

PROJETO DE LEI NºDE 2004.
(Do Sr. Manato)

Dá maior celeridade às ações
judiciais de interesse difuso.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º - As ações judiciais que tenham por objeto a tutela de todo e qualquer interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, receberão tratamento prioritário na prática de todo e qualquer ato ou diligência procedimental, tais como distribuição, publicação de despachos na imprensa oficial, citações e intimações, inclusão em pautas de audiências, elaboração de pareceres pelo órgão do Ministério Público, julgamentos e prolação de decisões judiciais.

Parágrafo Único – O autor da ação respectiva, ao ajuizar a mesma junto ao órgão jurisdicional competente, deverá, na própria petição inicial, formular requerimento expresso para fazer valer a determinação contida nesta lei, o qual poderá ser indeferido pelo juiz da causa ou pelo juiz distribuidor somente se houver constatação de que o interesse em questão é meramente individual.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Além das ações individuais, a legislação processual vigente faz previsão para as ações coletivas, através das quais podem ser deduzidas em Juízo as pretensões que caracterizam o direito como difuso, coletivo ou individual homogêneo.

Entretanto, cumpre ressaltar que a estrutura clássica do Processo Civil não prestigiava a tutela dessas espécies de direitos, em razão da concepção eminentemente privatística que norteou a elaboração de suas linhas fundamentais.

Neste sentido, **Mauro Cappelletti** e **Bryan Garth** discorrem que

"a concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à

solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares (...), sendo que a visão individualista do devido processo judicial está cedendo lugar rapidamente, ou melhor, está se difundindo com uma concepção social, coletiva. Apenas tal transformação pode assegurar a realização dos direitos públicos relativos a interesses difusos".¹

É importante repensarmos o Direito Processual tradicional numa perspectiva coletiva, adequando-o às novas realidades sociais, onde uma sociedade de massa, cada vez mais complexa, socorrer-se-á do Poder Judiciário deduzindo pretensões coletivas e de extensão social.

Nessa perspectiva, **Ada Pellegrini Grinover**, notável processualista, a quem devotamos grande admiração, leciona que

"A tutela jurisdicional dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos representa, neste final de milênio, uma das conquistas mais expressivas do Direito brasileiro. Colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados, próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, os interesses transindividuais têm uma clara dimensão social e configuram nova categoria política e jurídica".²

A mesma autora também pondera, em outro artigo de sua autoria, acerca da origem do estudo que culminou no delineamento dos aspectos fundamentais dessas espécies de direitos, conforme transcrito abaixo.

¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988. p. 49-50.

² GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo**, in Revista de Processo, vol. 96, p. 28/36, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.

"O estudo dos interesses coletivos ou difusos surgiu e floresceu na Itália nos anos setenta. Denti, Cappelletti, Proto Pisani, Vigoriti, Trocker, anteciparam o Congresso de Pavia de 1974, que discutiu seus aspectos fundamentais, destacando com precisão as características que os distinguem: indeterminados pela titularidade, indivisíveis com relação ao objeto, colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados, próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, como a responsabilidade civil pelos danos causados no lugar da responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos, como a legitimação, a coisa julgada, os poderes e a responsabilidade do juiz e do Ministério Público, o próprio sentido da jurisdição, da ação, do processo (...). Nesse sentido, de um modelo processual individualista a um modelo social, de esquemas abstratos a esquemas concretos, do plano estático ao plano dinâmico, o processo transformou-se de individual em coletivo, ora inspirando-se ao sistema das class actions da common law, ora estruturando novas técnicas, mais aderentes à realidade social e política subjacente".³

Destarte, pode-se conceituar como difuso o direito ou interesse que atinge número indeterminado de pessoas, ligadas por relação meramente factual, enquanto que seriam coletivos aqueles outros interesses e direitos pertencentes a grupo ou categoria de pessoas em tese determináveis, ligadas por uma mesma relação jurídica base. Assim, a indeterminação dos titulares seria a característica básica dos interesses difusos, enquanto que a determinabilidade relativa acusaria de coletivo o direito ou interesse. Ambos seriam de natureza indivisível.

Os direitos individuais homogêneos, por seu turno, são aqueles cujos titulares são perfeitamente individualizáveis, detentores de direito divisível. O que une esses titulares a ponto de propiciar a defesa coletiva

³ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Significado Social, Político e Jurídico da Tutela dos Interesses Difusos**. Revista de Processo, ano 25, nº 97, jan-mar de 2000. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 09.

desses direitos individuais é a origem comum do pedido que pretendem fazer em juízo.

Assim, como exemplos de ações que buscam a tutela desses direitos nominados de transindividuais, teríamos uma ação civil pública para defesa do meio ambiente; do patrimônio histórico, turístico e paisagístico; do patrimônio público; dos direitos dos consumidores, das pessoas idosas, dos portadores de deficiência, etc.

O quadro a seguir demonstra e exemplifica com exatidão as diferenças e semelhanças existentes entre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.⁴

DIREITOS	DIFUSOS	COLETIVOS	INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS
1) Sob o aspecto subjetivo são:	Transindividuais, com indeterminação absoluta dos titulares (= não têm titular individual e a ligação entre os vários titulares difusos decorre de mera circunstância de fato. Exemplo: morar na mesma favela).	Transindividuais, com determinação relativa dos titulares (= não têm titular individual e a ligação entre os vários titulares coletivos decorre de uma relação jurídica-base. Exemplo: Estatuto da OAB).	Individuais (= há perfeita identificação do sujeito, assim da relação dele com o objeto do seu direito). A ligação que existe com outros sujeitos decorre da circunstância de serem titulares (individuais) de direitos com "origem comum".
2) Sob o aspecto objetivo são:	Indivisíveis (= não podem ser satisfeitos nem lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares).	Indivisíveis (= não podem ser satisfeitos nem lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares).	Divisíveis (= podem ser satisfeitos ou lesados em forma diferenciada e individualizada, satisfazendo ou lesando um ou alguns titulares sem afetar os

⁴ ZAVASCKI, Teori Albino. **Defesa de Direitos Coletivos e Defesa Coletiva de Direitos**. In: Revista de Processo, ano 20, nº 78, abr/jun de 1995. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. Pág. 34 e 35.

			demais).
3) Exemplo:	Direito ao meio ambiente sadio (art. 225 CF/88).	Direito de classe dos advogados de ter representante na composição dos Tribunais (art. 94 da CF/88).	Direito dos adquirentes a abatimento proporcional do preço pago na aquisição de mercadoria viciada (CDC, artigo 18, § 1º, III).
4) Em decorrência de sua natureza:	<p>a) são insuscetíveis de apropriação individual;</p> <p>b) são insuscetíveis de transmissão, seja por ato <i>inter vivos</i>, seja <i>mortis causa</i>;</p> <p>c) são insuscetíveis de renúncia ou de transação;</p> <p>d) sua defesa em juízo dá sempre em forma de substituição processual (o sujeito ativo da relação processual não é o sujeito ativo da relação de direito material), razão pela qual o objeto do litígio é indisponível para o autor da demanda, que não poderá celebrar acordos, nem renunciar, nem confessar (CPC, artigo 351) nem assumir ônus probatório não fixado na Lei (CPC artigo 333, parágrafo único, I);</p>	<p>a) são insuscetíveis de apropriação individual;</p> <p>b) são insuscetíveis de transmissão, seja por ato <i>inter vivos</i>, seja <i>mortis causa</i>;</p> <p>c) são insuscetíveis de renúncia ou de transação;</p> <p>d) sua defesa em juízo dá sempre em forma de substituição processual (o sujeito ativo da relação processual não é o sujeito ativo da relação de direito material), razão pela qual o objeto do litígio é indisponível para o autor da demanda, que não poderá celebrar acordos, nem renunciar, nem confessar (CPC, artigo 351) nem assumir</p>	<p>a) individuais e divisíveis, fazem parte do patrimônio individual do seu titular;</p> <p>b) são transmissíveis por ato <i>inter vivos</i> (cessão) ou <i>mortis causa</i>, salvo exceções (direitos extrapatrimoniais).</p> <p>c) são suscetíveis de renúncia e transação, salvo exceções (v.g. direitos personalíssimos).</p> <p>d) são defendidos em juízo, geralmente, por seu próprio titular. A defesa por terceiro o será em forma de representação (com aquiescência do titular). O regime de substituição processual dependerá de expressa autorização em lei (CPC, artigo 6º);</p>

	<p>e) a mutação dos titulares ativos difusos da relação de direitos se dá com absoluta informalidade jurídica (basta alteração nas circunstâncias de fato).</p>	<p>ônus probatório não fixado na Lei (CPC artigo 333, parágrafo único, I);</p> <p>e) a mutação dos titulares coletivos da relação jurídica de direito material se dá com relativa informalidade (basta a adesão ou a exclusão do sujeito à relação jurídica-base).</p>	<p>e) a mutação do pólo ativo na relação de direito material, quando admitida, ocorre mediante ato ou fato jurídico típico e específico (contrato, sucessão <i>mortis causa</i>, usucapião, etc).</p>
--	--	---	--

A importância das ações coletivas deve ser aferida em face da ordem constitucional vigente que incrementou, de forma considerável, o arsenal de instrumentos jurídico-processuais aptos a propiciarem a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Dessa forma, evita-se a pulverização de litígios individuais similares e, ao mesmo tempo, assegura uma maior efetividade ao respeito dos direitos positivados na legislação pátria.

A propósito, **Rodolfo de Camargo Mancuso**, brilhante Professor de Direito Processual Civil da USP e Procurador do Município de São Paulo, elenca as seguintes vantagens do incremento da jurisdição coletiva:

"i) permite o tratamento processual unitário da matéria controvertida, o que constitui a técnica adequada nas demandas que envolvem interesses metaindividuais, pela própria natureza indivisível deste; ii) previne a pulverização dos conflitos de massa em múltiplas ações individuais, as quais tumultuam o ambiente judiciário, retardam a prestação jurisdicional, e, ao cabo, levam ao descrédito social no Poder Judiciário; iii) evita o paroxismo das decisões qualitativamente diversas sobre um mesmo assunto, ocorrência incompatível com a garantia constitucional da isonomia, a qual deve se estender à norma julgada, e não apenas restringir-se à norma legislada; iv) oferece um parâmetro judicial apriorístico, útil para o equacionamento ou mesmo a prevenção de

conflitos plurissubjetivos, como aqueles que contrapõem contribuintes e Fisco; aposentados e Previdência Social; poupadores e sistema bancário; servidores públicos e Estado; consumidores e fornecedores; v) viabiliza a uniformização da jurisprudência, permitindo uma resposta judiciária homogênea, cuja eficácia se expande ao longo da extensão e compreensão do interesse metaindividual considerado, estabelecendo, assim, um confiável parâmetro judiciário para as demandas assemelhadas".⁵

Assim, necessário se faz dar prioridade de tramitação às ações coletivas, que se prestam a tutelar os interesses de um número muito grande de pessoas atingidas pela conduta ilegal, buscando-se, assim, minorar o caos existente no sistema judiciário brasileiro, acelerar a atividade judicante e defender a cidadania na distribuição de justiça.

Em outras palavras, é forçoso reconhecer que a jurisdição coletiva apresenta-se como uma das grandes soluções para o crônico problema da obstrução das vias jurisdicionais, pois tem a capacidade de convergir, em uma única relação processual, uma enorme gama de interesses.

Diante desses argumentos, esperamos contar com o apoio dos ilustres membros desta Casa para ver aprovada a presente proposição, que, sem dúvida, preservará a efetividade do Direito Processual e prestigiará a jurisdição como instrumento de solução de conflitos, caso seja aprovada.

Sala das Sessões, 08 de julho de 2004.

Manato

Deputado Federal

⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 366.