

# A TUTELA COLETIVA DOS DIREITOS PARA TUTELA DOS DIREITOS COLETIVOS: DO PRIVATISMO À DIRETIVA 2020/1828 DA UNIÃO EUROPEIA

## COLLECTIVE PROTECTION OF RIGHTS FOR PROTECTION OF COLLECTIVE RIGHTS: FROM INDIVIDUALISM TO DIRECTIVE 2020/1828 OF THE EUROPEAN UNION

DOI: 10.19135/revista.consinter.00017.32

Recebido/Received 28/02/2023 – Aprovado/Approved 04/09/2023

*Waleska M. Piovan Martinazzo*<sup>1</sup> – <https://orcid.org/0000-0002-3066-2270>

### Resumo

O presente artigo tem como tema a tutela coletiva dos direitos. O objetivo é traçar um panorama sobre o instituto da tutela coletiva no Brasil e realizar interpretação sobre a Diretiva 2020/1828 da União Europeia, comparando o direito comunitário europeu e o direito brasileiro. O problema de pesquisa consiste em analisar como o direito brasileiro e o direito comunitário europeu tratam atualmente as tutelas coletivas dos direitos? E a metodologia utilizada teve enfoque qualitativo. O procedimento foi bibliográfico-documental e a pesquisa, quanto aos seus objetivos, explicativa. Aplicaram-se métodos variados, como o descritivo, comparativo e hermenêutico. A hipótese de pesquisa é que a União Europeia encontra dificuldades na implementação dessas tutelas ante a diversidade legislativa dos Estados-membros, já o Brasil busca maior efetividade ao que já está normatizado. Como resultados, destacou-se que a tutela coletiva é necessária para a concretização de direitos e importante alternativa ao privatismo. O Brasil reestrutura seu processo coletivo, visando amoldar as suas leis esparsas ao Código de Processo Civil de 2015. Já a tutela coletiva dos direitos na União Europeia avança e não apenas desenvolve a cooperação entre seus Estados-membros, mas busca, com a primazia de suas normas, a adequada proteção dos direitos coletivos. Como considerações finais, percebe-se que o Brasil passa por reestruturação de seu processo coletivo, amoldando suas leis esparsas ao Código de Processo Civil de 2015. Já na União Europeia busca-se a cooperação entre seus Estados-membros e a primazia de suas normas, para a adequada proteção dos direitos coletivos. No Brasil une-se esse instituto com o princípio da duração razoável do processo. Na Europa, o foco é trazer uniformização para as diversas legislações dos países componentes da União.

### Palavras-chaves:

Tutela coletiva; direito comunitário; Diretiva 2020/1828 da União Europeia.

### Abstract

This article has as its theme the collective protection of rights. The objective is to outline an overview of the institute of collective protection in Brazil and perform an interpretation on Directive 2020/1828 of the European Union, comparing European

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, Brasil, Código Postal 70.830-401, Professora assistente do curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso (UNEMAT), e-mail [waleska.martinazzo@unemat.br](mailto:waleska.martinazzo@unemat.br). <https://orcid.org/0000-0002-3066-2270>

community law and Brazilian law. The research problem is: how do Brazilian law and European community law currently deal with collective protection of rights? é The methodology used had a qualitative approach. The procedure was bibliographical-documentary and the research, regarding its objectives, explanatory. Various methods were applied, such as descriptive, comparative and hermeneutic. The research hypothesis is that the European Union encounters difficulties in the implementation of these guardianships in view of the legislative diversity of the Member States, while Brazil seeks greater effectiveness to what is already standardized. As a result, it was highlighted that collective guardianship is necessary for the realization of rights and an important alternative to privatism. Brazil restructures its collective process, aiming to adapt its sparse laws to the Civil Procedure Code of 2015. In turn, collective protection of rights in the European Union advances and not only develops cooperation between its Member States, but seeks, with the primacy of its norms, adequate protection of collective rights. As final considerations, it is clear that Brazil is undergoing a restructuring of its collective process, adapting its sparse laws to the 2015 Civil Procedure Code, for the adequate protection of collective rights. In Brazil, this institute is combined with the principle of reasonable duration of the process. In Europe, the focus is on bringing uniformity to the various laws of the countries that make up the Union.

**Keywords:** Collective protection; Community law; Directive 2020/1828 of the European Union.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A conhecida insuficiência da ótica individualista do processo e o avanço da legislação sobre o processo coletivo: o caso do Brasil; 3. A diretiva 2020/1828 da União Europeia e a evolução da tutela coletiva de direitos do bloco: mais do que um processo coletivo nacional; 4. Considerações Finais; 5. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

As relações jurídicas refletem o que se busca proteger nas relações sociais ao longo dos mais variados locais ou períodos históricos. De tal modo, o estabelecimento o exercício da jurisdição é regulamentado de modo variado. A medida que as sociedades mudam, com elas muda o Direito. Desse modo, pode-se dizer que o direito processual civil atual sente os grandes reflexos de um momento histórico de grandes transformações, sejam elas tecnológicas, ambientais ou culturais.

A influência do pós-positivismo constitucional às legislações contemporâneas leva o jurista a analisar as legislações dentro de um conjunto de normas e não de modo individual ou estanque, com respaldo especial nos princípios e regras trazidos pela Constituição de cada Estado, que amarra todo o conjunto de leis de um país a um mesmo núcleo principiológico.

A noção individualista do processo dos séculos XIX e XX deu paulatinamente lugar ao processual dinâmico, em constante transformação, aberto a concretizar o acesso à justiça e a uma ordem jurídica justa. No Brasil, viram-se tais mudanças legislativas nas últimas décadas: a assistência judiciária gratuita, a criação das Defensorias Públicas, a positivação de concessões de tutelas provisórias, o advento dos institutos da mediação e da conciliação de conflitos, entre outras tantas.

A tutela coletiva dos direitos, nesse sentido, é temática imprescindível para melhor se compreender esses fenômenos. Desse modo, o objetivo do presente artigo é traçar panorama sobre a relevância do instituto das tutelas coletivas, comparando

seus pontos basilares no Brasil e na União Europeia, realizando análise do CPC brasileiro e breve interpretação acerca de uma das mais relevantes regras editadas sobre o tema em 2020, qual seja, a Diretiva 2020/1828 da União Europeia (UE).

O problema de pesquisa consiste em analisar como o direito brasileiro e o direito comunitário europeu tratam atualmente as tutelas coletivas dos direitos? A hipótese de pesquisa é que a União Europeia encontra dificuldades na implementação dessas tutelas ante a diversidade legislativa dos Estados-membros, já o Brasil busca maior efetividade ao que já está normatizado.

O objetivo é traçar um panorama sobre o instituto da tutela coletiva no Brasil e realizar interpretação sobre a Diretiva 2020/1828 da União Europeia, comparando o direito comunitário europeu e o direito brasileiro. Para tanto, a metodologia utilizada teve enfoque qualitativo, de natureza básica, teórica e correlacional. O procedimento utilizado foi bibliográfico e documental e a pesquisa, quanto aos seus objetivos, explicativa.

A análise pautou-se basicamente nas legislações brasileira e comunitária europeia, sem a intenção de utilizar como técnica de análise o método comparativo, mas sim o estudo sobre como a tutela coletiva dos direitos está estabelecida na legislação do Brasil e da União Europeia, nesta última sob o prisma do direito comunitário. Assim, teve-se a aplicação de métodos mistos, dentre eles o descritivo e o hermenêutico.

Para a estruturação do artigo, seu desenvolvimento está dividido em duas partes. Na primeira, estuda-se a insuficiência do individualismo na proteção de interesses e garantias individuais ou coletivas, realizando-se um breve cotejo sobre a evolução das tutelas coletivas no Brasil e sua ligação íntima com os direitos humanos, que passaram a fundamentais e, por consequência, influenciaram todo o sistema jurídico pátrio, incluindo o processual.

Já na segunda parte, dá-se enfoque especialmente à Diretiva 2020/1828 da União Europeia e a sua relevância para o direito comunitário europeu, o que apenas reforça a relevância e o potencial que o tema tutela coletiva encampa nos espaços geográficos de leis e projetos de leis objetos de estudo.

Como resultados alcançados, pode-se perceber que a tutela coletiva é instrumento fundamental para garantir direitos não albergados pela tutela que possui como base o privatismo. Dessa feita, instituto passa por constantes revisões para seu aprimoramento, como no caso da alteração no procedimento da ação civil pública brasileira, bem como por anseio de unificação pelo direito comunitário, como no caso da União Europeia.

Como considerações finais, constata-se que o Brasil passa por reestruturação de seu processo coletivo, tendo como exemplo os estudos para uma nova lei de ação civil pública, visando amoldar as suas leis esparsas ao Código de Processo Civil de 2015. A tutela coletiva dos direitos na União Europeia, por outro lado, avança com o fito de proporcionar cooperação entre seus Estados-membros, buscando a maior primazia de suas normas para a adequada proteção dos direitos coletivos.

## 2 A CONHECIDA INSUFICIÊNCIA DA ÓTICA INDIVIDUALISTA DO PROCESSO E O AVANÇO DA LEGISLAÇÃO SOBRE O PROCESSO COLETIVO: O CASO DO BRASIL

O processo civil, assim como o Direito e as relações sociais em geral, encontra-se em efetiva transformação. O processo pautado na relação autor–juiz–réu, visto quase que como uma forma geométrica bidimensional, com concepção predominantemente individualista e estática, não é suficiente para solucionar todos os tipos de conflitos.

O Código de Processo Civil brasileiro de 2015 – Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015, trouxe reflexos disso, ao exigir daqueles que se dedicam ao processo civil uma compreensão mais aprofundada dos princípios que são aplicados ou aplicáveis à relação processual, com maior conexão aos preceitos constitucionais, e o respeito ao primado do acesso à justiça como fundamental.

Reconhecendo essas necessidades, ainda na década de 1970, Mauro Cappelletti, então chefe do Instituto de Direito Comparado da Universidade de Florença, destacava:

*[...] as situações de vida, que o Direito deve regular, são tornadas sempre mais complexas, enquanto, por sua vez, a tutela jurisdicional – a “Justiça” – será invocada não mais somente contra violações de caráter essencialmente individual, enquanto envolvem grupos, classes, coletividades. Trata-se, em outras palavras, de “violação em massa”<sup>2</sup>.*

Realmente, o estudo dos direitos difusos e coletivos foi muito profícuo na Itália da década de 70 do século passado, país em que se iniciaram discussões acadêmicas sobre a tutela de direitos coletivos e a tutela coletiva de direitos<sup>3</sup>. No Brasil, embora não tivéssemos estudos aprofundados sobre esta temática, já havia a Lei nº 4.717/65 – a lei de ação popular.

Além desse instrumento brasileiro, como exemplo de legislações sobre o tema podem-se citar a *Ombudsman* da Suécia (1970), a *Race Relations Board* da Inglaterra (1968), o *Registrar of Restrictive Trade Agreements*, da Índia, além das *class actions* americanas.

No aspecto social, destaque-se que o Brasil da década de 70 vivia uma situação de expansão da produção, continuidade do êxodo rural e explosão do consumo em massa. Tais características revelaram a necessidade de proteção dos direitos de uma forma diferenciada da individual tanto aos trabalhadores quanto aos consumidores.

---

<sup>2</sup> Cappelletti, Mauro, “Acesso à Justiça”, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editora, 1989, p. 130.

<sup>3</sup> A tutela de direitos coletivos não pode ser confundida com tutela coletiva de direitos. A primeira tem por objetivo a proteção do direito com enfoque material. Já a segunda, ou seja, a tutela coletiva de direitos, enfatiza a análise de normas que tratem do processo coletivo em si. O CDC traz essa diferenciação quando ressalta em seu caput que “a defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo”. Assim, a defesa dos interesses de forma coletiva seria a tutela coletiva de direitos. Classificam-se os direitos (materialmente) coletivos *lato sensu* em direitos difusos, coletivos (*stricto sensu*) e individuais homogêneos.

Com o advento do Código de Processo Civil brasileiro de 1973, a doutrina pátria daquele momento sequer considerava os direitos coletivos como tal. Os direitos coletivos eram classificados como interesses, expressões utilizadas na Lei nº 7.347/85 – a então lei de ação civil pública – e na própria Constituição Federal, mesmo que se pense que ambos – interesses e direitos – devem ser objeto de tutela do Poder Judiciário. Apenas com o advento da Lei nº 8.078/90 – o Código de Defesa do Consumidor – é que a legislação no Brasil traz a expressão “direitos coletivos”.

Dessa forma, o processo civil rompe com a divisão clássica entre direito público e privado, transitando ora em uma seara ora em outra, demonstrando que tal divisão nem sempre contempla todas as áreas do Direito.

De fato, os direitos coletivos não se enquadram nem na classificação “direito público” e muito menos na classificação “direito privado”, o que fez com que essa ramificação do direito em duas vertentes fosse repensada. Para Gregório Assagra de Almeida, o texto constitucional de 1988 trouxe outra *summa divisio* ao destacar no seu Capítulo 1 do Título II um rol exemplificativo de direitos e garantias fundamentais a serem respeitadas no país. Assim, para o autor, a *summa divisio* constitucionalizada no País é Direito Coletivo e Direito Individual:

*O Direito Coletivo e o Direito Individual formam dois grandes blocos do sistema jurídico brasileiro, integrados por vários ramos do Direito. (...) A Constituição, que estrutura o objeto formal do Direito Constitucional, é composta tanto de normas, garantias e princípios de Direito Coletivo quanto de normas, garantias e princípios de Direito Individual*<sup>4</sup>.

O processo, assim, não mais se prende apenas a valores subjetivos de autor e réu, mas é concebido para proteger valores e bens que interessam à coletividade, a uma gama de indivíduos unidos por essas mesmas necessidades<sup>5</sup>.

Pode-se verificar que a tutela coletiva de direitos e os direitos coletivos vistos como tal são reflexos da tutela dos direitos humanos e da incorporação desses direitos, paulatinamente, nas Constituições dos mais variados Estados. Com os direitos de segunda dimensão, surgiram os direitos de igualdade, que buscavam afastar ou, ao menos, diminuir a disparidade no tratamento de certas categorias ou grupos, destacando-se, neste período, a ascensão dos direitos chamados “afirmativos”<sup>6</sup>.

Visualiza-se, neste momento, o embrião daquilo que viriam a ser os direitos coletivos em seu aspecto material, pois a defesa destes ocasiona defesa de indivíduos tratados desigualmente ou distintamente em razão do pertencimento a um grupo, classe ou categoria diversa. O caminho até as mais atuais remodelações dos institutos de direito processual é dinâmico. A exemplo disso tem-se a mudança que ocorre na legitimação das partes e na migração entre polos da demanda, pautada na zona de

---

<sup>4</sup> Almeida, Gregório Assagra de “Temas Atuais do Ministério Público – O Ministério Público no neoconstitucionalismo: Perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social”, Salvador, Editora JusPodivm, 2015, p. 150.

<sup>5</sup> Didier Jr., Fredie, “Curso de direito processual”, v.1, 19ª ed, Salvador, Jus Podivm, 2017, p. 32.

<sup>6</sup> Streck, Lenio Luiz, MORAIS, Jose Luis Bolzan de, (orgs), “Constituição, sistemas sociais e hermenêutica, anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS, mestrado e doutorado”, Porto Alegre, Livraria do Advogado, São Leopoldo, UNISINOS, 2010, p. 107.

interesses<sup>7</sup>. Até mesmo a principiologia do processo civil restou alterada, pois encontramos novos primados, como o da disponibilidade motivada e o da primazia da tutela coletiva adequada.

A própria Lei nº 13.105/2015 – Código de Processo Civil – optou por não possuir capítulo ou seção própria de processo coletivo, mas manteve o cerne do processo coletivo no CDC, limitando-se a tratar de casos esparsos ou detalhes. Esse Código tratou institutos sob a ótica do acesso à justiça, da boa-fé e da cooperação, elementos imprescindíveis para o bom desenvolvimento das tutelas jurídicas, em especial das coletivas.

Nesse sentido, encontram-se várias Diretivas da União Europeia que primam pela cooperação entre os Estados-membros do bloco, buscando futuramente (em um futuro não tão longe assim) mais do que a cooperação, a integração jurídica.

Por outro lado, o processo coletivo denota economia e celeridade, imprescindíveis para bem contemplar um efetivo acesso à justiça. O Conselho Nacional de Justiça informou que o Poder Judiciário finalizou o ano de 2018 com 78,7 milhões de processos em tramitação<sup>8</sup>, mesmo com o emprego de técnicas de mediação e conciliação de conflitos explícitas no Código de Processo Civil de 2015. Esta lei processual ainda é muito recente e a Política Nacional de Conciliação e Mediação ainda está em estágio inicial.

Recentemente a discussão no Brasil sobre a alteração das regras do processo coletivo cresceu, especialmente com os Projetos de Lei nº 4.441/2020 (de autoria do Deputado Paulo Teixeira) e 4.778/2020 (de autoria do Deputado Marcos Pereira, a partir de anteprojeto elaborado pelo CNJ), em trâmite na Câmara dos Deputados.

O primeiro projeto de lei mencionado foi apensado ao segundo, pois ambos tratam do procedimento de uma “nova ação civil pública”. Mas há também, nos dois projetos, a modificação da tutela coletiva de direitos no Brasil, já que “as técnicas processuais previstas nesta lei serão aplicadas aos procedimentos especiais da tutela coletiva, desde que com eles sejam compatíveis e adequadas”<sup>9</sup>. Em junho de 2022 o Projeto de Lei nº 4.778/2020 seguiu para análise na Câmara de Constituição, Justiça e Cidadania.

Dentre as mudanças, destaca-se o trecho do projeto que estabelece que o Código de Processo Civil brasileiro se aplica integralmente ao processo da ação civil pública, salvo se houver regra em sentido contrário. Tal determinação resolverá situações que causam dúvida na jurisprudência, como quanto a distribuição dinâmica

---

<sup>7</sup> Sobre o tema, ver: Cabral, Antonio do Passo, “Despolarização do Processo e zonas de interesse: sobre a migração entre os polos da demanda”, Revista da SJRJ, n. 26, Rio de Janeiro, 2009.

<sup>8</sup> “Desses, 14,1 milhões, ou seja, 17,9%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2018 existiam 64,6 milhões ações judiciais”. Conselho Nacional de Justiça, “Justiça em Números – 2019”, Brasília, CNJ, 2019.

<sup>9</sup> Nos termos do Projeto de Lei nº 4.778/2020: “art. 1. Esta lei disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. § 1º As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se aos procedimentos especiais da tutela coletiva, desde que com eles sejam compatíveis e adequadas”. (BRASIL, Câmara dos Deputados, “Projeto de Lei 4778/2020”, disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoes/Web/fichadetramitacao?idProposicao=2263651>>, acesso em 17.01.2023.

do ônus da prova, despesas processuais, tutela específica, tutela provisória, efeitos dos recursos, dentre outros.

No entanto, os desafios enfrentados pelos operadores do Direito no Brasil em relação às tutelas coletivas são diversos daqueles enfrentados pela União Europeia, que vive a implementação da tutela coletiva no direito comunitário, diferentemente do Mercosul, do qual o Brasil faz parte mas que, com mais de 30 anos de existência, ainda não logrou êxito em ser um mercado comum<sup>10</sup>.

A União Europeia possui como desafio maior trazer ao bloco harmonia na aplicação do direito com a consolidação de um direito comunitário forte.

### 3 A DIRETIVA 2020/1828 DA UNIÃO EUROPEIA E A EVOLUÇÃO DA TUTELA COLETIVA DE DIREITOS DO BLOCO: MAIS DO QUE UM PROCESSO COLETIVO NACIONAL

As características do continente europeu ensejam a proteção de direitos por meio de tutelas coletivas. Traços marcantes desse continente são: o crescimento dos números de imigrações, especialmente para exercer atividades laborativas; as condições de trabalho degradantes, insalubres e arriscadas dos imigrantes; a desertificação dos postos tradicionais de trabalho; a globalização; o *e-commerce*; a virtualização das relações em geral e o enfrentamento das recentes consequências trazidas pela pandemia de COVID-19.

Todos esses aspectos são produtos da aceleração de novidades tecnológicas e do intercâmbio de pessoas em um mundo sem fronteiras. Isso ocorre entre os países da Europa em grande intensidade, pois são superpopulosos e, muitos deles, componentes de um mesmo bloco político e econômico.

Enfim, surgiram “novos fatos e circunstâncias, conhecimentos e dilemas adquiridos, produtos de uma sociedade em constante transformação, complexificação e degradação [...]”, que exigem novas posturas e produzem transformação extrema na vida dos operadores do direito<sup>11</sup>.

Conforme Rene Mirolo e Patricia Sansinena:

*Talvez a intensa defesa dos direitos humanos garantidos através dos tratados internacionais se constitua uma tábua de salvação para repensar o rumo que a sociedade deve seguir, sendo o direito internacional uma estrutura supranacional niveladora*

---

<sup>10</sup> Wagner Rocha D’Angelis, ao analisar os rumos tomados pelo mercosul, aponta que o grande desafio dessa organização na atualidade é “rever e admitir uma estrutura institucional mais adequada para a sua continuidade nos tempos presentes e quais os eventuais obstáculos à sua implementação, o que envolve maturidade decisória e mesmo ousadia relativas a aplicar alterações na sua composição orgânica, bem assim no conjunto dos instrumentos e princípios jurídicos até agora admitidos no modelo – mormente acerca do sistema de resolução de conflitos –, contrapondo-se aqui a estratégia cautelosa do institucionalismo governamental (marcado por passos lentos e excessivos controles/intervenções estatais), diante da proposta, a cujo respeito insisto há mais de duas décadas, do institucionalismo supranacional, com ênfase no papel soberano de instâncias e agentes independentes da burocracia estatal e seus interesses localizados. “indo além da taprobana: o instituto da supranacionalidade no mercosul”, revista internacional consinter de direito, ano viii, número xiv, porto, editora juruá, 2022, P. 494.

<sup>11</sup> STRECK, Lenio Luiz, MORAIS, Jose Luis Bolzan de, (orgs), *op. cit.*, p. 102.

*com espírito superador se comparas com as posturas nacionais assumidas em relação aos direitos fundamentais*<sup>12</sup>.

Em 1999, no Conselho Europeu de Tampere, foram elucidados os objetivos da criação de um verdadeiro espaço europeu de justiça. Tal espaço seria implementado especialmente para que cidadãos e empresas não tivessem obstáculos para exercer seus direitos ante a incompatibilidade entre os sistemas jurídicos dos Estados-membros.

A UE publicou, por meio de sua Direção Geral, o guia Cooperação judiciária em matéria civil – Guia para os profissionais da justiça na União Europeia, de 2014, que assim prevê:

*As normas relativas à cooperação judiciária em matéria civil baseiam-se na presunção da igualdade de valor, competência e vigência dos ordenamentos jurídicos e sistemas judiciais de cada Estado-Membro e das decisões dos seus tribunais e, da mesma forma, no princípio da confiança mútua entre tribunais e ordenamentos jurídicos. O reconhecimento mútuo das decisões dos tribunais dos Estados-Membros está na base deste princípio, que abrange igualmente a ideia de colaboração transfronteiriça entre os tribunais e as autoridades judiciais individualmente considerados*<sup>13</sup>.

Portanto, o reconhecimento mútuo das decisões de cada um dos Estados-membros da UE e a confiança recíproca entre os tribunais é a base para uma efetiva cooperação judiciária.

Nesse sentido, a União Europeia, concretizando mais um passo em direção à unificação de regras jurídicas e seguindo o art. 114 do tratado sobre o funcionamento do bloco, publicou a Diretiva 2020/1828, que unifica procedimentos que tratam de ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores daquele local.

Dentre os motivos que justificam a edição dessa regra, são mencionados em seu corpo a globalização e a digitalização pelas quais o mundo passa, com a premente possibilidade de um grande número de consumidores serem prejudicados pelas mesmas práticas ilegais em vários países; bem como a lacuna que ainda existe em se reprimir e prevenir tais infrações, o que gera instabilidade no mercado.

Com isso, visa a Diretiva impedir a concorrência – pela igualdade de oportunidades – entre empresas que praticam atividades ilícitas e empresas que se esforçam em manter suas atividades legais. Frise-se que a norma vigora a partir de junho de 2023.

---

<sup>12</sup> No original: “Quizás la férrea defensa de los derechos humanos garantidos a través de los tratados internacionales constituya una tabla de salvación para repensar el rumbo que la sociedad debe trazar resultando el derecho internacional una estructura supranacional niveladora con espíritu superador respecto de las variadas posturas nacionales asumidas para los derechos fundamentales del hombre”. “Los convenios de la OIT em el derecho del trabajo interno”, Córdoba, Advocatus, 2010, p. 124.

<sup>13</sup> União Europeia, “Cooperação judiciária em matéria civil Guia para os profissionais da justiça na União Europeia”, disponível em file:///C:/Users/MICROSOFT/Downloads/civil\_justice\_guide\_U\_pt.pdf, acesso em 14.01.2023.

Observa-se, igualmente, que é comum que alguns Estados-membros relutem em aceitar o conteúdo de Diretivas que menos lhe interessem ou que tragam conteúdo que pouco se amolda ao que é relevante internamente. Para que uma Diretiva produza efeitos internos, os Estados-membros devem editar lei para a sua transposição, ou seja, para sua vigência e validade internas, comunicando tal providência à União Europeia. Portugal, por exemplo, até janeiro de 2023, não havia transposto a Diretiva 2020/1828 e conta com um sistema de proteção ao consumidor em sede interna<sup>14</sup>.

Para a União Europeia, o mercado interno é um espaço sem fronteiras, com livre circulação de mercadorias e serviços. Por esse motivo, e sabendo-se que dentro do bloco alguns países possuem mais combatividade na repressão de práticas ilícitas contra consumidores do que outros, fez-se relevante a edição dessa norma. Essa regra reafirma a necessidade e a importância do processo coletivo amplo, posto que não se restringe apenas a tratar do processo coletivo inibitório da tutela dos consumidores, como fazia a Diretiva 2009/22.

Assim, pode-se compreender que as tutelas coletivas demonstram sua importância e rumam no sentido de reforçar a preocupação das legislações como um todo, pensando-se na totalidade desses fenômenos, e não apenas analisando-se o processo como uma técnica formal, buscando um modelo voltado para atingir valores sociais, constitucionais e históricos<sup>15</sup>.

O *site* do Parlamento Europeu destaca que, com a Diretiva 2020/1828, a União Europeia quer garantir aos seus consumidores maior proteção contra danos em grande escala. Com isso, regulamenta que as organizações de consumidores poderão propor ações nos interesses destes em todo o bloco.

Para exercer esse direito, chamado pela Diretiva de *transfronteiriço*, as entidades deverão comprovar que dispõem de um certo grau de estabilidade, que exerçam atividade pública e que não possuem fins lucrativos. Mas ações dentro apenas do respectivo Estado-membro ainda são possíveis, com o cumprimento dos critérios estabelecidos na legislação respectiva.

Portanto, percebe-se a existência de uma classificação das tutelas coletivas trazidas nesta Diretiva quanto ao alcance territorial: ações transfronteiriças, que alcançam toda a extensão do bloco; e ações nacionais, válidas apenas para o Estado-membro interessado. A Diretiva traz, igualmente, o princípio do *perdedor-pagador*, a fim de salvaguardar os demandados contra processos judiciais considerados *abusi-*

---

<sup>14</sup> Portugal possui instrumento legal interno para a defesa coletiva dos direitos dos consumidores: a ação popular, que abarca proteção de interesses difusos, de interesses coletivos ou de interesses individuais homogêneos e se assenta “num sistema de representatividade de opt out e pode visar um propósito inibitório ou ressarcitório”. Passinhas, Sandra, “A tutela de direitos do consumidor em Portugal”, *Caderno do Programa de Pós-Graduação em Direito/ UFRGS*, vol. 16, n. 1, jan./ago. 2021, Porto Alegre, p. 99.

<sup>15</sup> Zaneti, Hermes, Figueiredo, Guilherme José Purvim de, Abelha, Marcelo (coords.), “Revista de Direitos Difusos”, ano XI, v. 53. Letras Jurídicas, São Paulo, março/2011, p. 27.

vos, em que o ônus de sucumbência de uma demanda indenizatória será suportado pela parte vencida no processo<sup>16</sup>.

Além desse princípio, destaca-se que, em 2013, editou-se a Recomendação sobre os princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indenizatórios dos Estados-Membros, aplicáveis às violações de direitos garantidos pelo direito da União. A Recomendação já apontava como finalidades “*facilitar o acesso à justiça, impedir práticas ilícitas e permitir que as partes lesadas obtenham uma reparação em situações de dano em massa resultante de violações de direitos concedidos pelo direito da União*”<sup>17</sup>.

Desse modo, percebe-se a força e a relevância da Diretiva 2020/1828, que, revogando a diretiva sobre ações inibitórias, confere aos países membros do bloco europeu ainda mais homogeneidade político-jurídica<sup>18</sup>.

Fortalecendo não apenas essa Diretiva, mas também todas aquelas que compõem o sistema jurídico da UE, aplica-se um conjunto de princípios como o da aplicabilidade imediata e da primazia<sup>19</sup> e autonomia das normas comunitárias.

As normas de direito comunitário da UE não são de confecção e aplicação pacífica, e ensejam controvérsias naturais ante o desejo dos Estados-membros de preservar sua identidade nacional. Na edição dessas, verificam-se vontades dissonantes, nem sempre coordenadas, que ocasionam controvérsias no momento em que os Estados-membros devem ceder o exercício de competências para instituições supranacionais, por exemplo<sup>20</sup>.

Dentre as teorias existentes sobre o assunto destaca-se a supranacionalidade, que classifica o Direito da União, o bloco e as instituições. Essa teoria sustenta que a titularidade superior coloca os Estados-membros em uma posição não de subordinação, respeitando sua própria identidade, buscando, assim, compatibilizar sua forma

---

<sup>16</sup> União Europeia, “Diretiva 2020/1828”, disponível em [file:///C:/Users/MICROSOFT/Downloads/1\\_5179426015729942901.pdf](file:///C:/Users/MICROSOFT/Downloads/1_5179426015729942901.pdf), acesso em: 13.01.2023.

<sup>17</sup> União Europeia, “Recomendação 2013/396/EU”, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0179>, acesso em 14.01.2023.

<sup>18</sup> Conforme ensina José Ramirez: (...) o Estado nacional, surgido da Paz de Westfália e das revoluções norte-americana e francesa, hábitat natural da sociedade industrial e instância reguladora de seus conflitos, compreendido no passado como a única estrutura apta para o desenvolvimento das constituições e das instituições liberal-democráticas, e, ao mesmo tempo, instrumento qualificado para atender e suprir as necessidades sociais, hoje, claramente, já não pode satisfazer, por si só, as demandas dos cidadãos. Daí a conveniência de construir formas jurídico-políticas de maior alcance que superem as limitações estatais e sejam aptas a assumir e dar resposta eficaz aos desafios contemporâneo”. “Integração Supranacional: dimensões da proteção multinível dos direitos e sistemas de governo da União Europeia”, São Paulo, Saraiva, 2016, p. 09.

<sup>19</sup> “Com a interconstitucionalidade, a partir da qual se aceita a existência de Constituições em rede, a coexistência territorial de Constituições – a europeia, ainda que no sentido material, e as nacionais –, incita-se ao desafio de como preservar a identidade nacional frente ao novo ente regional que ostenta posição supranacional.” Gomes, Luiz Flávio, Marques, Ivan Luis, Bianchini, Alice. “**Direito da União Europeia**”, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 200.

<sup>20</sup> Albuquerque, Evelyn Pinheiro Tenório, Brasil, Deilton Ribeiro, “Gênese e desenvolvimento da União Europeia: do tratado de Paris ao tratado de Lisboa”, Revista Internacional Consinter de Direito, ano VIII, número XIV, Porto, Editora Juruá, 2020, p. 656.

de viver em comunidade a um movimento de integração. Por esse motivo vê-se que os países europeus traçam caminhos similares, mas não idênticos.

Para Gomes, Bianchini e Marques a União “consagra uma espécie de soberania compartilhada, e o seu sistema político apresenta diferentes níveis de governança, o que vem sendo denominado também de governança multinível”<sup>21</sup>.

Ante o cenário jurídico sólido da criação do direito comunitário europeu, cabe verificar se os direitos humanos e/ou fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensão são adequadamente protegidos. Boaventura de Souza Santos analisa que “somos herdeiros das promessas da modernidade e, muito embora as promessas tenham sido auspiciosas e grandiloquentes (liberdade, igualdade, fraternidade), temos acumulado um espólio de dívidas”<sup>22</sup>.

Assim, a tutela coletiva de direitos protege um conjunto de pessoas por meio de instrumento processual que traz celeridade e efetividade, mas encontra outros desafios para sua efetivação: as diversas e, em muitas ocasiões, discrepantes legislações existentes entre países com estreita relação, especialmente comercial.

Esse desafio está sendo enfrentado pela União Europeia, o que certamente servirá como campo de observação e pesquisa para os demais Estados, especialmente aos que possuem nas raízes de seus sistemas jurídicos o direito europeu.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo coletivo é uma área de estudo de importância ímpar dentro do direito processual civil e ainda será alvo de grandes transformações e aperfeiçoamentos, com potencial para ocupar espaços estratégicos em uma sociedade que tanto necessita da intervenção eficaz do Poder Judiciário e dos sujeitos da relação processual. Percebe-se, desse modo, que institutos tradicionais de tutela dos interesses vinham, gradativamente, mostrando-se insuficientes para albergar direitos cada vez mais complexos. Contudo, estes estão se transformando para se adequar ao processo civil atual e proteger primados inseridos no direito processual constitucional.

A visão individualista do processo é insuficiente e cedeu espaço a uma visão que contempla a proteção de direitos de um conjunto de pessoas, unidas juridicamente em busca de uma mesma tutela processual. Para encampar essas demandas, o processo civil também necessitou revisitar seus institutos, a fim de que pudesse, de fato, ser eficaz na concretização do acesso à justiça.

Dentre as ondas para a efetivação desse direito, estudadas por Mauro Cappelletti, tem-se a onda dos processos coletivos. Sejam inspirados nas *class actions* americanas ou nas lições de processualistas italianos, o fato é que a Carta Magna de 1988 não ignorou a existência de tais direitos, especialmente no seu Capítulo 1 do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, impôs-se no país um microsistema de direitos coletivos *lato sensu*, que vem se aperfeiçoando com as

---

<sup>21</sup> *Op. cit.*, pp. 147.

<sup>22</sup> Santos, Boaventura de Sousa, “Para uma revolução democrática da justiça”, 3ª ed, São Paulo, Cortez, 2011, p. 13.

contribuições da doutrina, da jurisprudência e com o advento de outras legislações sobre a temática.

As tutelas coletivas de direitos são, portanto, frutos de um anseio por acesso à justiça, prestigiam a economia processual, adequam-se ao princípio da igualdade, amoldam-se melhor às novas necessidades de um mundo em constante transformação.

Além disso, essas tutelas conferem força e legitimidade para agir em várias esferas a instituições de relevância, que são fundamentais para a consolidação de tais ideias, como a Defensoria Pública e o Ministério Público, além de abrir um leque para associações e outras pessoas jurídicas de direito privado na defesa de direitos.

Com o desenvolvimento do presente artigo, percebeu-se que os direitos coletivos e a tutela coletiva dos direitos são áreas em expansão do Direito, pois as relações da sociedade atual exigem uma postura que possa compreender a dinâmica social em sua velocidade e intensidade. Essas dinâmicas sociais podem ser albergadas pela tutela coletiva de direitos, que respondem com eficiência, economia e rapidez a esses dilemas.

No Brasil, o Projeto de Lei nº 4.778/2020 modificará a lei da ação civil pública, e não apenas essa, trará uma série de consequências para o sistema das tutelas coletivas brasileiras, com referência explícita ao Código de Processo Civil para preencher lacunas da legislação.

Já a União Europeia não apenas desenvolve a cooperação entre seus Estados-membros, mas busca a primazia de suas normas e a integração de normas para a adequada proteção dos direitos coletivos e dos consumidores e, com isso, o fortalecimento de seu mercado. Em Portugal há lei nacional sobre a proteção dos consumidores em sede de tutela coletiva e esse país, em 2023, ainda não transpôs para o direito interno a Diretiva 2020/1828.

Tal circunstância especialmente sob a ótica do direito comunitário, considerando-se especialmente a teoria da transnacionalidade, revela a dificuldade em proteger institutos tão complexos quanto os inseridos na tutela coletiva de direitos.

Como resultados, tem-se, portanto que a tutela coletiva é importante modo de opor-se ao privatismo, quando necessário. O Brasil está reestruturando o seu processo civil coletivo para se adequar ao Código de Processo Civil de 2015 e ao modelo constitucionalista de processo civil. A tutela coletiva dos direitos na União Europeia encontra dificuldades para desenvolver a cooperação entre seus Estados-membros, ante a busca pela adequada proteção dos direitos coletivos com a mínima harmonia entre os Estados-membros.

No Brasil, este instituto é um dos mais relevantes para a consecução de princípios como o da eficiência e da duração razoável do processo. Na Europa, a nova Diretiva aponta para a difícil adequação entre as normas internas, o que deve levar em conta princípios como o da cooperação.

## 5 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Evelyn Pinheiro Tenório, Brasil, Deilton Ribeiro, “Gênese e desenvolvimento da União Europeia: do tratado de Paris ao tratado de Lisboa”, *Revista Internacional Consinter de Direito*, ano VIII, número XIV, Porto, Editora Juruá, 2020, pp. 641-657.

ALMEIDA, Gregório Assagra de, *Temas Atuais do Ministério Público – O Ministério Público no neo-constitucionalismo: Perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social*. Salvador, Editora JusPodivm, 2015.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Projeto de Lei 4778/2020, disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651>>, acesso em 17.01.2023.

Cappelletti, Mauro, *Acesso à Justiça*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editora, 1989.

CONSELHO, Justiça em Números – 2019, Brasília, CNJ, 2019.

D' ANGELIS, Wagner Rocha, *Indo Além da Taprobana: o instituto da supranacionalidade no mercosul*, *Revista Internacional Consinter de Direito*, ano viii, número xiv, Porto, Editora Juruá, 2022, pp. 491-511.

DIDIER JR, Fredie, *Curso de direito processual*, v.1, 19ª ed, Salvador, Jus Podivm, 2017.

DIDIER JR., Fredie, ZANETI Jr., Hermes, *Curso de Direito Processual Civil*, vol. 4, Salvador, JusPodivm, 4a ed., 2009.

GAIO JR., Antonio Pereira, *Consumidor e a solução de conflitos no âmbito da União Europeia*, Curitiba, Juruá, 2020.

GODINHO, Robson R., Costa, Suzana Henriques da, *Ministério Público*, Salvador, Jvspodium, 2015.

GOMES, Luiz Flávio, Marques, Ivan Luis, Bianchini, Alice. *Direito da União Europeia*, São Paulo, São Paulo, Saraiva, 2013.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, Gomes, Luiz Flávio, *Direito supraconstitucional: do absolutismo ao Estado Constitucional e Humanista de Direito*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010.

PASSINHA, Sandra, “A tutela de direitos do consumidor em Portugal”, *Caderno do Programa de Pós-Graduação em Direito/ UFRGS*, vol. 16, n. I, jan./ago. 2021, Porto Alegre, p. 72-106.

RAMÍREZ, José María Porras, *Integração Supranacional: dimensões da proteção multinível dos direitos e sistemas de governo da União Europeia*, São Paulo, Saraiva, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Para uma revolução democrática da justiça*, 3ª ed., São Paulo, Cortez, 2011.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de, “A atualidade dos direitos sociais e a sua realização estatal em um contexto complexo e em transformação”, in Streck, Lenio Luiz, Moraes, Jose Luis Bolzan de (orgs), *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*, anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS, mestrado e doutorado, Porto Alegre, Livraria do Advogado, São Leopoldo, UNISINOS, 2010.

UNIÃO EUROPEIA, Diretiva 2020/1828, disponível em file:///C:/Users/MICROSOFT/Downloads/1\_5179426015729942901.pdf, acesso em: 13.01.2023.

UNIÃO EUROPEIA, Recomendação 2013/396/EU, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0179>, acesso em 14.01.2023.

UNIÃO EUROPEIA, Cooperação judiciária em matéria civil: Guia para os profissionais da justiça na União Europeia, disponível em file:///C:/Users/MICROSOFT/Downloads/civil\_justice\_guide\_EU\_pt.pdf, acesso em 14.01.2023.

ZANETI JR, Hermes, Figueiredo, Guilherme José Purvim de, Abelha, Marcelo (coords.), *Revista de Direitos Difusos*, ano XI, v. 53. Letras Jurídicas: São Paulo, março/2011.