosto.

<sup>10</sup> Lei n.º 23/2018, de 5 de junho.

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, revisto em último lugar pelo Decreto-Lei n.º 56/2021, de 30 de junho.

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 446/85, de 13 de novembro, revisto em último lugar pela Lei n.º 32/2021, de 27 de maio.

<sup>13</sup> Lei n.º 24/96, de 31 de julho, revista em último lugar pela Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto.

<sup>14</sup> Lei n.º 19/2014, de 14 de abril.

<sup>15</sup> Lei n.º 35/98, de 18 de julho, revista pela Lei 82-D/2014, de 31 de dezembro.



- (viii) proteção animal: artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 92/95<sup>16</sup>;
- (ix) práticas comerciais desleais: artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 57/2008<sup>17</sup>;
- (x) património cultural: artigo 59.º da Lei n.º 13/85<sup>18</sup>;
- (xi) igualdade de género: artigos 3.º e 7.º da Lei n.º 107/2015<sup>19</sup>;
- (xii) baldios e meios de produção comunitários: artigo 6.º(9) e (10) da Lei n.º 75/2017<sup>20</sup>;
- (xiii) criminalidade racial: artigo único da Lei n.º 20/96<sup>21</sup>.

Tanto quanto se sabe, o processo de transposição em Portugal da Diretiva de Ações Coletivas<sup>22</sup> ainda não começou.

---

<sup>16</sup> Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, revista em último lugar pela Lei n.º 39/2020, de 18 de agosto.

<sup>17</sup> Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, revisto em último lugar pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro.

<sup>18</sup> Lei n.º 13/85, de 6 de julho.

<sup>19</sup> Lei n.º 107/2015, de 25 de agosto.

<sup>20</sup> Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto.

<sup>21</sup> Lei n.º 20/96, de 6 de julho.

<sup>22</sup> Diretiva (UE) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2020 relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE (JO L 409/1, 04/12/2020).



#### **4. Características das ações populares cíveis**

##### *a) Quem pode ser Autor*

A legitimidade ativa para interpor uma ação popular cível depende da causa de agir.

A regra geral é que uma ação popular pode ser intentada (independentemente de terem ou não um interesse direto no pedido) por:

- (i) quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos;
- (ii) associações e fundações defensoras dos interesses em causa; e
- (iii) autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição<sup>23</sup>.

É matéria controversa saber se o Ministério Público tem o direito de intentar ações populares, ao abrigo das regras gerais. O principal argumento contra é a letra do artigo 2.º da LAP. Os principais argumentos a favor são a letra das normas do CPC<sup>24</sup> e do Estatuto do Ministério Público<sup>25</sup>, bem como os poderes do Ministério Público para se substituírem aos autores e continuarem as ações populares<sup>26</sup> (seria estranho que tivessem legitimidade para tanto nessas circunstâncias, mas não tivessem também legitimidade originária). É

---

<sup>23</sup> Artigo 2.º LAP.

<sup>24</sup> Artigo 31.º do Código de Processo Civil.

<sup>25</sup> Artigos 4.º(1)(h) e (i), 9.º(1)(f), 10.º(1)(a) e 61.º a 63.º do Estatuto do Ministério Público.

<sup>26</sup> Artigo 16.º LAP.



claro que o Ministério Público tem poderes para iniciar ações populares em certas áreas ou relativas à infração de certas regras<sup>27</sup>. Há vários precedentes de ações populares iniciadas pelo Ministério Público e da confirmação da sua legitimidade pelos tribunais<sup>28</sup>.

Ao abrigo das regras gerais, os requisitos da legitimidade das associações são: personalidade jurídica; incluírem expressamente nas suas atribuições ou nos seus objectivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate; e não exercerem qualquer tipo de actividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais<sup>29</sup>. Não se prevêem quaisquer requisitos adicionais, nomeadamente quanto à data em que tenham sido criadas, quantos membros têm, se têm fundos suficientes para prosseguir a acção, etc. O facto de qualquer cidadão individual poder iniciar uma acção popular (seja ele/ela membro, ou não, da classe representada de pessoas lesadas) tem sido frequentemente utilizada para justificar interpretações não restritivas da legitimidade ativa das associações.

Os Réus têm, por vezes, argumentado que as associações de proteção de consumidores devem ter um número mínimo de associados – previsto na Lei de Defesa do Consumidor – para

---

<sup>27</sup> Ver, e.g., artigo 13.º(c) da Lei de Defesa do Consumidor; artigo 26.º(1)(c) do Decreto-Lei n.º 446/85; artigo 6.º(9)(b) da Lei n.º 75/2017; artigo 7.º da Lei n.º 19/2014.

<sup>28</sup> Ver, e.g., Acórdão do TRP de 8 de fevereiro de 2001 (processo n.º 0130039); acórdão do TRP de 10 de abril de 2007 (processo n.º 0721017); acórdão do STJ de 2 de junho de 2011 (processo n.º 851/09.OTJLSB.L1.S1); acórdão do TRP de 7 de novembro de 2019 (processo n.º 2667/14T8OER.L1-6).

<sup>29</sup> Artigo 3.º da LAP.



poderem exercer o direito de ação popular, mas até agora este argumento tem sido sempre rejeitado pelos tribunais. O artigo 18.º(1)(I) da Lei de Defesa do Consumidor não cria ou regula o direito de ação popular. Este direito é atribuído e regulado pela Constituição e pela LAP (ou em *lex specialis*, dependendo da causa de agir da ação concreta). Seria ilógico que qualquer membro individual da associação pudesse intentar uma ação popular, mas a associação em si só tivesse o mesmo direito se contasse com um certo número mínimo de associados.

No caso *OdC v Sport TV*, o Tribunal da Relação de Lisboa decidiu que uma associação de académicos – criada pouco tempo antes de intentar a ação popular, com um pequeno número de associados e não tendo feito qualquer demonstração de capacidade financeira – tinha o direito de intentar uma ação popular pedindo compensação para todos os consumidores lesados por uma prática anticoncorrencial, considerando que estes objetivos e poderes estavam previstos nos seus estatutos<sup>30</sup>.

No caso *Citizen's Voice v Vodafone*, o Supremo Tribunal de Justiça aceitou a intervenção como autora, a título principal, de uma associação para a defesa dos consumidores, não reconhecida como associação de consumidores pela DGC, sem indicação de número de associados e sem que esta questão tivesse sido suscitada pelo STJ, que afirmou que a legitimidade ativa da associação se regia apenas

---

<sup>30</sup> Acórdão do TRL de 4 de dezembro de 2018, Observatório da Concorrência v Sport TV (processo n.º 7074/15.8T8LSB.L1-1). Questões similares foram alegadas e estão pendentes no caso *Ius Omnibus v Super Bock*, processo n.º 20/20.9YQSTR do Tribunal da Concorrência.



pela LAP<sup>31</sup>.

No entanto, algumas disposições de *lex specialis* derogam as regras gerais, alargando ou restringindo o direito de iniciativa. Os principais exemplos de alargamento do direito de iniciativa são<sup>32</sup>:

- (i) no âmbito do *private enforcement* da concorrência, as ações populares podem ser intentadas por uma associação de empresas (sem se indicarem requisitos adicionais), pedindo danos para todas as empresas lesadas, ainda que os respetivos objetivos estatutários não incluam a defesa da concorrência<sup>33</sup>;
- (ii) a Direção-Geral dos Consumidores pode intentar ações por violações da Lei de Defesa do Consumidor <sup>34</sup>.

Como exemplo da restrição do direito de iniciativa, o Código de Valores Mobiliários, de modo assimétrico, permite instauração de ações populares por investidores não-profissionais individuais e por qualquer fundação que tenha por objetivo proteger investidores financeiros, mas exige que as associações que queiram instaurar esta ações tenham por objetivo estatutário a proteção dos investidores, existam há pelo menos um ano, e tenham pelo menos 100 associados que sejam investidores não profissionais<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Ac. do STJ de 3 de fevereiro de 2022, *Citizen's Voice v Vodafone* (proc. n.º 22640/18.1T8LSB.L1.S1).

<sup>32</sup> Não se conhecem precedentes da utilização desta legitimidade alargada.

<sup>33</sup> Artigo 19.º(2)(b) da Lei do *Private Enforcement*.

<sup>34</sup> Artigo 13.º(c) da Lei de Defesa do Consumidor; artigos 26.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 446/85.

<sup>35</sup> Artigos 31.º e 32.º do Código de Valores Mobiliários.



*b) Que direitos / interesses podem ser protegidos*

A Constituição e a LAP estabelecem, expressamente, que a ação popular pode ser usada para proteger interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos relativos à saúde pública, direitos dos consumidores (ou proteção do consumo de bens e serviços), qualidade de vida, proteção do ambiente, patrimônio cultural e domínio público<sup>36</sup>.

Mas a letra da lei estabelece, claramente, que se tratam de meros exemplos dos interesses protegidos, o que significa que podem ser invocados outros, desde que também mereçam proteção constitucional.

As regras especiais acima referidas (bem como a jurisprudência) clarificaram que podem ser prosseguidos outros interesses através da ação popular, incluindo: proteção da concorrência no mercado, direitos das mulheres, direitos dos imigrantes, direitos dos investidores não-profissionais, proteção dos animais, etc.

Tem-se discutido recentemente se a ação popular pode ser usada para reagir a infrações do RGPD (incluindo pedir indemnização para todos os consumidores lesados). A questão surgiu no caso *DECO v Facebook* (ver *infra*).

*c) O que pode ser pedido*

A ação popular pode assumir qualquer forma e ser usada para alcançar qualquer fim permitido pela lei processual civil (incluindo

---

<sup>36</sup> Artigo 52.º(3) da Constituição e artigo 1.º(2) LAP.



providências cautelares ou uso de qualquer forma especial de ação disponível na ordem jurídica<sup>37</sup>. Ao abrigo do regime geral (e nenhuma *lex specialis* derroga estas regras), os autores podem pedir que seja declarado um comportamento ilícito, que se ordene que seja terminado um comportamento ilícito, e que se ordene o pagamento de indemnizações. Algumas das *lex specialis* prevêm formas específicas de ações e pedidos<sup>38</sup>.

As indemnizações podem ser pedidas para todas as pessoas representadas na ação popular, quer tenham ou não sido individualmente identificadas durante o processo.

No caso de danos a interesses difusos ou coletivos (e.g., ao meio ambiente) que não podem ser individualizados, parece resultar da lei que se pode pedir uma compensação para a coletividade, representada pelo Estado ou outra unidade territorial política, mas esta conclusão requer uma análise mais aprofundada e específica para as circunstâncias de cada caso.

#### *d) Quem é representado e como*

A ação popular portuguesa segue o modelo *opt out*. O Autor age por sua própria iniciativa, sem necessidade de procuração ou mandato das pessoas representadas. Representa todos os membros da classe tal como definida na petição inicial, desde que esses membros não intervenham ou exerçam o seu direito de autoexclusão

---

<sup>37</sup> Artigo 12.º(2) LAP.

<sup>38</sup> Ver artigo 6.º(9) da Lei n.º 75/2017.



(*opt out*) da ação<sup>39</sup>.

Quanto a quem pode ser representado, o regime geral não limita as pessoas potencialmente representados de modo algum. Refere-se, simplesmente, aos detentores dos direitos e interesses que estejam a ser protegidos. É claro que o regime pode ser usado para representar os interesses dos consumidores. Embora ainda não clarificado decisivamente, parece que o Estado e outras unidades políticas territoriais também podem ser representadas, como detentoras de interesses difusos ou coletivos.

É mais discutível se as empresas também podem ser representadas através deste mecanismo. A letra do regime geral não fornece, de modo expresso, qualquer fundamento para as excluir. E o espírito da lei parece apoiar a utilidade e adequação da ação popular no que respeita à representação (pelo menos) das pequenas e médias empresas. No entanto, tanto quanto foi possível determinar, ainda nunca se procurou usar a ação popular para representar empresas. O que é claro é que algumas *lex specialis* proibem ou autorizam expressamente a representação de empresas. No domínio dos valores mobiliários, a lei só permite a representação de investidores não profissionais<sup>40</sup>. No domínio da concorrência, a lei permite, expressamente, a ações populares por associações de empresas lesadas por práticas anticoncorrenciais<sup>41</sup>.

A ação popular portuguesa não tem uma fase de “*class certification*” (autorização de representação da classe pelo tribunal),

---

<sup>39</sup> Artigo 14.º LAP.

<sup>40</sup> Artigos 31.º e 32.º do Código de Valores Mobiliários.

<sup>41</sup> Artigo 19.º(2)(b) da Lei do *Private Enforcement*.



tal como esta é conhecida na regulação das *class actions* em várias jurisdições de *common law*.

Uma vez instaurada a ação, o/a juiz analisa a petição inicial e decide se esta deve ser indeferida liminarmente, por ser manifestamente improvável a procedência do pedido<sup>42</sup>.

Se a ação passar neste teste de avaliação *prima facie*, a classe de pessoas representadas é notificada através de anúncios em jornais ou edital<sup>43</sup>. O tribunal tem uma margem discricionária significativa neste âmbito. Tipicamente, os tribunais optam por ordenar a publicação de anúncios em dois jornais de ampla circulação no território abrangido. Até agora, não existe qualquer base de dados pública em que se possam consultar as ações populares passadas ou pendentes.

É fixado às pessoas representadas um prazo, determinado pelo tribunal (normalmente, 30 dias, mas pode variar significativamente), a que acrescem necessariamente mais 30 dias, para intervir na ação popular. Não se prevê qualquer direito de intervir para pessoas não representadas<sup>44</sup>. Todas as pessoas representadas podem exercer o seu direito de *opt out* (através de uma declaração submetida junto

---

<sup>42</sup> Artigo 13.º LAP.

<sup>43</sup> Artigo 15.º(1) e (3) LAP.

<sup>44</sup> Embora, num caso recente, um tribunal tenha decidido inovar e permitiu expressamente (de facto, convidou) outras entidades de defesa dos consumidores, públicas ou privadas, para intervirem como assistentes ao lado do Autor – ver Despacho do Tribunal Judicial de Lisboa de 17 de setembro de 2021, *Ius Omnibus v Fiat et al* (processo n.º 11400/21.2T8LSB).



do tribunal) até ao termo da produção de prova<sup>45</sup>.

Concluída a fase inicial das alegações escritas, o tribunal marca a audiência prévia (às vezes substituída por uma decisão escrita, sem audiência), em que decidirá, *inter alia*, as exceções dilatórias e perentórias suscitadas pelas Rés. Estas podem incluir contestações da legitimidade ativa do Autor ou da aplicabilidade da ação popular à defesa dos direitos e interesses em causa. Este é o momento em que o tribunal confirma se a ação deve prosseguir (enquanto ação popular), em cujo caso se confirma a representação dos membros da classe. Uma decisão negativa nesta fase põe termo ao processo<sup>46</sup> e está sujeita a recurso imediato. Há múltiplos precedentes de decisões da 1ª instância que rejeitaram a admissibilidade de ações populares, sendo depois anuladas em sede de recurso. Não se revela fácil identificar um exemplo do inverso.

Não há regras especiais sobre o que sucede se foram intentadas mais que uma ação popular com âmbitos total ou parcialmente sobrepostos. Há opiniões divergentes sobre o que deverá suceder em tal situação. A solução mais próxima da letra das regras gerais de processo civil parece ser a de que se constituiria uma situação de *lis pendens*. As ações populares subsequentes (ou parte delas) teriam de ser rejeitadas ou, pelo menos, suspensas enquanto se aguardasse a confirmação da legitimidade do Autor da ação intentada em primeiro lugar.

---

<sup>45</sup> Artigo 15.º(4) LAP.

<sup>46</sup> A não ser que o processo também tenha sido intentado, subsidiariamente, como uma ação “não popular”, e as exceções procedentes só afetaram a natureza de ação popular do processo.



Os efeitos *res judicata* de uma sentença ou acórdão numa ação popular variam consoante o resultado. As pessoas representadas que não se autoexcluíram ficam, em princípio, vinculadas pela decisão judicial, but mas não ficam vinculadas por uma decisão que declare improcedente a ação por insuficiência de provas ou com base em motivações próprias do caso concreto<sup>47</sup>. Por outras palavras, na maioria dos casos, quando o Autor obtém um resultado negativo, isto não cria efeito de caso julgado para as pessoas representadas e, por si só, não impede a instauração de ações individuais ou de uma nova ação popular (sem prejuízo de outras normas, tais como de prescrição).

As pessoas representadas são notificadas do resultado do caso através da publicação de anúncios em dois jornais, a expensas da parte vencida<sup>48</sup>.

#### *e) Indemnização global e sua distribuição*

Quanto um Autor de uma ação popular tem sucesso na proteção de interesses individuais homogéneos (direitos subjetivos), o Tribunal ordenará o pagamento de:

- (i) indemnizações individuais diretamente às pessoas representadas que tenham sido especificamente identificadas no processo (tipicamente, aquelas que são autores ou que intervieram na ação popular); e
- (ii) uma indemnização global para todas as pessoas

---

<sup>47</sup> Artigo 19.º(1) LAP.

<sup>48</sup> Artigo 19.º(2) LAP.



representadas que não foram identificadas individualmente no processo<sup>49</sup>. No caso de danos em massa, tipicamente, a grande maioria das pessoas representadas não terão sido identificadas no processo.

O regime geral não fornece critérios sobre como se deve determinar e distribuir a indemnização global. As regras especiais para as ações de concorrência e de valores mobiliários incluem as seguintes instruções adicionais (que poderão vir a ser usadas pelos tribunais ao integrar as lacunas do regime geral):

- (iii) se a compensação global se revelar insuficiente para todos os lesados que pedirem a sua parte da indemnização global, deve ser distribuída em proporção aos danos respetivos de cada lesado<sup>50</sup>;
- (i) a decisão judicial deve designar uma entidade para receber, gerir e distribuir a indemnização global, a qual poderá ser, *inter alia*, o Autor, um ou mais lesados identificados no processo ou um fundo de garantia (no caso de valores mobiliários)<sup>51</sup>.

Ao abrigo do regime geral, as pessoas representadas têm 3 anos (prazo de prescrição) para pedir a sua parte da indemnização global<sup>52</sup>. Mas as regras especiais de concorrência estabelecem que o

---

<sup>49</sup> Artigo 22.º(2) e (3) LAP. Ver também, e.g., artigo 19.º(4) da Lei do *Private Enforcement*.

<sup>50</sup> Artigo 19.º(5) da Lei *Private Enforcement*.

<sup>51</sup> Artigo 19.º(6) da Lei do *Private Enforcement*; artigo 31.º(2) do Código de Valores Mobiliários.

<sup>52</sup> Artigo 22.º(4) LAP.



juiz deve fixar um prazo razoável para as pessoas representadas pedirem a sua parte, antes de se utilizar o remanescente para pagar as custas, encargos, honorários e demais despesas incorridos pelo Autor por força da ação<sup>53</sup>. O modo de articulação desta regra especial com a regra geral ainda não foi esclarecido.

O sistema de indemnização global parece ser um compromisso entre o princípio da compensação e as dificuldades de acesso à justiça em situações de danos em massa. A obrigação do infrator de indemnizar será limitada pelo dano que se prove que foi efetivamente causado às pessoas representadas, mas o infrator não tem direito a ficar com a compensação devida (lucros ilícitos) só porque alguns consumidores não tomam as diligências necessários para solicitar a sua compensação individual. O infrator tem de pagar a totalidade dos danos, e o que não for distribuído é entregue ao Estado para ser usado para bem da sociedade. Especificamente, o remanescente é entregue ao Ministério da Justiça, para apoiar o acesso ao direito e aos tribunais de titulares do direito de ação popular que justificadamente o requeiram<sup>54</sup>. Encontra-se uma exceção nas regras especiais para os valores mobiliários, em que o remanescente é entregue ao fundo de garantia associado à atividade em questão ou, na sua ausência, ao sistema de indemnização dos investidores.

---

<sup>53</sup> Artigo 19.º(7) da Lei do *Private Enforcement*.

<sup>54</sup> Artigo 22.º(5) LAP.



*f) Supervisão pelas autoridades públicas*

O regime português da ação popular inclui salvaguardas amplas contra o abuso, na forma de uma supervisão constante pelas autoridades judiciais.

O Tribunal deve realizar uma avaliação preliminar da probabilidade de sucesso da petição inicial (análoga a uma abordagem de identificação de *fumus boni juris*). Depois de consultar o Ministério Público e realizar as diligências preliminares que entender adequadas ou que sejam solicitadas pelo Ministério Público, o Tribunal deve indeferir a petição inicial de imediato, quando o julgador entenda que é manifestamente improvável a procedência do pedido<sup>55</sup>. Esta avaliação preliminar é tipicamente realizada antes de os Réus ser citado e dos consumidores serem notificados.

A qualquer momento durante uma ação popular, se o Ministério Público entender que o Autor está a atuar de modo que lese os interesses das pessoas representadas (incluindo em caso de desistência da lide e de transação), pode substituir-se ao Autor<sup>56</sup>.

As regras do processo civil, em conjunto com o regime da ação popular, significam que não se pode chegar a uma transação numa ação popular sem a aprovação do Tribunal, depois de consultar o Ministério Público.

Exige-se que o tribunal adote uma atitude particularmente

---

<sup>55</sup> Artigo 13.º LAP.

<sup>56</sup> Artigo 16.º LAP. Como isto nunca sucedeu (tanto quanto foi possível determinar), há muita insegurança em torno do modo como ocorreria.



proativa na descoberta da verdade. O juiz deverá, dentro dos limites das questões fundamentais definidas pelas partes, ordenar *ex officio* a recolha de provas<sup>57</sup>. Assim, o juiz não está limitado pela iniciativa das partes a este respeito, e pode até atuar para complementar as lacunas dos autores e dos réus na sua abordagem à prova.

### *g) Custos*

A ação popular portuguesa é especialmente favorável aos Autores no que respeita às custas judiciais e ao pagamento das despesas da contraparte.

De modo geral, em Portugal, quem perde a ação não paga todas as suas despesas. Ao abrigo das regras gerais do processo civil, uma parte que perca por completo (na ausência de litigância de má fé) só tem de pagar as custas judiciais. A contraparte vencedora só tem direito a receber metade do valor das custas judiciais para a compensar pelas despesas que teve como honorários de advogados.

Mas há diferenças significativas entre as regras gerais de custas e as que se aplicam a ações populares. Primeiro, nas ações populares não se exige taxa inicial de justiça<sup>58</sup>. Segundo, no final do caso, se a ação tiver pelo menos sucesso parcial, não serão devidas quaisquer custas judiciais ou custas de parte<sup>59</sup>. Se o pedido do Autor improceder completamente, no pior dos cenários, o Tribunal

---

<sup>57</sup> Artigo 17.º LAP.

<sup>58</sup> Artigo 20.º(1) LAP; Artigo 11.º(1) da Lei de Defesa do Consumidor; artigo 29.º(1) do Decreto-Lei n.º 446/85 (como revista); artigo 11.º(2) da Lei n.º 35/98.

<sup>59</sup> Artigo 20.º(2) LAP.



ordenará ao Autor que pague entre 1/10 e 1/2 das custas judiciais que seriam normalmente devidas. O Tribunal tem margem discricionária para fixar as custas dentro deste intervalo, tendo em contas as razões formais ou substantivas da improcedência e a situação económica do Autor<sup>60</sup>. Há alguma insegurança jurídica sobre se, em algumas ou todas as ações populares, não são devidas custas algumas<sup>61</sup>. Se houver vários autores, a sua responsabilidade por custas é solidária<sup>62</sup>.

As custas são calculadas tendo em conta o valor da ação. Na medida em que as ações populares prosseguem interesses difusos (frequentemente, em conjunto com a defesa de interesses individuais homogêneos, i.e., de direitos subjetivos), é-lhes atribuído um valor ficcionado de 60.000 EUR<sup>63</sup>, em vez, por exemplo, do valor pedido da indemnização global. Algumas ações populares têm o valor de 30.000,01 EUR, em especial ações relativas a cláusulas contratuais gerais<sup>64</sup> e ações inibitórias baseadas em violações da Lei de Defesa do Consumidor<sup>65</sup>.

Em consequência, uma ação popular, completamente improcedente, por um Autor contra um Réu, mesmo que seja

---

<sup>60</sup> Artigo 20.º(3) LAP.

<sup>61</sup> Para todas as ações populares, ver o artigo 4.º(1)(b) do Regulamento das Custas Processuais (em conjunto com o conceito de “custas” definido no artigo 3.º(1) do mesmo diploma).

<sup>62</sup> Artigo 20.º(5) LAP.

<sup>63</sup> Artigo 303.º(3) do CPC e artigo 44.º(1) da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (como revista).

<sup>64</sup> Artigo 29.º(2) do Decreto-Lei n.º 446/85 (como revista).

<sup>65</sup> Artigo 11.º(1) da Lei de Defesa do Consumidor.



recorrida até ao Supremo Tribunal e seja considerada especialmente complexa, custará ao Autor da ação popular um máximo de 4.820 EUR em custas judiciais e 2.410 EUR em custas de parte. Poderão acrescer outros custos do processo, tais como as despesas da publicação em jornais (tipicamente, cerca de 250 EUR) ou a remuneração de peritos designados pelo tribunal.

Estas regras favoráveis deixam de se aplicar quando o Autor litiga de má fé<sup>66</sup>. Nesses casos, ao abrigo das regras do processo civil, *inter alia*, o Tribunal pode ordenar que o autor pague uma multa e todos os custos (razoáveis) incorridos pelos Réus, podendo ainda ser responsabilizados os advogados do Autor<sup>67</sup>. Naturalmente, as regras da ação popular sobre custas deixam de se aplicar se o tribunal determinar que o processo não deve ser considerado uma ação popular.

#### *h) Recuperação de custos e financiamento*

Ao abrigo das regras gerais de processo civil, pelo menos tais como interpretadas (aparentemente) na grande maioria dos casos, um Autor cujo pedido seja totalmente procedente não tem esperanças de recuperar as suas despesas com a ação, incluindo os honorários dos advogados, para além do montante correspondente a metade das custas judiciais. Como referido acima, as regras gerais limitariam os custos recuperáveis por um Autor que alcance sucesso numa ação popular, na melhor das hipóteses, a 2.410 EUR. No

---

<sup>66</sup> Artigo 20.º(4) LAP.

<sup>67</sup> Artigos 542.º a 545.º do CPC.



entanto, as ações populares beneficiam de regras especiais para a recuperação dos custos suportados pelos seus Autores.

Primeiro, nos termos do regime geral, o tribunal deve fixar o montante da procuradoria a ser paga pelo Réu ao Autor que ganhe a ação popular, de acordo com a complexidade e o valor da causa<sup>68</sup>. A procuradoria é tipicamente interpretada como referindo-se aos honorários dos advogados, mas há insegurança jurídica sobre se, neste contexto, deve ser interpretada como abrangendo também outras despesas.

Segundo, a *lex specialis* das ações populares no domínio da concorrência (numa norma claramente inspirada no direito britânico<sup>69</sup>) especifica que a porção não reclamada da indemnização global, depois de um prazo razoável fixado pelo tribunal, deve ser usada para pagar as custas, encargos, honorários e demais despesas incorridos pelo Autor por força da ação<sup>70</sup>. Isto é autónomo da obrigação dos Réus de pagarem a procuradoria (em conformidade com as regras gerais). É uma disposição especial que garante que o montante das despesas que não sejam cobertas pela obrigação das Rés de pagar a procuradoria seja reembolsada da parte não distribuída da indemnização global (antes de o remanescente ser entregue ao Ministério da Justiça).

Há significativa insegurança jurídica sobre se o regime geral não

---

<sup>68</sup> Artigo 21.º LAP.

<sup>69</sup> Ver artigo 47C(6) da Lei da Concorrência britânica, como revista pela Lei dos Direitos do Consumidor de 2015; e as Regras do Competition Appeal Tribunal, artigo 93.º(4) e (5).

<sup>70</sup> Artigo 19.º(7) da Lei do *Private Enforcement*.



deveria ser interpretado para chegar ao mesmo resultado, ou a um resultado similar ao das regras especiais das ações populares de concorrência.

Por um lado, pesam argumentos fortes de constitucionalidade e direitos fundamentais. Poderá concluir-se que o direito da ação popular seria privado da sua efetividade e que se impediria o acesso à justiça se os Autores fossem obrigados a suportar as – potencialmente muito elevadas – despesas das ações populares, sem qualquer esperança de verem essas despesas reembolsadas, mesmo em caso de sucesso completo.

Por outro lado, a LAP prevê que o remanescente da compensação global deve ser entregue ao Ministério da Justiça e utilizado para apoiar o acesso à justiça e futuras ações populares<sup>71</sup>. Seria ilógico, à luz do sistema, que o regime geral fosse interpretado no sentido de que o Autor de uma ação popular com sucesso teria de pagar a grande maioria das despesas dessa ação, sem possibilidade de ser reembolsado, quando o seu sucesso leva à disponibilização de fundos que o Ministério da Justiça utilizará para financiar futuras ações populares. Não parece fácil justificar que aquele Autor não tenha direito a ser reembolsado das suas despesas a partir do remanescente da indemnização, antes de ser entregue ao Ministério da Justiça.

Há também – por enquanto – insegurança jurídica sobre se as despesas do Autor reembolsáveis a partir do remanescente da indemnização global incluindo custos de financiamento (e.g., capital investido por um financiador e a sua remuneração). O debate jurídico

---

<sup>71</sup> Artigo 22.º(5) LAP.



em Portugal a este respeito é muito similar ao que se verificou no Reino Unido, iniciado no caso *Merricks v Mastercard*<sup>72</sup>. Tendo em conta a semelhança da letra e espírito das normas britânicas e portuguesas, poderá esperar-se que se chegue em Portugal ao mesmo resultado que no Reino Unido a este respeito. A principal diferença entre os argumentos a serem utilizados em Portugal no debate desta questão é que, em Portugal, (a) a ação popular é, em si, um direito constitucional; e (b) o princípio da efetividade do direito europeu é aplicável (ao passo que no Reino Unido já não o é). Em suma, o financiamento por terceiros de ações populares é, em princípio, possível, sujeito a certas condições tais como a transparência face ao tribunal.

A recuperação dos custos do Autor, incluindo os custos de financiamento, pode também ser incluída numa transação.

### **3. A realidade das ações populares em Portugal**

#### **1. Introdução**

Apesar de as regras gerais do regime português da ação popular estarem em vigor desde 1995, o regime tem conhecido apenas utilização esporádica até recentemente.

De acordo com estatísticas oficiais do Ministério da Justiça, de

---

<sup>72</sup> Competition Appeal Tribunal do Reino Unido, Caso 1266/7/7/16 *Merricks v Mastercard*.



2007 a 2020 houve uma média de 37 ações populares civis por ano<sup>73</sup>. Estes números eram significativamente mais altos no início daquele período (66 por ano) do que no fim (25 por ano). Embora sejam necessários estudos empíricos mais profundos, há fortes evidências de que a maioria destas ações continuam a ser o tipo de ações populares das raízes históricas desta figura em Portugal – ações em defesa do domínio público ou de caminhos públicos.

Ao longo do mesmo período, o subgrupo de ações populares que visaram a proteção dos direitos dos consumidores foi dominado por ações pedindo que se ponha termo a comportamentos ilegais e seja restabelecida a legalidade, como é o caso das ações pedindo a declaração de nulidade de cláusulas contratuais gerais.

## **2. Pedidos de indemnização de danos em massa**

Pelo menos até recentemente, foram raras as ações populares que visam obter indemnizações para consumidores lesados em massa por comportamentos ilícitos. Os primeiros exemplos destas ações remontam à entrada em vigor da LAP, com um grupo de primeiros acórdãos históricos adotados pelo STJ, o primeiro dos quais em 1997, que confirmaram que este mecanismo podia ser utilizado por associações de defesa de consumidores para pedir a restituição ou indemnização de todos os consumidores representados, especificamente nos casos em que os danos foram causados por um mesmo comportamento ilícito, variando o montante do dano de

---

<sup>73</sup> Não disponível publicamente, fornecido ao autor mediante solicitação.



consumidor para consumidor<sup>74</sup>.

Embora seja necessário um estudo mais aprofundado, tudo indica que, até hoje, nenhuma ação popular levou a uma decisão judicial final que atribuiu uma indemnização global a ser distribuída entre os consumidores representados, tal como previsto na LAP.

Várias ações populares tiveram sucesso, mas visavam objetivos diferentes, ou não chegaram à fase da indemnização global porque, depois da declaração da ilegalidade e do dever de indemnizar pelo tribunal, as partes chegaram a uma transação, tornando desnecessária uma decisão judicial sobre a indemnização global. É possível que o recente sucesso perante o STJ na ação *Citizen's Voice v Vodafone*<sup>75</sup> leve a uma indemnização global, em fase de liquidação de sentença, mas terá de se aguardar para ver.

### **3. Casos de direito do consumo e de direito regulatório**

O exemplo mais conhecido disto mesmo é o caso *DECO v Portugal Telecom (II)*, que terminou numa transação que deu aos consumidores o direito de realizarem chamadas gratuitas na rede fixa durante 14 domingos consecutivos, depois de o Supremo Tribunal ter parecido excluir a possibilidade de compensação global exceto

---

<sup>74</sup> Acórdão do STJ de 23 de setembro de 1997, *ACOP v Portugal Telecom* (proc. n.º 97B503); Acórdão do STJ de 17 de fevereiro de 1998, *DECO v Portugal Telecom (I)* (proc. n.º 97A725); Acórdão do STJ de 7 de outubro de 2003, *DECO v Portugal Telecom (II)* (proc. n.º 03A1243); Acórdão do STJ de 7 de janeiro de 2010, *DECO v Language Schools* (proc. n.º 08B3798).

<sup>75</sup> Ac. do STJ de 3 de fevereiro de 2022, *Citizen's Voice v Vodafone* (proc. n.º 22640/18.1T8LSB.L1.S1).



quando se protejam interesses difusos. De acordo com uma estimativa, esta transação implicou uma compensação total potencial de 120 milhões EUR (i.e., de 60€ por cliente)<sup>76</sup>.

Tem acontecido frequentemente nas ações populares cíveis que um tribunal generalista de 1ª instância comece por recusar a legitimidade do Autor, que recorre e vê o Tribunal da Relação confirmar a sua legitimidade ativa e ordenar que o caso prossiga. Ou perde-se na substância na 1ª instância e ganha-se em recurso (como sucedeu no caso *Citizen's Voice v Vodafone*<sup>77</sup>). Só se poderá especular sobre as razões desta realidade. Mas parece defensável que o número reduzido, a falta de estudos empíricos e a diminuta disseminação dos conhecimentos sobre ações populares em Portugal seja, com probabilidade, um fator crucial. A frequente rotação dos magistrados judiciais em alguns tribunais de 1ª instância pode também ser um fator.

Encontram-se atualmente pendentes perante o Tribunal Judicial de Lisboa um número de ações populares civis importantes, incluindo:

- a) Volkswagen<sup>78</sup>: caso relativo ao dieselgate 1.0 da Volkswagen, intentado em outubro de 2016; encontra-se atualmente a prosseguir, depois de o TRL ter anulado a decisão da 1ª

---

<sup>76</sup> MULHERON, R., "Competition law cases under the opt-out regimes of Australia, Canada and Portugal", Research Paper, disponível em: <http://www.bis.gov.uk/files/file49008.pdf>, pp. 77-78.

<sup>77</sup> Ac. do STJ de 3 de fevereiro de 2022, *Citizen's Voice v Vodafone* (proc. n.º 22640/18.1T8LSB.L1.S1).

<sup>78</sup> Tribunal Judicial de Lisboa, *DECO v Volkswagen AG et al* (proc. n.º 26412-16.0T8LSB).



instância e confirmado a jurisdição dos tribunais portugueses para decidirem este litígio<sup>79</sup>.

- b) Daimler/Mercedes-Benz<sup>80</sup>: caso dieseldgate intentado em março de 2021, pedindo um mínimo de 4.200 EUR por veículo; aguardando a conclusão da citação das Rés.
- c) Stellantis/Fiat Chrysler Automobiles<sup>81</sup>: caso dieseldgate intentado em maio de 2021, pedindo um mínimo de 2.700 EUR por veículo; aguardando a conclusão da citação das Rés;
- d) iPhones da Apple: caso intentado em julho de 2021 relativo a publicidade enganosa relativa à resistência a líquidos dos iPhones, pedindo-se indemnização global estimada em 137 milhões EUR; aguardando a citação das Rés e a notificação dos consumidores representados<sup>82</sup>.

#### **4. Casos de direito da concorrência**

A primeira ação popular portuguesa em que se pediu indemnização para consumidores lesados por uma prática anticoncorrencial foi o caso *OdC v Sport TV*, acima referido<sup>83</sup>. O caso foi intentado em 2015 e ainda está pendente. A legitimidade da

---

<sup>79</sup> Acórdão do TRL de 27 de abril de 2021, *DECO v Volkswagen AG et al* (proc. n.º 26412/16.0T8LSB.L1-7).

<sup>80</sup> Tribunal Judicial de Lisboa, *Ius Omnibus v Mercedes-Benz AG et al* (proc. n.º 6970-21.8T8LSB).

<sup>81</sup> Tribunal Judicial de Lisboa, *Ius Omnibus v Stellantis NV et al* (proc. n.º 11400-21.2T8LSB).

<sup>82</sup> Tribunal Judicial de Lisboa, *Ius Omnibus v Apple* (proc. n.º 17713-21.6T8LSB).

<sup>83</sup> Tribunal Judicial de Lisboa, proc. n.º 7074/15.8T8LSB.



Autora foi inicialmente recusada pelo tribunal de 1ª instância, tendo sido confirmada pelo TRL. O tribunal rejeitou recentemente os argumentos das Rés quanto à prescrição, quanto a todos exceto um dos comportamentos lesivos, decidindo também que não está vinculado (*ratione temporis*) pela decisão *res judicata* da Autoridade da Concorrência que declarou a infração concorrencial. Estão pendentes recursos da Autora e da Ré, ao mesmo tempo que o caso prosseguiu para a fase de produção de prova.

Na sequência da entrada em vigor da lei que transferiu a jurisdição para as ações de *private enforcement* da concorrência para o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, foram intentadas junto deste 4 ações populares em que se pede a indemnização dos consumidores, todas *follow-on* de decisões da AdC ou da Comissão Europeia:

- a) Mastercard<sup>84</sup>: caso intentado em dezembro de 2020, pedindo uma indemnização global estimada em 400 milhões EUR; segue-se a audiência prévia;
- b) Super Bock<sup>85</sup>: caso intentado em dezembro de 2020, pedindo uma indemnização global estimada em 401 milhões EUR; segue-se a audiência prévia;
- c) Associação Nacional de Topógrafos<sup>86</sup>: caso intentado em julho de 2021; o tribunal aprovou uma transação, que transitou em julgado; nos termos da transação entre as partes, os consumidores representados terão 3 meses para

---

<sup>84</sup> TCRS, *Ius Omnibus v Mastercard* (proc. n.º 19/20.5YQSTR).

<sup>85</sup> TCRS, *Ius Omnibus v Super Bock* (proc. n.º 20/20.9YQSTR).

<sup>86</sup> TCRS, *Ius Omnibus v ANT* (proc. n.º 15/21.5YQSTR).



contactar a associação de consumidores e apresentar uma fatura de aquisição de serviços de topografia durante os 16 anos que durou a infração concorrencial, para receberem uma indemnização no montante de 5% do preço que pagaram<sup>87</sup>; ao aprovar a transação, o Tribunal confirmou implicitamente a legitimidade ativa da associação Autora para promover este tipo de ação popular.

- d) EDP<sup>88</sup>: caso intentado em setembro de 2021, pedindo uma indemnização global de 95 milhões EUR; segue-se a audiência prévia.

As ações populares perante o TCRS têm progredido a um ritmo muito superior ao das ações populares perante tribunais generalistas. A julgar pelo atual ritmo dos casos, em conjunto com o historial do tribunal noutras ações de *public* e *private enforcement* da concorrência, é expectável que, na ausência de incidentes significativos, as ações populares perante este tribunal sejam decididas num prazo de 2 a 2,5 anos.

Há ainda dois exemplos de ações populares que visam obter de empresas documentos necessários a determinar se infrações concorrenciais declaradas pela Comissão Europeia afetaram consumidores portugueses, e em que medida, de modo a preparar potenciais ações de indemnização:

- a) Meliá<sup>89</sup>: ação intentada em julho de 2021; aguarda-se

---

<sup>87</sup> Disponível em: <https://iusomnibus.eu/pt/ius-omnibus-v-ant-pt/>.

<sup>88</sup> TCRS, *Ius Omnibus v EDP* (proc. n.º 18/21.0YQSTR).

<sup>89</sup> TCRS, *Ius Omnibus v Meliá Hotels International, S.A.* (proc. n.º 6-21.6YQSTR).



decisão do tribunal.

- b) Comcast / Universal Studios<sup>90</sup>: conjunto de ações intentadas em julho de 2021; aguardam-se contestações, depois de atrasos nas citações.

## 5. Casos de valores mobiliários

Não foi possível identificar exemplos de ações populares em defesa de investidores lesados no domínio dos valores mobiliários, que tenham sido declaradas admissíveis. No caso *DECO v BES* (uma ação popular em que se pedia a indemnização dos investidores lesados pelas práticas do BES, liquidado por ordem do Banco de Portugal)<sup>91</sup>, o tribunal de 1ª instância e o TRL começaram por declarar que a Autora desertara a ação ao não responder a ordens judiciais relativas à citação de alguns Réus<sup>92</sup>. O STJ anulou essas decisões e ordenou que o caso prosseguisse. De seguida, o tribunal de 1ª instância decidiu que o pedido devia ser indeferido liminarmente, porque a Autora não tinha legitimidade ativa, não cumprindo os requisitos das regras de *lex specialis* para ações populares do Código dos Valores Mobiliários, e porque os investidores não profissionais não são consumidores, mas afirmando

---

<sup>90</sup> TCRS, *Ius Omnibus v NBC Universal Media LLC et al* (proc.s n.º 7/21.4YQSTR, 8/21.2YQSTR, 9/21.0YQSTR, 10/21.4YQSTR, 11/21.2YQSTR, 12/21.0YQSTR, 13/21.9YQSTR e 14/21.7YQSTR).

<sup>91</sup> Tribunal Judicial de Lisboa, *DECO v Banco Espírito Santo de Investimento, S.A. et al* (proc. n.º 3422-15.9T8LSB).

<sup>92</sup> Sentença do Tribunal Judicial de Lisboa de 20 de dezembro de 2016, *DECO v Banco Espírito Santo de Investimento, S.A. et al* (proc. n.º 3422-15.9T8LSB-L1).



também que os direitos protegidos não eram interesses coletivos nem individuais homogêneos, e porque a medida do Banco de Portugal que era contestada só poderia ser anulada por um tribunal administrativo<sup>93</sup>. Esta decisão foi confirmada pelo TRL<sup>94</sup>. Tanto quanto foi possível determinar, encontra-se ainda pendente um recurso perante o STJ.

## 6. Casos do RGPD

O único exemplo conhecido de uma ação popular em Portugal para defender direitos de proteção de dados (hoje regulados pelo RGPD) foi o caso *DECO v Facebook*, em que a Ré contestou a legitimidade ativa da associação de defesa de consumidores. A questão acabou por não ser decidida, porque a Autora desistiu da ação ao abrigo dum acordo com a Ré<sup>95</sup>. Reproduzindo argumentos utilizados em ações similares noutros Estados-membros, a Ré alegou que o RGPD e a sua lei de implementação em Portugal (Lei n.º 58/2019) excluem a possibilidade de ações populares no domínio do RGPD. Há fortes argumentos constitucionais e legais contra tal interpretação:

- (i) O artigo 35.º da Lei n.º 58/2019 prevê um direito de representação através de mandato concedido a uma associação, mas não exclui a representação ao abrigo de

---

<sup>93</sup> Sentença do Tribunal Judicial de Lisboa de 10 de outubro de 2019, *DECO v Banco Espírito Santo de Investimento, S.A. et al* (proc. n.º 3422-15.9T8LSB).

<sup>94</sup> Acórdão do TRL de 25 de fevereiro de 2021, *DECO v Banco Espírito Santo de Investimento, S.A. et al* (proc. n.º 3422-15.9T8LSB.L2).

<sup>95</sup> Tribunal Judicial de Lisboa, *DECO v Facebook* (proc. n.º 26304-18.8T8LSB).



outros mecanismos, incluindo ações populares regidas pela LAP. Esta disposição é, claramente, a “transposição” do artigo 80.º(1) do RGPD, que visava criar um nível mínimo harmonizado, e não proibir os Estados-membros de consagrarem outros mecanismos de representação que promovem um maior grau de proteção dos consumidores;

- (ii) A ação popular é um direito constitucional, que não pode ser derogado por legislação ordinária;
- (iii) Seria ilógico e contrário ao espírito da ordem jurídica portuguesa que a ação popular estivesse disponível para proteger todos os outros direitos dos consumidores, mas não para as violações do RGPD;
- (iv) A consequência da posição acima referida seria que existiria um direito de ação popular contra comportamentos que violam a RGPD e, ao mesmo tempo, violam outras normas legais, tais como o direito fundamental à privacidade ou regras de concorrência, mas o Autor não poderia invocar nessas ações as regras do RGPD – esta situação seria inoportável para os tribunais, que são obrigados a conhecer do Direito *ex officio* (ou seja, teriam de configurar eles próprios os comportamentos em causa como violações do RGPD).

Ainda que o meu entendimento pessoal seja que as ações populares têm, necessariamente, de estar disponíveis também para os casos de RGPD (que são, antes de mais, casos de proteção dos consumidores), é necessária uma primeira decisão judicial *res judicata* em Portugal para fornecer maior clareza nesta matéria.



## **7. Tendências recentes e financiamento**

Tem-se verificado recentemente um drástico aumento do número e complexidade das ações populares de indemnização de danos em massa. Isto explica-se, parcialmente, por alguns casos com grande notoriedade pública, que levaram a esforços multinacionais de indemnização dos consumidores. Deu-se também a entrada em cena de novas associações dedicadas, nomeadamente, à defesa dos consumidores nos tribunais, incluindo a Lus Omnibus e a Citizen's Voice. Outro fator contributivo decisivo foi a entrada em vigor da Lei do *Private Enforcement*, com as suas novas regras sobre ações populares, que foram utilizadas por uma nova associação de defesa dos consumidores para testar a possibilidade de utilizar o financiamento de contencioso por terceiros em ações populares em Portugal. Isto permitiu que se pudessem intentar ações extremamente dispendiosas, que nunca teriam ocorrido com base nos recursos disponíveis para consumidores individuais ou associações de defesa dos consumidores.

Tanto quanto foi possível determinar, quatro das ações populares atualmente pendentes perante os tribunais portugueses têm subjacentes acordos de financiamento de contencioso, celebrados com 3 financiadores diferentes: Mastercard, Super Bock, Daimler/Mercedes-Benz e Stellantis/Fiat Chrysler Automobiles. Estes financiadores celebraram acordos de financiamento com a associação de defesa de consumidores, nos termos dos quais pagam as despesas do caso e, se este tiver sucesso e na medida em que tal seja aprovado pelo tribunal, receberão um múltiplo do seu investimento ou uma percentagem da indemnização global, a provir do remanescente não distribuído da indemnização global.



Aguardam-se para breve as primeiras decisões judiciais do TCRS sobre a admissibilidade de tais acordos de financiamento ou o seu impacto sobre a legitimidade ativa dos Autores da ação popular.

#### 4. Conclusão

O regime português da ação popular foi, até recentemente, um gigante adormecido. O carácter sucinto das suas normas é uma fonte de vantagens e desvantagens. Permite que o regime evolua e se adapte a novos desafios, mas também significa que há margem significativa para interpretações divergentes por juízes. Quem esteja habituado a jurisdições de *common law* terá, seguramente, dificuldade em compreender o grau de insegurança jurídica na aplicação deste regime. Mas esta é uma consequência, em larga medida, inevitável dos princípios estruturantes da maioria das ordens jurídicas da Europa continental.

Muita da insegurança jurídica que resultava da falta de experiência com este tipo de ações parece estar a diminuir. O aumento drástico do número de ações populares de danos em massa que estão a ser intentadas recentemente significa que os tribunais tornar-se-ão gradualmente mais familiarizados com este tipo de processo e a heterogeneidade tenderá a dissipar-se à medida que os acórdãos dos tribunais superiores esclareçam a visão destes quanto a controvérsias jurídicas. A decisão do Tribunal da Concorrência – até agora – de concentrar as ações populares num único juiz permite uma maior e mais rápida especialização e fornecerá uma maior previsibilidade dos resultados com um ritmo acelerado.



Portugal está exatamente no mesmo ponto de desenvolvimento das ações representativas *opt out* que o Reino Unido e a Holanda. O direito constitucional português de ação popular está finalmente a ser testado no seu pleno potencial, por várias entidades e em várias áreas do direito. Desde há um ano, casos especialmente complexos estão a ser propostos com o apoio de financiadores de contencioso, colocando os consumidores, senão em pé de igualdade, pelo menos não numa posição de tão grande desvantagem relativamente aos Réus no que respeita aos recursos disponíveis. Já foi alcançado a primeira transação numa ação popular da área da concorrência.

Resta-nos esperar para ver.

Miguel Sousa Ferro