

**VII ENCONTRO VIRTUAL DO
CONPEDI**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA
DO ESTADO**

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

RUBENS BEÇAK

SILVIO MARQUES GARCIA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado [Recurso eletrônico on-line]
organização CONPEDI

Coordenadores: José Filomeno de Moraes Filho; Rubens Beçak; Silvio Marques Garcia – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-913-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO I

APRESENTAÇÃO

Os artigos aqui reunidos foram submetidos ao Grupo de Trabalho "Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado I", no VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI.

A presente publicação, assim, é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate do referido grupo, no dia 25 de junho de 2024, tendo atuado como coordenadores os professores-doutores FILOMENO MORAES (Universidade Estadual do Ceará - aposentado), RUBENS BEÇAK (Universidade de São Paulo) e SILVIO MARQUES GARCIA (Faculdade de Direito de Franca). O VII Encontro Virtual realizou-se do dia 24 a 28 de junho do corrente ano.

Os estudos abordam uma ampla gama de temas que, por sua vez, estão relacionados, centralmente, ao debate contemporâneo acerca da teoria democrática e suas implicações políticas e institucionais. Deste modo, foram apresentados e debatidos artigos, representativos de diversos programas de pós-graduação, mantidos por instituições de ensino superior distribuídas por todo o Brasil. O que, por sua vez, indica a larga abrangência e atualidade dos problemas examinados.

Dentre as categorias conceituais alocadas nos artigos apresentados destacam-se: processos de emancipação na democracia, processo eleitoral, pluralismo político, representatividade feminina, participação das mulheres e da população negra na política, problemas federativos, povos da Amazônia, papel das instituições e da sociedade civil, autoritarismo, liberdade de expressão e democracia digital, dentre outros.

Do frutífero debate entre os textos pode-se sinalizar uma convergência para a preocupação com questões atinentes às teorias da democracia e a atualidade de políticas que permitam ampliar a participação popular na busca pelo aprimoramento das instituições e dos direitos políticos.

Assim, na qualidade de Coordenadores do Grupo de Trabalho, após a ampla discussão e rico debate, cabe-nos recomendar a atenta leitura dos textos aqui reunidos, dada a importância que cada um representa na pesquisa dos assuntos investigados.

PROF. DR. FILOMENO MORAES

Universidade Estadual do Ceará - aposentado

PROF. DR. RUBENS BEÇAK

Universidade de São Paulo

PROF. DR. SILVIO MARQUES GARCIA

Faculdade de Direito de Franca

REDESENHANDO A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO BRASIL: PERSPECTIVAS REGULATÓRIAS EM FOCO

REDESIGNING PUBLIC CIVIL ACTION IN BRAZIL: REGULATORY PERSPECTIVES IN FOCUS

Ricardo Silveira Castro

Resumo

Assumindo a importância da ação civil pública como ferramenta de efetivação dos direitos fundamentais difusos e coletivos previstos na Constituição de 1988, o presente estudo tem como objetivo comparar as três proposições legislativas que atualmente tramitam no Congresso Nacional - com o propósito de reformular as diretrizes regulatórias desse instrumento judicial - para identificar as principais tensões existentes nesse processo. Metodologicamente, a pesquisa realizou pesquisa em fontes primárias (projetos de lei e pareceres) disponíveis nos sites das duas casas do Congresso Nacional. Os resultados da pesquisa atestam que desde o momento da emergência da consciência a respeito da necessidade de regulamentar as ferramentas processuais destinadas à promoção de direitos difusos e coletivos no Brasil, duas principais questões nortearam o debate: o objeto possível de ser discutido e a legitimidade a ser reconhecida legalmente. Esses são exatamente os principais focos de tensão atualmente no Congresso Nacional envolvendo a revisão da lei de ação civil pública.

Palavras-chave: Ação civil pública, Direitos, Constituição, Regulamentação, Revisão

Abstract/Resumen/Résumé

Recognizing the importance of public civil action as a tool for enforcing the diffuse and collective fundamental rights provided for in the 1988 Constitution, this study aims to compare the three legislative proposals currently under consideration in the National Congress - with the purpose of reformulating the regulatory guidelines of this judicial instrument - in order to identify the main tensions existing in this process. Methodologically, the research conducted primary source research (bills and opinions) available on the websites of both houses of the National Congress. The research results attest that since the emergence of awareness regarding the need to regulate procedural tools aimed at promoting diffuse and collective rights in Brazil, two main issues have guided the debate: the possible object of discussion and the legitimacy to be legally recognized. These are precisely the main points of tension currently in the National Congress involving the revision of the public civil action law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public civil action, Rights, Constitution, Regulation, Revision

Introdução

Assumindo como fundamental o papel desempenhado pela ação civil pública na defesa dos direitos fundamentais (difusos, coletivos e individuais homogêneos) reconhecidos pela ordem constitucional vigente, o presente estudo enfoca as principais perspectivas regulatórias que se encontram em discussão atualmente no Congresso Nacional tendentes a atualizar as premissas normativas nesse campo. A necessidade de atualização do marco regulatório desse importante instrumento judicial de proteção de direitos fundamentais se evidencia pelo fato de a sua atual baliza normativa (Lei nº 7.347) ser anterior ao regime constitucional de 1988.

Desde a promulgação da Lei nº 7.347, em julho de 1985, aspectos relacionados à legitimidade, ao objeto, ao procedimento e aos efeitos da sentença judicial em ação civil pública já passaram por muito debate, tanto na doutrina quanto na jurisprudência. As modificações do texto legal originário de 1985 por oito vezes (Lei nº 8078/90, Lei n. 9494/97, Medida Provisória nº 2180-35/01, Lei nº 11.448/07, Lei nº 12.288/10, Lei nº 12.529/11, Lei nº 12.966/14 e Lei nº 13.004/14) são indícios de que o ajuste das balizas que definem a ação civil pública deve representar uma prioridade da atividade legislativa nos próximos anos. Nesse sentido, atualmente tramitam no Congresso Nacional três principais projetos de leis que pretendem construir uma “nova lei de ação civil pública”, com a conseqüente revogação da Lei nº 7.347/85. O objetivo do presente texto é comparar essas três perspectivas regulatórias, explorando as principais diferenças entre elas.

Estruturalmente, o presente trabalho está subdividido em duas partes. Na primeira parte, resgata-se o processo legislativo que resultou na Lei n. 7.347, com a finalidade de evidenciar os pontos de tensão da regulamentação da ação civil pública no Brasil - que transitava da ditadura para a democracia em meados da década de 1980. Nesse tópico, ainda sistematizamos o enfoque das oito reformas realizadas nos trinta e nove anos de vigência do mencionado instrumento normativo. Na segunda parte, exploraremos as diferenças mais relevantes entre os três projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional com a finalidade de reescrever uma “nova lei de ação civil pública”, sendo eles: os Projetos de Lei nº 4.441/20 e nº 1.641/21, de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP); e o Projeto de Lei nº 4.778/20, de autoria do Deputado Federal Marcos Pereira (Republicanos/SP).

1. A ação civil pública no Brasil: o caminho de consolidação da Lei n. 7.347/85

A atual lei de ação civil pública (Lei n. 7.347/85) foi produzida no contexto da turbulenta transição política vivenciada no Brasil na segunda metade da década de 1980. Conforme se verifica no estudo do processo legislativo que resultou na referida norma, o projeto de lei com esse objeto foi apresentado em 25 de fevereiro de 1985 (Projeto de Lei nº 4.984), pelo General João Figueiredo, o último presidente da República durante a ditadura civil-militar. Na apresentação do projeto de lei, assinada por Ibrahim Abi-Ackel, Ministro da Justiça, revelou-se que a proposição enviada pelo Poder Executivo originou-se “de estudo de professores paulistas, discutido com advogados e magistrados, e posteriormente, objeto de debates no 1º Congresso Nacional de Direito Processual Civil, realizado em Porto Alegre, em julho de 1983” (Câmara dos Deputados, 1985, p.31). Ao tratar do contexto de emergência desse marco regulatório, Rogério Arantes (2007, p. 329) sublinha que

“durante o início da década de 1980, travou-se intenso debate em torno dessa questão e dois projetos de lei chegaram a ser apresentados ao Congresso Nacional; um patrocinado por juristas favoráveis à maior participação da sociedade civil e outro patrocinado por promotores e procuradores favoráveis ao predomínio do Ministério Público nessa área. Não sem críticas e forte desconfiança do primeiro grupo, o projeto de lei encaminhado pelo Ministério Público foi aprovado pelo Congresso Nacional, graças ao apoio do Ministério da Justiça, que lhe conferiu vantagens institucionais importantes em relação às associações civis, na representação tutelar dos direitos difusos e coletivos. Assim surgiu no Brasil, em 1985, o instrumento processual pelo qual tais direitos poderiam ser objeto de apreciação judicial: a Ação Civil Pública. O paradoxo da sua criação é que ela se deu num momento de forte crítica às instituições estatais e de reivindicação da abertura do ordenamento jurídico à representação de direitos por organizações da sociedade civil, mas o Ministério Público demonstrou habilidade política ao escapar dessa crítica e fazer aprovar um projeto de lei, já nos estertores do regime militar, que não só confirmava seu papel nessa área como ampliava prerrogativas que lhe conferiam posição privilegiada em relação a todos os demais legitimados à defesa judicial de direitos coletivos”.

Da leitura da exposição de motivos do projeto encaminhado pelo governo Figueiredo, depreende-se que tiveram significativo impacto nesse processo regulatório os dispositivos da Lei nº 6.938/81 (que disciplinou a política nacional do meio ambiente) e da Lei Complementar nº 40/81 (Lei Orgânica do Ministério Público) - na medida em que esboçaram os traços da ação civil pública para defesa transindividual do meio ambiente pelo *Parquet*.

Na Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Valmor Giavarina (PMDB/PR) foi o relator no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). O parecer do relator na CCJ não reconheceu óbice de natureza jurídica para a tramitação do projeto e, no mérito, apontou razões para a sua aprovação com apenas duas ressalvas: a primeira expõe a contrariedade do relator com a possibilidade de associações não participantes do processo judicial recorrerem

de todas as decisões e da sentença - com base na premissa de que tal autorização representaria faculdade processual demasiadamente elástica, com a geração de tumulto desnecessário; e a segunda está associada à oposição do parlamentar ao dispositivo do projeto que entregava ao Ministério Público a competência para fixar o prazo para o atendimento de requerimentos realizados no âmbito do inquérito civil (Câmara dos Deputados, 1985). O parecer do Deputado Federal Valmor Giavarina (PMDB/PR) foi aprovado pela unanimidade dos integrantes da CCJ da Câmara, em 20 de março de 1985 e, posteriormente pelo Plenário da Casa, em 25 de abril de 1985. A conclusão da tramitação legislativa na Câmara dos Deputados ocorreu em 14 de maio de 1985, com a aprovação dos dispositivos nos termos do parecer da CCJ.

No Senado Federal, a proposição recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), da lavra do Senador Octavio Cardoso (PP/RS), aprovado em 28 de junho pelo Plenário da Casa Legislativa. Relator da matéria na CCJ do Senado Federal, Octavio Cardoso (PP/RS) sustentou, na discussão em Plenário, que se estava aprovando “projeto do maior significado social”, qualificando-o como “revolucionário”, considerando a sua potencialidade em promover transformações na sociedade (Senado Federal, 1985, p.2414). Nesse cenário, a matéria foi encaminhada para deliberação executiva no dia 4 de julho de 1985.

Interessante notar que o Presidente da República, José Sarney, vetou todas as referências que a lei trazia a “qualquer outro interesse difuso” no dia 24 de julho de 1985. Conforme se destaca da mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, o veto foi fundamentada em “razões de interesse público”:

“As razões de interesse público dizem respeito precipuamente à insegurança jurídica, em detrimento do bem comum, que decorre da amplíssima e imprecisa abrangência da expressão ‘qualquer outro interesse difuso’.

A amplitude de que se revestem as expressões ora vetadas do Projeto mostra-se, no presente momento de nossa experiência jurídica, inconveniente.

É preciso que a questão dos interesses difusos, de inegável relevância social, mereça, ainda, maior reflexão e análise. Trata-se de instituto cujos pressupostos conceituais derivam de um processo de elaboração doutrinária, a recomendar, com a publicação desta Lei, discussão abrangente em todas as esferas de nossa vida social.

É importante, neste momento, que, em relação à defesa e preservação dos direitos dos consumidores, assim como do patrimônio ecológico, natural e cultural do País, a tutela jurisdicional dos interesses difusos deixe de ser uma questão meramente acadêmica para converter-se em realidade jurídico-positiva, de verdadeiro alcance e conteúdo sociais.

Eventuais hipóteses rebeldes à previsão do legislador, mas ditadas pela complexidade da vida social, merecerão a oportuna disciplinação legislativa” (Câmara dos Deputados, 1985, p.87).

Como o veto não foi apreciado pelo Congresso Nacional dentro do prazo - de quarenta e cinco dias - fixado pela Emenda Constitucional nº 01, de 24 de janeiro de 1969, por expressa previsão dessa experiência constitucional autoritária, o veto fora considerado mantido¹. Com isso, a Lei nº 7.347, sancionada em julho de 1985 entrou em vigor originalmente com uma previsão mais restritiva quanto ao objeto possível de discussão em matéria de ação civil pública, na medida em que esta deveria se limitar à promoção de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, histórico turístico e paisagístico.

Insista-se que o processo constituinte de 1987/1988 foi um período importante de maturação do modelo de proteção dos direitos difusos e coletivos a ser implementado no Brasil. Embora a leitura do texto constitucional aprovado em 5 de outubro de 1988 tenha consagrado uma concepção que coloca o Ministério Público como protagonista na preservação dessa espécie de direitos, é extremamente relevante a constatação de que muitas críticas foram dirigidas a essa escolha. Os processualistas vinculados à crítica de Mauro Cappelletti (1977) denunciavam que tanto a ligação histórica do Ministério Público com o Poder Executivo quanto a falta de formação especializada e de conhecimento técnico dos promotores de justiça contraindicavam a entrega da competência de defesa dos direitos difusos e coletivos a essa instituição (Arantes, 2007). Desde a publicação original da Lei n. 7.347/85, o seu texto foi alterado por oito vezes, com impacto significativo quanto ao objeto da ação civil pública no Brasil, com a sua consequente amplificação, conforme verifica-se a seguir.

A primeira alteração foi promovida pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais conhecida como “Código de Defesa do Consumidor”. Referida lei promoveu as seguintes modificações na Lei nº 7.347/85: incluiu a possibilidade de responsabilização por danos morais e patrimoniais causados a qualquer interesse difuso ou coletivo; e reconheceu a possibilidade de qualquer outro legitimado assumir a ação civil pública em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada. Destaque-se que tais modificações já integravam o Projeto de Lei nº 97, de autoria do Senador Jutahy Magalhães (MDB/BA),

¹ Art. 59. Nos casos do artigo 43, a Câmara na qual se haja concluído a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará; para o mesmo fim, ser-lhe-ão remetidos os projetos havidos por aprovados nos termos do § 3º do artigo 51.

§ 3º Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, êste convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que, dentro de quarenta e cinco dias, em votação pública, obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas. Nesse caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 4º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será considerado mantido.

apresentado no dia 2 de maio de 1989 e seguiram sem alterações até o término da tramitação legislativa.

A segunda alteração foi promovida pela Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, que “disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências”. Essa norma, que convertia em lei os termos da Medida Provisória nº 1570-5, de 21 de agosto de 1997, reformou o artigo 16 da Lei nº 7.347/85 para impor expressamente uma limitação de abrangência da sentença de procedência em ação civil pública, na medida em que o dispositivo passou a consignar que a sentença civil faria coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator. A nova redação do artigo 16 da Lei nº 7.347/85, aprovada na contramão do processo de avanço institucional de proteção dos direitos coletivos, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 7 de abril de 2021, na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.101.937, com repercussão geral reconhecida.

A terceira alteração foi promovida pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e reforçada pela Medida Provisória nº 2180-35, de 24 de agosto de 2001. Destaca-se a ampliação do objeto da ação civil pública, para contemplar a responsabilização de danos causados à ordem urbanística e por infração da ordem econômica e da economia popular; e a exclusão, do âmbito da ação civil pública, de discussões envolvendo pretensões em matéria de tributos, de contribuições previdenciárias, ou sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

A quarta alteração foi promovida pela Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, que enfocou a ampliação da legitimidade ativa para propositura de ação civil pública, ao incluir no rol do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, a Defensoria Pública. Interessante registrar que no Projeto original (PL nº 131/03), de autoria do Senador Sérgio Cabral (PMDB/RJ), o alargamento da legitimidade ativa para a ação popular era ainda mais considerável, já que pretendia estendê-la aos parlamentares das três instâncias da federação (deputados federais, senadores, deputados estaduais e distritais e vereadores). Na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, contudo, houve aprovação de substitutivo do Senador Pedro Simon (PMDB/RS), que deu nova redação ao dispositivo para estabelecer a legitimidade ativa em ação civil pública ao Presidente da República, às Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, aos Governadores de Estado e do Distrito Federal, às Mesas das Assembleias Legislativas e das Câmaras Distrital e Municipais, aos Prefeitos, à Defensoria Pública e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais (Senado Federal, 2003). Na Câmara dos Deputados,

entretanto, essa ampliação não foi bem avaliada, conforme demonstra manifestação do Deputado Federal Luiz Antonio Fleury (PTB/SP), relatoria da matéria no âmbito da CCJ:

“Não se vê razões de ordem institucional ou jurídica que possam fundamentar a inclusão no mencionado rol do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, das Mesas das Assembléias Legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, dos Prefeitos, das Mesas das Câmaras Municipais e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e suas Seccionais. Pelo contrário, tal medida legislativa pode tornar o instrumento processual da ação civil pública bastante vulnerável a utilizações em que prepondere o caráter político-partidário em detrimento da verdadeira defesa de interesses e direitos coletivos e difusos da sociedade.

Apenas à Defensoria Pública é que deveria ser reconhecida a legitimidade para a propositura da ação civil pública, tendo em vista a importância desta instituição e a natureza de suas atribuições sempre voltadas para a defesa dos cidadãos e para a luta pela construção neste País de um verdadeiro Estado democrático de direito. Neste sentido, já se observa inclusive a existência de precedente judicial” (Câmara dos Deputados, 2006, p.3-4).

O Substitutivo do Deputado Federal Luiz Antonio Fleury (PTB/SP), aprovado pela unanimidade dos componentes da CCJ da Câmara dos Deputados, restou aprovado no Plenário e encaminhado à sanção, originando a Lei nº 11.448.

A quinta alteração foi promovida pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que “institui o Estatuto da Igualdade Racial”. Especificamente relacionada à regulamentação da ação civil pública, Lei nº 12.288/10 incluiu expressamente a orientação segundo a qual nas circunstâncias de acordo ou condenação com fundamento em dano causado por ato de discriminação étnica, a prestação em dinheiro revertará diretamente ao fundo destinado à promoção da igualdade étnica (artigo 13, § 2º da Lei nº 7.347/85). O estudo do processo legislativo dessa norma revela que essa modificação foi inserida no trâmite perante a Câmara dos Deputados, pelo Substitutivo apresentado pelo Deputado Federal Antônio Roberto (PV/MG).

A sexta alteração foi promovida pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que “estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica”. Especificamente quanto ao objeto da ação civil pública, a modificação operada por essa lei está vinculada à reformulação textual de uma hipótese de cabimento: em vez de constar “infração da ordem econômica e da economia popular”, passou a constar apenas “infração da ordem econômica”.

A sétima alteração foi promovida pela Lei nº 12.966, de 24 de abril de 2014, que incluiu a proteção à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos como objeto

da ação civil pública. Destaque-se a justificativa apresentada pelo Senador Abdias Nascimento, autor do Projeto de Lei nº 114, de 17 de junho de 1997:

“O Brasil é o maior país negro fora da África. Entretanto, com os extremos bem desiguais: minona muito próspera de um lado e a grande maioria muito pobre de outro, tantos em estado de completa miséria, pondo o país na liderança em concentração de rendas, é o negro a maior vítima. Da moradia das favelas para as ruas, aumentando dia a dia as moradas debaixo das pontes e dos viadutos. O acesso às escolas é quase que inevitavelmente impossível, são proporcionalmente raras as exceções. Sempre vítimas do preconceito e da discriminação racial, não se lhe permitindo a devida integração na sociedade. É a preexistência do racismo o fato gerador da divisão social imposta ao negro brasileiro. Contudo, a legislação ainda peca pela precariedade sobre a matéria, até mesmo carente da tipificação criminal da "prática do racismo", definida na Carta Política como inafiançável e imprescritível. A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, veio disciplinar a ação civil pública como instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O preceito constante do art. 1º da prefalada lei visou, pois, proteger os interesses difusos da sociedade. A Constituição da República no seu art. 129 inciso III estendeu esta proteção aos interesses difusos e coletivos, incluindo aí os bens jurídicos a serem tutelados pelo Estado, quando existente o dano praticado contra a integridade física ou moral de alguém, em ofensa ao direito. decorrente de preconceito e discriminação racial.

Três meses após promulgada a atual Constituição da República surge a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, de autoria do Deputado Carlos Alberto Caó, e prevê punição para ‘os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor’ mas tão-somente no que se refere e recusa ou impedimentos de acesso a serviços locais públicos e privados, a empregos e transportes. A Lei nº 8.081, de 21 de setembro de 1990, autor o ex-deputado Ibsen Pinheiro, acrescentou o art. 20 à Lei nº 7.716/89, mas o ato discriminatório ou preconceituoso ali definido só se configura se cometido ‘pelos meios de comunicação social ou por publicação de qualquer natureza’, Inegável, portanto, a dispersão e precariedade da legislação atual sobre a matéria, a qual exige imediato aperfeiçoamento para uma aplicação eficaz.

O presente projeto destina-se à instituição de ação civil que pode ser instaurada pelo Ministério Público ou por entidades de sociedade civil organizada com as finalidades de evitar ou interromper atos danosos à honra ou dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, e de obter a reparação de tais atos, quando não seja possível evitá-los. Objetiva, assim, dotar os grupos em questão de um instrumento ágil e eficaz que lhes possibilite enfrentar as manifestações de racismo e discriminação que, infelizmente, correm em nossa sociedade em vergonhosa proporção” (Câmara dos Deputados, 1998, p.23308).

Os termos da regulamentação aprovada foram definidos pelo Substitutivo apresentado pelo Deputado Federal Pastor Manoel Ferreira (PTB/RJ), com a inclusão do inciso VII ao artigo 1º da Lei nº 7.347/85.

E, por fim, a última alteração foi promovida pela Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014, que incluiu - entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Conforme se extrai da justificativa da proposição apresentada pelo Senador Walter Pinheiro (PT/BA), o seu propósito era esclarecer que - em razão dos comandos constitucionais expressos no artigo 129 da Carta Maior - a proteção do patrimônio público e

social é dever institucional do Ministério Público e, conseqüentemente, deveria ser sindicável via ação civil pública.

Não é difícil perceber que - apesar de não se constituir em um percurso linear - a consolidação da regulamentação da ação civil pública ocorreu a partir do fortalecimento desse instrumento como ferramenta de direitos fundamentais assegurados na ordem jurídica brasileira. Possivelmente a maior comprovação dessa realidade esteja na contínua ampliação do rol de circunstâncias que habilitam os legitimados a recorrer judicialmente por meio dessa ferramenta para efetivar os comandos constitucionais construídos em 1988. Nesse movimento, emerge uma percepção da necessidade de atualizar os dispositivos legais que dispõem sobre a ação civil pública no Brasil. O compartilhamento dessa perspectiva por atores políticos com atuação no Parlamento nacional gerou como resultado o início de uma discussão mais geral sobre a revisão integral da lei de ação civil pública. Esses projetos serão examinados na seção seguinte.

2. Propostas de alteração legislativa em debate: a “nova” lei de ação civil pública em construção

O Projeto de Lei nº 4.441 (doravante PL 4.41/20), apresentado em 2 de setembro de 2020, pelo Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP), pretende disciplinar o procedimento da “Nova lei de Ação Civil Pública” por meio de 61 artigos, subdivididos em sete capítulos, sendo eles: “disposições gerais” (capítulo I - artigos 1º ao 6º), “procedimento” (capítulo II - artigos 7º ao 25), “do inquérito civil” (capítulo III - artigo 26), “da autocomposição coletiva” (capítulo IV - artigos 27 ao 42), “da reparação fluida e dos fundos” (capítulo V - artigos 43 ao 48), “da conversão da ação individual em ação coletiva” (capítulo VI - artigo 49) e “disposições gerais e transitórias” (capítulo VII - artigos 50 ao 61).

Na justificação do PL 4.441/20, o autor identifica a Lei de Ação Civil Pública (nº 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor com o núcleo do sistema de processos coletivos no Brasil, juntamente com diversas outras leis existentes, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. A pluralidade de fontes esparsas é referida como indicativa da necessidade de organização do sistema de processo coletivo no Brasil. O projeto é construído à luz da premissa segundo a qual seria preciso das mais segurança jurídica e efetividade ao processo coletivo, considerando que - na visão de seu autor - “os principais problemas atualmente no regramento do processo coletivo

são as suas relações com as ações individuais, a competência jurisdicional, a frequente cacofonia entre os diversos legitimados e a definição dos beneficiários da coisa julgada” (Câmara dos Deputados, 2020, p. 21).

Dentre as principais peculiaridades do PL 4.441/20, cabe destacar: a regulamentação detalhada de requisitos específicos da petição inicial², do saneamento do processo³, do inquérito civil, dos acordos e dos fundos; a inclusão de previsão da prova por amostragem, das audiências públicas e da intervenção do *amicus curiae*; a inserção de balizas para sindicabilidade da legitimidade; a revogação da limitação reconhecida pela Lei n. 9.494/97, segundo a qual “a sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator”; a consolidação do entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto à eficácia nacional da decisão em ação civil pública e quanto à possibilidade de o membro do grupo executar individualmente a decisão coletiva em seu domicílio; a determinação da ação civil pública como prioritária para escolha como caso paradigma em julgamento de casos repetitivos; o encaminhamento da condenação em dinheiro para a reparação do grupo lesado; o ascêscimo da previsão do cadastro das ações coletivas e dos termos de ajustamento de conduta no Conselho Nacional de Justiça; o reconhecimento da necessidade de regular a participação dos entes reguladores no processo coletivo, a remessa necessária e da motivação da sentença fundada nas provas em inquérito civil; a previsão expressa dos negócios processuais coletivos; a inclusão da exigência, para admissibilidade do processo, de que o autor faça prévia consulta ao cadastro do Conselho Nacional de Justiça; a

² Segundo o Artigo 11 do PLL 4.41/20, além dos requisitos previstos no art. 319 do Código de Processo Civil, o autor terá de, na petição inicial da ação civil pública: especificar o grupo cujo direito se busca reconhecer e, quando possível, os critérios para identificação dos seus membros; demonstrar as razões pelas quais é um legitimado adequado para a condução do processo coletivo; e demonstrar, mediante certidão, que não há ação civil pública com o mesmo pedido, causa de pedir e interessados registrada no cadastro de ações coletivas do Conselho Nacional de Justiça.

³ Segundo o Artigo 19 do PLL 4.41/20, na decisão de saneamento e organização do processo, o juiz deverá, sem prejuízo de outras medidas necessárias de acordo com as circunstâncias do caso concreto: delimitar o(s) grupo(s) titular do direito(s) objeto do processo; definir, quando necessário, os pressupostos para que alguém seja considerado membro do grupo; controlar a adequação da legitimação do autor e a necessidade de ampliação do rol de autores, no caso de haver muitos grupos ou subgrupos; identificar as principais questões de fato e de direito a serem discutidas no processo; verificar se foi juntada aos autos a documentação de prévia atividade probatória, como a resultante de produção antecipada de prova e de inquérito civil ou outros procedimentos administrativos investigatórios; definir os poderes do *amicus curiae* e de eventuais terceiros na decisão que solicitar ou admitir a sua intervenção, bem como a necessidade de realização de audiência ou consulta públicas, fixando-lhes as respectivas regras; definir as regras sobre participação dos membros do grupo como terceiros intervenientes em audiências públicas ou mesmo durante os demais atos processuais; e proceder imediatamente ao juízo de admissibilidade dos pedidos formulados, sobretudo em razão da fixação da competência e da legitimidade, com a determinação dos ajustes necessários, tais como ampliação, redução ou desmembramento dos pedidos, delimitação dos beneficiários do processo, dentre outros.

inclusão da coisa julgada coletiva *pro et contra*; e a generalização da legitimidade para pedir a suspensão dos efeitos da tutela provisória.

O Projeto de Lei nº 4.778 (doravante PL 4.778/20), apresentado em 1º de outubro de 2020, pelo Deputado Federal Marcos Pereira (Republicanos/SP), pretende disciplinar o procedimento da “Nova lei de Ação Civil Pública” por meio de 37 artigos que seguem a formulação da Lei nº 7.347 de texto corrido, sem subdivisão por capítulos. Na justificativa do PL 4.778/20, o autor explicou se tratar de proposição produto das reflexões ocorridas no âmbito do grupo de trabalho do Conselho Nacional de Justiça, constituído por iniciativa do então presidente, Ministro Dias Toffoli⁴, com o objetivo de trazer para a Lei de Ação Civil Pública conceitos de tutela coletiva dispersos em outras legislações, bem como introduzir linguagem mais simples e eficiente ao instrumento processual atualmente disciplinado na Lei n. 7.347/1985, considerando, ainda, o alinhamento de seus dispositivos à jurisprudência dos Tribunais. Na exposição de motivos encaminhada ao Congresso Nacional ficou registrado que a palavra de ordem que orientou a construção coletiva foi a “simplicidade” (Câmara dos Deputados, 2020, p.13).

Dentre as principais peculiaridades do PL 4.778/20, é importante sublinhar: a disciplina da litispendência entre as ações coletivas, resguardando, o direito individual de ação; a inclusão da possibilidade de que outros autores se associem, no polo ativo, àquele que moveu a ação; a priorização das ações coletivas como paradigmas na afetação de casos repetitivos, na hipótese de manuseio do incidente processual; o reconhecimento de que a melhor forma de proteção dos valores ligados aos pedidos formulados em ações intrinsecamente coletivas é o emprego do quantum obtido na realização de obras ou atividades destinadas a restaurar o dano causado (a eleição desta forma preferencial de execução da sentença de procedência é evidente); a concretização do princípio da publicidade, por meio da instituição de cadastro a ser criado e mantido pelo Conselho Nacional de Justiça com todas as ações coletivas existentes no país, os Termos de Ajuste de Conduta realizados e de acórdãos, havendo relatórios mensalmente atualizados, que serão necessariamente consultados pelo legitimados ativos, sob pena de a ação poder ser extinta pela falta de interesse processual; ampliação da disponibilidade das partes possuem quanto ao procedimento; fortalecimento do contraditório, com o reconhecimento do *amicus curiae* e da possibilidade de realização de audiências públicas; no âmbito probatorio, a proibição da prova produzida em inquérito civil sem autorização do juiz e sem contraditório; o reconhecimento da sentença de procedência em

⁴ Portaria n. 152/2019, disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3039>. Acesso em 20 abr. de 2024..

ação coletiva como título executivo para as execuções individuais; e, a obrigatoriedade da remessa necessária, independentemente do resultado do julgamento (Câmara dos Deputados, 2020)

O Projeto de Lei nº 1.641 (doravante PL 1.641/21), apresentado em 29 de abril de 2021, pelo Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP), pretende disciplinar o procedimento da “Nova lei de Ação Civil Pública” por meio de 63 artigos, subdivididos em sete capítulos, sendo eles: “disposições gerais” (capítulo I - artigos 1º ao 10), “procedimento” (capítulo II - artigos 11 ao 32), “dos procedimentos administrativos investigatórios e do inquérito civil” (capítulo III - artigos 33 ao 36), “da autocomposição coletiva” (capítulo IV - artigos 37 ao 43), “da reparação fluida e dos fundos” (capítulo V - artigos 44 ao 49), “da conversão da ação individual em ação coletiva” (capítulo VI - artigo 50) “das ações por representação” (capítulo VII - artigos 51 e 52) e “disposições finais e transitórias” (capítulo VIII - artigos 53 ao 64).

Na justificação do PL 1.641/21, o autor explica se tratar de proposição resultante do trabalho realizado por comissão de juristas integrantes do Instituto Brasileiro de Direito Processual (2021, p.30). A articulação da proposição foi motivada pela imprescindibilidade da tutela coletiva, isto é, pelo fato dessa forma de prestação jurisdicional se prestar como ferramenta de otimização dos recursos públicos e de eficiência da prestação jurisdicional - na linha do que se tem denominado de “proporcionalidade panprocessual” (Câmara dos Deputados, 2020, p.32). O resultado das discussões da referida comissão de juristas é marcado pela preocupação em delimitar com maior precisão os princípios que regem a tutela coletiva, dentre os quais se incluem o “amplo e efetivo acesso à justiça”, a “participação social”, a “prevenção e resolução consensual e integral dos conflitos coletivos” e a “duração razoável da tutela coletiva”⁵. Nesse aspecto, a intenção foi criar um ambiente axiológico propício para a compreensão e aplicação do processo coletivo.

Dentre as principais peculiaridades do PL 1.641/21, cabe destacar: a previsão expressa a respeito do relacionamento entre ações coletivas e casos repetitivos, prevendo-se a escolha de ação coletiva (quando houver) como caso paradigma; a ampliação da legitimidade para garantir o ajuizamento da ação coletiva também aos partidos políticos, aos sindicatos e à Ordem dos Advogados do Brasil; a supressão das menções restritivas à legitimação das associações; o estabelecimento de disciplina expressa para a cumulação de pedidos de forma ampla e para a permissão de adequação do objeto até o julgamento da demanda; a reelaboração do critério de fixação da competência jurisdicional para as ações coletivas,

⁵ Conforme se verifica no artigo 2º do PL 1.641/21.

estabelecendo-se como competente o foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação, a omissão, o dano ou o ilícito; o reconhecimento da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário e fundadas na prática de ato de improbidade doloso bem como a imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental, nos termos da jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal; o estabelecimento, como regra, da audiência de saneamento compartilhado - permitindo uma melhor identificação do objeto consensual e estimulando antes, durante e depois que o juiz determine audiências específicas para a autocomposição dos conflitos coletivos, além da obtenção de informações adequadas que favorecerão tanto a solução judicial como a melhor resposta consensual e adequada à controvérsia (Câmara dos Deputados, 2021).

Ainda no plano de rupturas pretendidas pelo PL 1.641/21, são relevantes: o aprimoramento das regras sobre execução e cumprimento da decisão, ampliando a sua descentralização com delegação de atividades para fundos ou entidades específicas e permitindo tutelas estruturais para sua adequação aos parâmetros legais ou constitucionais; a extensão das hipóteses de dispensa de remessa necessária previstas no Código de Processo Civil de 2015 também à tutela coletiva; a adoção do regime da formação da coisa julgada independentemente do resultado do processo, bem como se passou a disciplinar expressamente que a coisa julgada tem eficácia *erga omnes* ou *ultra partes* em todo o território nacional; a alteração do tratamento dado aos procedimentos administrativos investigatórios e ao inquérito civil, respeitando-se, ainda, o fato de referida matéria ser disciplinada em detalhe pelos órgãos colegitimados e, no caso do inquérito civil, pelo Conselho Nacional do Ministério Público; a incorporação de previsão específica sobre convenções processuais antes e durante o processo, incluída a fase de execução e de cumprimento de decisões, com a possibilidade de protocolos processuais coletivos com litigantes habituais para gestão da litigiosidade repetitiva; a inclusão da exigência de suspensão dos demais litígios individuais pendentes sobre o mesmo conjunto de fatos é destacada, a partir do enfoque de que se deve dar sempre prevalência à solução do processo coletivo em relação ao processo individual, inclusive quando da conversão das ações individuais em coletivas, seja porque tem a solução coletiva aptidão de resolver os casos individuais, com o transporte *in utilibus* da coisa julgada coletiva, seja porque, do ponto de vista da eficiência e da análise econômica do direito, faz todo o sentido alocar recursos e esforços para se alcançar a solução no processo coletivo (Câmara dos Deputados, 2021).

Finalmente, encerram o rol de particularidades dessa proposição legislativa a disciplina, de forma original, das ações por representação previstas no art. 5º, inc. XXI, da

Constituição da República - seguindo a orientação consolidada na jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal, de maneira a diferenciá-las claramente das ações civis públicas por substituição processual, e a previsão expressa, ao lado da ação civil pública para tutela coletiva das comunidades indígenas, quilombolas e povos tradicionais, de uma ação por representação na qual esses grupos podem proteger autonomamente seus interesses (Câmara dos Deputados, 2021).

Os projetos de lei supramencionados foram apensados (pela identidade do objeto) e tramitam atualmente de forma conjunta na Câmara dos Deputados. Na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, as proposições receberam parecer, em outubro de 2023, do Deputado Federal Helder Salomão (PT/ES), designado relator. O relator condensou as três proposições em um Projeto Substitutivo, construído a partir da ratificação das principais modificações contempladas nos três projetos, à exceção de cinco aspectos (que mereceram, portanto, tratamento diverso).

Em primeiro lugar, destaque-se a oposição do relator quanto à exigência de que qualquer ação civil pública deva ter prioridade em relação ao julgamento de processos que tenham como parte pessoas idosas, portadoras de doenças graves ou crianças e adolescentes. A premissa da contrariedade aponta no sentido de que, quando a ação civil pública tiver como objeto a tutela de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos destes grupos ela já terá prioridade de julgamento, nos termos do art. 1048 do Código de Processo Civil (2023,p). Em tom crítico, o parlamentar avaliou que “tem se tornado comum a apresentação de projetos de lei que buscam conferir prioridade de julgamento a alguma categoria ou tipo de ação, mas, ao querer conferir prioridade a tudo, o legislador acaba por se perder na lista de preferências” (Câmara dos Deputados, 2023, p.6).

Em segundo lugar, também constou como contrária à perspectiva do relator a intenção de revogar o prazo mínimo de um ano de constituição de associações para que lhes seja conferida legitimidade para ajuizar a ação em tela. Na sua avaliação, “o fim do requisito pode vir a incentivar a constituição de associações *ad hoc*, sem representatividade e constituídas apenas para a propositura de uma demanda específica”, o que “vai contra a ideia de assegurar que o autor tenha legitimidade adequada” (Câmara dos Deputados, 2023, p.7).

Em terceiro lugar, opôs-se à exigência de que na petição inicial devesse constar certidão expedida pelo Conselho Nacional de Justiça atestando não existir outra ação civil pública com o mesmo pedido, causa de pedir e interessados registrada no cadastro de ações coletivas. Desde a sua perspectiva, não caberia ao Conselho Nacional de Justiça fazer o controle da eventual litispendência entre as ações, mesmo antes da propositura da demanda,

por se tratar de órgão administrativo do Poder Judiciário, sem funções de natureza jurisdicional (Câmara dos Deputados, 2023).

Em quarto lugar, entendeu ser inadequada a exigência de prévia audiência, no prazo de três dias, como requisito para a concessão de liminar contra a pessoa jurídica de direito público ou concessionária de serviço público. Tratando-se de prazo impróprio, o mesmo dificilmente seria cumprido, que geraria razoável probabilidade de perecimento do direito em alguns casos mais graves (Câmara dos Deputados, 2023).

Finalmente, em quinto lugar, o relator manifestou contrariedade quanto ao modo de regulamentar a possibilidade de conversão da ação individual em ação coletiva. Lembrando que essa possibilidade já foi vetada pela Presidência da República na ocasião da edição do novo CPC, o parlamentar registrou compartilhar o entendimento de doutrinadores que “veem nessa ‘desapropriação’ de uma ação individual de um autor particular para transformá-la em demanda coletiva como algo autoritário e ofensivo às garantias do devido processo legal” (Câmara dos Deputados, 2023, p.16).

A exploração dos aspectos tensionados pelo relator da CCJ da Câmara dos Deputados na articulação da Nova Lei de Ação Civil Pública revela que, embora existentes importantes convergências no tratamento da matéria, o tema possui facetas que carecem - por enquanto - de consenso. Registre-se que o parecer do Deputado Federal Helder Salomão (PT/ES) aguarda apreciação, encontrando-se pronta para ser incluída na pauta da CCJ. Segundo o procedimento legislativo, depois de apreciada pelas comissões pertinentes, a matéria deve ser aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, para apenas depois ser remetida ao Senado Federal.

Conclusão

Desde o momento da emergência da consciência a respeito da necessidade de regulamentar as ferramentas processuais destinadas à promoção de direitos difusos e coletivos no Brasil, duas principais questões nortearam o debate: o objeto possível de ser discutido e a legitimidade a ser reconhecida legalmente. Note-se que ambas as questões são centrais para a projeção dessa ferramenta como efetiva na proteção dos direitos fundamentais difusos e coletivos previstos na Constituição Federal de 1988.

Com relação ao primeiro aspecto, percebe-se um percurso tensionado entre propostas restritivas (que retiram determinados discussões do âmbito da ação civil pública) - como foi o

caso da alteração promovida pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e reforçada pela Medida Provisória nº 2180-35, de 24 de agosto de 2001, que excluiu, do âmbito da ação civil pública, as discussões envolvendo pretensões em matéria de tributos, de contribuições previdenciárias, sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados - e ampliativas (que acrescentam determinadas discussões do âmbito da ação civil pública), como realizado pelas Leis nºs 12.966/14 e 13.004/14 que incluíram a proteção à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e a proteção ao patrimônio público e social, respectivamente, no âmbito da ação civil pública.

Quanto à legitimidade, digna de referência foi a ampliação do polo ativo também para a Defensoria Pública que - a partir de 1988 - assumiu papel de destaque na garantia do acesso à justiça, de um modo geral. Nesse sentido, a Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007 - ao incluir o inciso II ao artigo 5º da Lei nº 7.347/85 - tornou mais robusta a estrutura institucional destinada ao enfrentamento de circunstâncias que representem violações aos direitos difusos e coletivos consagrados na ordem jurídica brasileira.

O estudo dos projetos de lei em discussão atualmente destinados à revisão integral da Lei nº 7.347/85 revela que, dentre as tensões que permanecem merecendo atenção dos legisladores na matéria estão algumas diretamente associadas ao objeto e à legitimidade ativa das ações civis públicas. Nesse sentido, note-se que o debate sobre a flexibilização das condições indispensáveis às associações interessadas em pleitear a defesa de direitos difusos e coletivos expõe essa tensão que segue pendente. Do mesmo modo, a inclusão da exigência segundo a qual os autores devem comprovar que não existe outra ação civil pública com o mesmo pedido, causa de pedir e interessados registrada no cadastro de ações coletivas (e ser mantido pelo Conselho Nacional de Justiça) revela a atualidade do debate sobre o objeto admissível em ação civil pública.

Os desafios envolvendo a revisão da lei que regulamenta a ação civil pública são inúmeros. Dentre eles está o de readequar o procedimento da presente ação à necessidade de tutela efetiva de interesses difusos e coletivos relacionados à preservação do meio ambiente e à proteção da institucionalidade democrática. O conhecimento do percurso histórico que nos fez chegar até aqui - na regulamentação desse instrumento fundamental de proteção de direitos fundamentais - é essencial para que tal revisão seja promovida no sentido de avançar na consagração do potencial da ação civil pública, evitando retrocessos.

Referências bibliográficas

ARANTES, Rogério B. Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política. In: **Justitia**, São Paulo, 64 (197), p.325-335, jul./dez., 2007.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados, de 16 de outubro de 1998**, Ano LIII, nº 166, Brasília/DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16OUT1998.pdf#page=9>. Acesso em 24 de abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dossiê do Projeto de Lei nº 4.984, de 25 de fevereiro de 1985**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1160159&filename=Dossie-PL%204984/1985. Acesso em 22 de abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Relator Deputado Federal Luiz Antonio Fleury, de 25 de abril de 2006**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=389968&filename=Tramitacao-PL%205704/2005. Acesso em 23 de abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Relator Deputado Federal Helder Salomão, de 16 de outubro de 2023**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2344964&filename=Tramitacao-PL%204441/2020. Acesso em 23 abr. de 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1.641, de 29 de abril de 2021**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806>. Acesso em 22 de abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4.441, de 2 de setembro de 2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966>. Acesso em 22 de abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4.778, de 1º de outubro de 2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651>. Acesso em 22 de abr. 2024.

CAPPELLETI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 3, n.5, p. 128-159, jan.-mar., 1977.

SENADO FEDERAL. **Anais do Senado, 47ª Legislatura, Livro VIII, 17/06/1985-28/06/1985**. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais/anais-da-republica/-/republica/47>. Acesso em 22 de abr. 2024.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 131, de 15 de abril de 2003**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56726>. Acesso em 22 de abr. 2024.