

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Rumo a um quadro jurídico horizontal europeu para a tutela coletiva

[COM(2013) 401 final]

(2014/C 170/11)

Relator: **Jörg FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Em 11 de junho de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Rumo a um quadro jurídico horizontal europeu para a tutela coletiva

COM(2013) 401 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de novembro de 2013.

Na 494.^a reunião plenária de 10 e 11 de dezembro de 2013 (sessão de 10 de dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 161 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu solicita há mais de duas décadas que sejam criados mecanismos de tutela coletiva a nível europeu que permitam uma proteção jurídica efetiva, em caso de violação de direitos coletivos. As medidas de proteção jurídica coletiva devem abranger todos os domínios em que os cidadãos são protegidos pelo direito da UE e, ao mesmo tempo, ter em conta as diversas tradições jurídicas dos Estados-Membros.

1.2 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia ter finalmente tomado a iniciativa e exigir aos Estados-Membros a introdução de sistemas nacionais de ações coletivas com base em princípios europeus comuns. Esta iniciativa era há muito necessária. Os mecanismos de tutela coletiva são do interesse tanto dos cidadãos da UE como das empresas que atuam de forma justa e legítima. O seu objetivo é proteger a economia contra a concorrência desleal e reforçar a confiança dos cidadãos europeus na economia.

1.3 O CESE lamenta que a Comissão Europeia não tenha apresentado uma proposta de diretiva. Uma simples comunicação e recomendação não são adequadas para garantir a necessária aplicação uniforme nos Estados-Membros. Por conseguinte, o Comité solicita à Comissão que apresente uma proposta de diretiva. A ação coletiva é o único procedimento capaz de garantir um recurso completo e efetivo na União Europeia.

1.4 O CESE reconhece os esforços envidados pela Comissão Europeia para aplicar uma abordagem equilibrada que assegure os direitos processuais fundamentais das partes e evite a utilização indevida de tais direitos. O Comité apoia também o facto de a Comissão Europeia tencionar prever ações inibitórias e ações indemnizatórias. Caberia também examinar o alargamento do tipo de ações.

1.5 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a Comissão Europeia rejeitar as ações coletivas do tipo *class actions*, com base no modelo norte-americano. Uma ação coletiva ao abrigo da legislação da UE não pode ser uma *class action* à maneira norte-americana. As medidas de segurança previstas pela Comissão Europeia a este respeito são adequadas e razoáveis. É justo que se rejeite a subordinação dos honorários dos advogados ao resultado, o que incentivaria a criação de processos litigiosos e indemnizações punitivas. Há que rever as regras sobre a autorização do requerente e a repartição dos custos na perspetiva do acesso à justiça.

1.6 O Comité concorda com a posição da Comissão Europeia de que se deve reconhecer às pessoas individuais o direito de «adesão» de forma voluntária a ações coletivas (*opt-in*). O CESE também observa casos em que uma abordagem de autoexclusão (*opt-out*) apresenta vantagens. Em especial, no caso de existirem muitos lesados com danos muito reduzidos, pode ser adequado alargar a ação a todos os possíveis lesados. Não está claro se a Comissão considera juridicamente aceitável, nestes casos, uma abordagem de autoexclusão (*opt-out*). Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão Europeia que defina com mais precisão a sua proposta, recomendando igualmente que se proceda a um registo central europeu de ações para informar os potenciais requerentes.

1.7 O CESE sempre salientou o potencial dos mecanismos de resolução extrajudicial de litígios. Por conseguinte, acolhe favoravelmente a abordagem da Comissão Europeia de prever estes procedimentos como instrumentos complementares e adicionais de forma voluntária para as partes e de atribuir ao juiz a missão de promover a resolução extrajudicial de litígios.

1.8 O CESE recomenda que se prevejam normas específicas em matéria de conflitos de leis para ações coletivas de proteção judicial. Importa completar as disposições relativas ao financiamento da tutela coletiva. As organizações sem fins lucrativos devem conseguir gerir o risco financeiro, existindo normas na matéria nos Estados-Membros.

2. Síntese da comunicação e da recomendação da Comissão Europeia

2.1 A Comissão Europeia apresenta na comunicação um resumo dos resultados da consulta realizada em 2011 intitulada «Rumo a uma abordagem europeia coerente do recurso coletivo»⁽¹⁾. Além disso, expressa a sua posição sobre as principais questões em matéria de ação coletiva. Na recomendação⁽²⁾ publicada em paralelo à comunicação, a Comissão afirma que está nas mãos dos Estados-Membros a introdução de sistemas nacionais para a apresentação de ações coletivas com base em princípios europeus comuns. Os Estados-Membros devem integrar os princípios nos seus sistemas nacionais no prazo de dois anos. Após quatro anos, a Comissão avaliará se é necessário propor medidas legislativas suplementares.

2.2 Os procedimentos nacionais de tutela devem estar disponíveis nos domínios em que a legislação da UE garante direitos aos cidadãos e às empresas. A Comissão Europeia pretende melhorar o acesso à justiça, mas, ao mesmo tempo, garantir, através de medidas adequadas, que se impeça a litigância abusiva.

3. Observações na generalidade

3.1 Há mais de vinte anos que o CESE, no quadro do debate amiúde controverso para definir posições, defende mecanismos de tutela coletiva a nível da UE que, e apenas no caso de violação de direitos coletivos, permitam uma proteção jurídica efetiva⁽³⁾. O acesso efetivo à justiça está consagrado na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais como um direito fundamental de cidadania. Os procedimentos de ação coletiva são necessários para os cidadãos da União, mas também para as pequenas e médias empresas em caso de danos difusos ou coletivos de baixo valor, quando existe o risco de os custos não serem proporcionais aos danos sofridos. Cobrem amplos domínios, como, por exemplo, a defesa dos consumidores, a concorrência, a proteção do ambiente e a proteção de dados. Só desta forma se poderá respeitar o direito consagrado no artigo 47.º, 1.º parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais.

3.2 Neste contexto, o CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão Europeia, ainda que tivesse desejado uma intervenção mais precoce, mais rápida e mais específica no que diz respeito à escolha dos mecanismos jurídicos. A questão da aplicação judicial das ações coletivas vem sendo debatida a nível europeu desde 1985, por conseguinte, era necessário ter há muito tomado decisões neste sentido⁽⁴⁾.

3.3 O CESE lamenta que a Comissão Europeia tenha escolhido o mecanismo da diretiva apenas para o domínio do direito da concorrência⁽⁵⁾. O CESE sempre destacou que uma recomendação não é apropriada para garantir a necessária execução eficaz e uniforme em todos os Estados-Membros⁽⁶⁾. Uma vez que os procedimentos nos Estados-Membros variam consideravelmente, só uma diretiva garantiria um determinado nível de harmonização, deixando, ao mesmo tempo, flexibilidade suficiente aos Estados-Membros para terem em conta as especificidades dos respetivos sistemas jurídicos nacionais. Por conseguinte, o Comité solicita à Comissão que apresente uma proposta de diretiva o mais rápido possível.

3.4 É positivo que a Comissão Europeia siga uma abordagem horizontal. O CESE já salientou anteriormente que domínios políticos como a defesa do consumidor, o mercado interno e a política de concorrência estão estreitamente relacionados entre si⁽⁷⁾. As iniciativas para pôr em prática de forma mais simplificada ações judiciais devem ser plenamente coordenadas, a fim de evitar múltiplas normas desnecessárias. Por conseguinte, o Comité saúda o facto de a Comissão Europeia considerar a recomendação e a proposta de diretiva no domínio do direito da concorrência como um conjunto de medidas⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ COM(2010) 135 final de 31.3.2010.

⁽²⁾ 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, JO L 201 de 26.7.2013, p. 60.

⁽³⁾ Ver JO C 162 de 25.6.2008, p.1, JO C 128 de 18.5.2010, p. 97, JO C 181 de 21.6.2012, p. 89.

⁽⁴⁾ Ver JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, ponto 3.6 e seguintes, ponto 7 e seguintes; JO C 128 de 18.5.2010, p. 97.

⁽⁵⁾ COM(2013) 404 final de 11.6.2013.

⁽⁶⁾ JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, ponto 8.1.

⁽⁷⁾ JO C 228 de 22.9.2009, p. 40, ponto 4.2.1.

⁽⁸⁾ COM(2013) 401 final, nota de pé de página 10 .

3.5 O CESE reconhece a abordagem equilibrada da Comissão Europeia, que deve garantir os direitos processuais básicos das partes e, ao mesmo tempo, evitar uma litigância abusiva, respeitando as diversas tradições jurídicas.

3.6 O Comité sempre solicitou uma proteção efetiva contra as práticas abusivas. Por conseguinte, acolhe favoravelmente o facto de a Comissão Europeia rejeitar as ações coletivas do tipo *class actions*, com base no modelo norte-americano. O Comité sempre sublinhou que uma ação coletiva em conformidade com o direito europeu não pode ser uma *class action* à maneira norte-americana⁽⁹⁾. Por conseguinte, o CESE sempre insistiu no facto de se dever evitar a subordinação dos honorários dos advogados ao resultado, bem como normas que incluam incentivos económicos para terceiros⁽¹⁰⁾. Estas solicitações foram aplicadas nas recomendações.

3.7 A Comissão Europeia assinala, além disso, que as ações coletivas de indemnização devem ser destinadas à reparação de danos que tenham sido comprovadamente produzidos por uma violação do direito da União. As penas e medidas dissuasoras devem reservar-se para os processos judiciais das autoridades públicas.

3.8 O CESE lamenta, contudo, que a Comissão não tenha feito nenhuma proposta específica relativamente à jurisdição e à legislação aplicável, uma vez que assim pode dar-se o caso de em litígios transfronteiriços serem aplicados pelo tribunal diferentes regimes de indemnização. Além disso, não se pode excluir a hipótese de jurisdições múltiplas e o perigo de se recorrer à jurisdição mais vantajosa (*forum shopping*).

4. Observações na especialidade

4.1 Ações inibitórias e ações indemnizatórias

4.1.1 O CESE congratula-se com o facto de as propostas incluírem tanto as ações inibitórias como as ações indemnizatórias em caso de danos coletivos. Importa sublinhar como positivo neste contexto o facto de as reflexões da Comissão se aplicarem a litígios tanto por quantias reduzidas como por quantias elevadas.

4.1.2 Independentemente disto, poderia ser pertinente, do ponto de vista da defesa do consumidor, questionar a limitação das ações inibitórias e das ações indemnizatórias. Seria provavelmente razoável prever outras disposições para a tutela coletiva em situações que duas ou mais pessoas se vejam afetadas pela mesma infração à legislação da UE. Poder-se-ia examinar, por exemplo, os casos de ações de declaração, de anulação por erro ou de garantia de boa execução. Este aspeto deverá ser tido em conta pela Comissão.

4.2 Papel do tribunal

4.2.1 O CESE sublinhou em pareceres anteriores o papel central do juiz nos procedimentos de ações coletivas⁽¹¹⁾. A Comissão Europeia retoma, felizmente, estes requisitos. Uma avaliação preliminar do juiz para verificar se um pedido é manifestamente infundado constitui um elemento importante de proteção contra a utilização abusiva de ações coletivas de indemnização.

4.2.2 Nos casos em que as autoridades públicas têm competência para determinar a existência de uma violação do direito da UE, as ações privadas não devem ser só admissíveis depois da conclusão do procedimento iniciado por essas autoridades. A longa duração do processo pode levar à recusa de proteção jurídica. Nesse caso, o papel do juiz pode ser reforçado através de uma suspensão temporária do procedimento.

4.3 **Legitimidade processual.** A fim de evitar a litigância abusiva, há que estabelecer critérios precisos e claros para a legitimidade processual das organizações representativas. O CESE congratula-se também com o facto de a Comissão Europeia estabelecer requisitos mínimos para as organizações que representam os lesados. É justo que estas organizações não tenham fins lucrativos e não existam conflitos de interesses. Por outro lado, o Comité é de opinião que é inaceitável e questionável que também faça parte dos requisitos mínimos ter capacidade suficiente em termos de recursos financeiros, recursos humanos e conhecimentos jurídicos. Coloca-se a questão de saber quais as normas que se devem realmente aplicar em cada caso para o decidir. Há que proceder a uma reflexão aprofundada sobre esta matéria. Os novos processos legislativos nos Estados-Membros poderão ser uma boa achega.

⁽⁹⁾ JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, ponto 7.1.2; JO C 128 de 18.5.2010, p. 97, ponto 5.2.3.

⁽¹⁰⁾ JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, ponto 7.1.2; JO C 128 de 18.5.2010, ponto 5.2.3.

⁽¹¹⁾ JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, p. 7.3 e seguintes; JO C 128 de 18.5.2010, p. 97, ponto 5.2.3.

4.4 **Reparação efetiva dos danos.** É da maior importância que se restitua à pessoa lesada o valor real total do prejuízo sofrido⁽¹²⁾. As recomendações da Comissão levam em conta este princípio. Neste contexto, é igualmente positivo que não seja permitida a subordinação dos honorários dos advogados ao resultado, o que levaria à subtração destes honorários da indemnização do requerente⁽¹³⁾.

4.5 Procedimentos de adesão (*opt-in*) ou autoexclusão (*opt-out*)

4.5.1 O CESE descreveu detalhadamente no seu parecer de 14 de fevereiro de 2008 as vantagens e desvantagens das ações coletivas com a possibilidade de adesão ou autoexclusão⁽¹⁴⁾. Nesse e nos pareceres seguintes defendeu um sistema misto, que combina as vantagens dos dois regimes⁽¹⁵⁾.

4.5.2 As pessoas singulares devem ter o direito de se juntar a ações coletivas através do sistema de *opt-in*, em vez de se partir da simples presunção que fazem parte do processo se não se declararem em contrário (*opt-out*)⁽¹⁶⁾. No entanto, o CESE também reconhece que há casos em que uma abordagem de autoexclusão (*opt-out*) apresenta vantagens. Em especial, no caso de existirem muitos lesados com danos muito reduzidos, pode ser adequado alargar a ação a todos os possíveis lesados⁽¹⁷⁾.

4.5.3 O requerente deve ser uma organização representativa qualificada, como referido na recomendação da Comissão.

4.5.4 Não está claro se a Comissão considera juridicamente aceitável, nestes casos, uma abordagem de autoexclusão. Limita-se a indicar de forma geral que (apenas) se pode aceitar o desvio do princípio de adesão por motivos de boa administração da justiça. No entanto, não explica, infelizmente, em que casos seriam aceitáveis tais motivos. Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão Europeia que defina com mais precisão a sua proposta⁽¹⁸⁾.

4.6 **Informação sobre mecanismos de tutela coletiva.** O CESE lamenta que a recomendação não preveja nenhum registo eletrónico das ações a nível europeu para a notificação e inscrição de possíveis requerentes. Um registo desse tipo que pudesse ser consultado pelos lesados em toda a União Europeia poderia ser mantido de modo eficiente e a um custo reduzido⁽¹⁹⁾, e seria uma ajuda para os cidadãos e as empresas da UE poderem exercer os seus direitos.

4.7 **Procedimentos de resolução alternativa de litígios coletivos.** Os mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios coletivos podem ser um complemento útil para a resolução de litígios⁽²⁰⁾. O CESE sempre salientou o potencial de tais procedimentos⁽²¹⁾. Por conseguinte, acolhe favoravelmente a abordagem adotada de prever adicionalmente estes procedimentos como instrumento complementar e facultativo para as partes. Além disso, é imperativo que os prazos de prescrição ou de exclusão não possam terminar enquanto decorrem os procedimentos da resolução extrajudicial dos litígios. Tal como sucede para as ações coletivas de seguimento, isto deve ser clarificado pela Comissão Europeia.

4.8 **Ações coletivas de seguimento.** Em domínios em que a legislação é aplicada pelas autoridades públicas, como, por exemplo, a legislação em matéria de concorrência, importa garantir uma aplicação eficaz no domínio público e, ao mesmo tempo, facilitar às vítimas de infrações contra a legislação da UE o exercício dos seus direitos a indemnização⁽²²⁾. A proposta da Comissão a este respeito é equilibrada, uma vez que prevê que os prazos de prescrição ou exclusão prejudiciais aos lesados não comecem a contar até à conclusão dos procedimentos das autoridades públicas.

4.9 Financiamento das ações coletivas

4.9.1 Sempre que fundamentadas, deve ser possível apresentar ações de indemnização, não devendo os custos processuais ser um entrave a esta possibilidade. Por conseguinte, o CESE saúda o pedido da Comissão Europeia aos Estados-Membros no sentido de os procedimentos de ação coletiva não serem excessivamente dispendiosos.

⁽¹²⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 97, ponto 5.2.3.

⁽¹³⁾ JO C 228 de 22.9.2009, p. 40, ponto 4.8.4.

⁽¹⁴⁾ JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, ponto 7.2 e seguintes.

⁽¹⁵⁾ JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, ponto 7.2.3.1; JO C 128 de 18.5.2010, p. 97, ponto 5.2.3; JO C 228 de 22.9.2009, p. 40, pontos 4.4.1 e 4.4.2.

⁽¹⁶⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 97, ponto 5.2.3.

⁽¹⁷⁾ JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, ponto 7.2.3.1; JO C 128 de 18.5.2010, p. 97, ponto 5.2.3; JO C 228 de 22.9.2009, p. 40, pontos 4.4.1 e 4.4.2.

⁽¹⁸⁾ A Comissão Europeia deveria ainda, neste contexto, esclarecer de novo quando e em que condições o procedimento de autoexclusão é compatível com o direito de ser-se ouvido, consagrado no artigo 41.º, n.º 2, e no artigo 47.º, 2.º parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Este aspeto é especialmente importante para os Estados-Membros em que o direito a ser-se ouvido está protegido pela Constituição, como, por exemplo, na Alemanha.

⁽¹⁹⁾ JO C 228 de 22.9.2009, p. 40, ponto 4.8.5.

⁽²⁰⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 97, ponto 5.3.5.

⁽²¹⁾ JO C 181 de 21.6.2012, p. 93.

⁽²²⁾ JO C 228 de 22.9.2009, p. 40, ponto 3.6.1.

4.9.2 A Comissão Europeia deveria precisar melhor as suas reflexões a este respeito. Os custos processuais e os honorários dos advogados podem representar um obstáculo intransponível para as organizações sem fins lucrativos, em especial, quando perdem as ações e são confrontadas com custos de peritagem que põem em risco a sua própria existência. Por conseguinte, para tais organizações sem fins lucrativos deverá ser tida em consideração uma limitação dos custos processuais, como no caso das disposições do direito laboral e social em cada Estado-Membro. Existem fortes motivos para examinar um sistema de transferência de lucros para organizações sem fins lucrativos, no caso de enriquecimento.

4.9.3 O CESE também apoia a decisão de permitir o financiamento de terceiros, em determinadas condições. As condições citadas pela Comissão Europeia, como a transparência sobre a origem do financiamento, são razoáveis e adequadas para evitar a litigância abusiva.

Bruxelas, 10 de dezembro de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE
