

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

(Do Sr. RICARDO SILVA)

Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), o Código de Processo Penal, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código Penal e a Lei dos Juizados Cíveis e Criminais para disciplinar a aplicação de indenizações e de outros recursos que visem à tutela de interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O *caput* do art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. As indenizações, multas e astreintes de qualquer origem ou natureza, fixadas por decisão judicial em ações coletivas, serão revertidas conforme o caso:

I - para as vítimas ou para seus sucessores, na hipótese em que os titulares sejam determinados ou determináveis, segundo o que for decidido na liquidação ou determinado no cumprimento individual ou coletivo da sentença;

II - para fundos vinculados aos conselhos municipais, que visem à tutela de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados, nas hipóteses:
a) de danos locais; e

b) em que seja promovida a liquidação e o cumprimento de sentença pelos legitimados previstos no art. 5º desta Lei, quando, decorrido o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, não houver a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano.

III - para fundos ou conselhos estaduais ou nacionais, nas hipóteses:



- a) de inexistência de fundos ou conselhos municipais que visem à tutela de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados;
- b) em que os danos sejam regionais ou nacionais; e
- c) em que seja promovida a liquidação e o cumprimento de sentença pelos legitimados previstos no art. 5º desta Lei, quando, decorrido o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, não houver a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano”.

Art. 2º. O art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º, 4º e 5º:

“Art. 13.

.....

§ 3º. Os fundos previstos neste artigo também serão constituídos por:

I – prestações pecuniárias estipuladas em acordos com a função de proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados, excetuados os que, por lei, tenham destinação específica;

II – outras contribuições estabelecidas em lei para a tutela de interesses e direitos transindividuais;

III - astreintes ou multas de qualquer origem ou natureza, fixados por decisões judiciais em ações coletivas, exceto as que tenham origem previdenciária ou tributária e as aplicadas por ato atentatório à dignidade da justiça;

IV – acordos judicialmente homologados em ações coletivas; e

V – indenizações ou reparações que visem à tutela de interesses difusos ou coletivos.

§ 4º. A destinação aos Conselhos Estaduais ou Nacionais somente pode ocorrer na hipótese de inexistência de Fundos Municipais de Assistência Social, Infância e Juventude, Pessoa com Deficiência, Idoso e outros afins.

§ 5º. É vedada qualquer destinação de valores arrecadados na forma do *caput* e dos parágrafos anteriores em desconformidade com os critérios previstos na presente lei, sob pena de responsabilidade pessoal”.



Art. 3º. O inciso IV do art. 28-A do Código de Processo Penal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 28-A.
 ...

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a fundos ou a conselhos municipais do local do delito, a ser indicado pelo juízo da execução, que tenham, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados; ou”

Art. 4º. O art. 28-A do Código de Processo Penal passa a vigorar acrescido do seguinte § 15:

“Art. 28-A.
 ...

§ 15. É vedada qualquer destinação de valores arrecadados na forma do *caput* e dos parágrafos anteriores em desconformidade com os critérios previstos na presente lei, sob pena de responsabilidade pessoal”.

Art. 5º. O parágrafo único do art. 100 do Código de Defesa do Consumidor passa a ser renumerado para § 1º e a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 100.

§ 1º. O produto da indenização devida reverterá para:

I - para fundos ou conselhos municipais, que visem à tutela de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados, nas hipóteses: a) de danos locais; e

b) em que seja promovida a liquidação e o cumprimento de sentença pelos legitimados previstos no art. 82 desta Lei, quando, decorrido o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, não houver a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano.

II - para fundos ou conselhos estaduais ou nacionais, nas hipóteses:



- a) de inexistência de fundos ou conselhos municipais que visem à tutela de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados;
- b) em que os danos sejam regionais ou nacionais; e
- c) em que seja promovida a liquidação e o cumprimento de sentença pelos legitimados previstos no art. 82 desta Lei, quando, decorrido o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, não houver a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano”.

Art. 6º. O art. 100 do Código de Defesa do Consumidor passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º:

“Art. 100.

§ 2º. É vedada qualquer destinação de valores arrecadados na forma do *caput* e do parágrafo anterior em desconformidade com os critérios previstos na presente lei, sob pena de responsabilidade pessoal”.

Art. 7º. O *caput* do art. 84 do Estatuto do Idoso passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 84. Os valores das multas previstas nesta Lei reverterão:

I - para as vítimas ou para seus sucessores, na hipótese em que os titulares sejam determinados ou determináveis, segundo o que for decidido na liquidação e determinado no cumprimento individual da sentença;

II - para fundos ou conselhos municipais, que visem à tutela de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados, nas hipóteses: a) de danos locais; e

b) em que seja promovida a liquidação e o cumprimento de sentença pelos legitimados previstos no art. 81 desta Lei, quando, decorrido o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, não houver a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano.

III - para fundos ou conselhos estaduais ou nacionais, nas hipóteses:

a) de inexistência de fundos ou conselhos municipais que visem à tutela de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados;



- b) em que os danos sejam regionais ou nacionais; e
- c) em que seja promovida a liquidação e o cumprimento de sentença pelos legitimados previstos no art. 81 desta Lei, quando, decorrido o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, não houver a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano”.

Art. 8º. O art. 84 do Estatuto do Idoso passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º e renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“Art. 84.
.....

§ 1º. As multas não recolhidas até 30 (trinta) dias após o trânsito em julgado da decisão serão exigidas por meio de execução promovida pelo Ministério Público, nos mesmos autos, facultada igual iniciativa aos demais legitimados em caso de inércia daquele.

§ 2º. É vedada qualquer destinação de valores arrecadados na forma do *caput* e do parágrafo anterior em desconformidade com os critérios previstos na presente lei, sob pena de responsabilidade pessoal”.

Art. 9º. O *caput* do art. 214 do Estatuto da Criança e do Adolescente passa a vigorar com a seguinte redação:

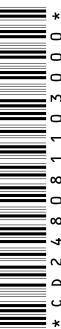
“Art. 214. Os valores das multas reverterão:

I - para as vítimas ou para seus sucessores, na hipótese em que os titulares sejam determinados ou determináveis, segundo o que for decidido na liquidação e determinado no cumprimento individual da sentença;

II - para fundos ou conselhos municipais, que visem à tutela de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados, nas hipóteses: a) de danos locais; e

b) em que seja promovida a liquidação e o cumprimento de sentença pelos legitimados previstos no art. 210 desta Lei, quando, decorrido o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, não houver a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano.

III - para fundos ou conselhos estaduais ou nacionais, nas hipóteses:



- a) de inexistência de fundos ou conselhos municipais que visem à tutela de bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados;
- b) em que os danos sejam regionais ou nacionais; e
- c) em que seja promovida a liquidação e o cumprimento de sentença pelos legitimados previstos no art. 210 desta Lei, quando, decorrido o prazo de 1 (um) ano do trânsito em julgado da sentença, não houver a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano”.

Art. 10. O art. 214 do Estatuto da Criança e do Adolescente passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 214.

§ 3º. É vedada qualquer destinação de valores arrecadados na forma do *caput* e dos parágrafos anteriores em desconformidade com os critérios previstos na presente lei, sob pena de responsabilidade pessoal”.

Art. 11. O § 1º do art. 45 do Código Penal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45.

§ 1º. A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes, a fundos ou a conselhos municipais que tenham por finalidade a reparação dos danos a bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados, de importância fixada pelo juiz, proporcionalmente à dimensão dos danos causados pela infração penal, não podendo ser inferior a 1 (um) salário mínimo. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários”.

Art. 12. O art. 45 do Código Penal passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 45.

§ 4º. É vedada qualquer destinação de valores arrecadados na forma do *caput* e dos parágrafos anteriores em desconformidade com os critérios previstos na presente lei, sob pena de responsabilidade pessoal”.



Art. 13. O art. 76 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

“Art. 76.

.....

§ 7º. Na hipótese em que o juiz aplicar a pena restritiva de direitos ou multa de que trata o § 4º deste artigo, o produto arrecadado será destinado a fundos vinculados a conselhos preferencialmente municipais, com a função de proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados, excetuados os que, por lei, tenham destinação específica.

§ 8º. É vedada qualquer destinação de valores arrecadados na forma do *caput* e dos parágrafos anteriores em desconformidade com os critérios previstos na presente lei, sob pena de responsabilidade pessoal”.

Art. 14. Revoga-se o art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei foi elaborado com a colaboração do Programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto, por meio da valorosa contribuição dos doutores **Victor Hugo da Trindade Silva** (Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto), **Gregório Assagra de Almeida** (Pós-Doutor em Direito pela Syracuse University, NY, Estados Unidos - 2014/2015. Doutor em Direitos Difusos e Coletivos e Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado pela Universidade de Ribeirão Preto -1992. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Procurador de Justiça aposentado do Ministério Público do Estado de Minas Gerais) e **Sebastião Sérgio da Silveira** (Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Mestre e Doutor em Direito pela PUC-SP, Professor e Coordenador do Curso e Programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto, Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP e Promotor de Justiça em Ribeirão Preto).

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, surgiu em um momento histórico em que os estudos sobre a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos,



no Brasil, ainda eram embrionários, e o processo ainda estava muito atrelado apenas à tutela de interesses individuais, com um forte viés subjetivista.

O processo civil estava estruturado sobre concepções que, até aquele momento, não se coadunavam com a tutela de interesses que não pertenciam a uma pessoa, mas que, na realidade, pertenciam a toda a coletividade ou a um grupo de pessoas.

De repente, a sociedade se deparou com uma nova geração de direitos, cuja titulação é essencialmente coletiva. Essa síntese histórica é importante porque, na concepção da Lei da Ação Civil Pública, ainda não se tinha um desenvolvimento amplo dos conceitos nas quais a novel Lei se embasou. Contudo, com o decurso do tempo e com o desenvolvimento dos estudos sobre a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos, ocorreram:

- a) o aprimoramento acentuado da doutrina do processo coletivo, que foi impulsionado, sobretudo, pelos efeitos do desenvolvimento da sociedade de massa; e
- b) uma série de decisões judiciais, inclusive com eficácia *erga omnes*, sobre aspectos pouco específicos da Lei.

Embora a Lei da Ação Civil Pública tenha passado, durante todo esse período, por diversas alterações, ainda há disposições legais que remontam a sua concepção original e que, atualmente, não correspondem mais aos anseios sociais.

Em uma visão pragmática, a partir da vigência da Lei, ocorreu a priorização do estudo e do desenvolvimento de determinados institutos jurídicos específicos da Lei da Ação Civil Pública, em detrimento de outros também relevantes. Apesar desse desenvolvimento, nesse momento evolutivo ainda é necessária uma releitura de algumas das opções legislativas que, pelo transcorrer dos anos, se tornaram mais importantes para a tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos.

O escopo do presente Projeto de Lei é justamente esse.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, já no seu art. 1º, define os objetivos da ação civil pública e, concomitantemente, descreve um rol exemplificativo dos bens e direitos que visa tutelar. A própria Lei também define que, no caso de não ser possível a cessação da atividade lesiva, será fixada indenização para a reconstituição dos bens lesados.

A indenização a que se refere o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública será destinada a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, conforme o caso. Embora seja um critério preliminar, a previsão



legal inespecífica da indenização cria distorções que distanciam a efetividade do processo da finalidade que levou à sua propositura. Assim, por exemplo, pela atual dicção, a Lei não assegura que o valor da indenização será revertido ou aplicado no local em que ocorreu o dano.

Na prática, a inespecificidade da previsão legal tem gerado soluções díspares na jurisprudência, entre a destinação direta para os interessados, a destinação exclusiva para os fundos de direitos difusos e a destinação bipartida entre os interessados e os fundos. Além dessas hipóteses, a praxis também revela outros casuísmos na destinação das multas aplicadas nas ações regidas pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Para ilustrar essa situação, recentemente, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 944, que tinha como objeto a conduta de alocar os valores decorrentes de condenações em ações civis públicas para órgãos públicos, fundações privadas geridas pelos próprios réus ou diretamente para o orçamento da instituição, a partir da indicação feita pelo órgão público que seria responsável pela propositura da ação.

Nesse julgamento, o Supremo Tribunal Federal conheceu a arguição de descumprimento de preceito fundamental e assentou a ilegitimidade da interpretação constitucional que possibilitava a destinação diversa de valores arrecadados em ações civis públicas, principalmente a partir de 2 (duas) premissas correlacionadas:

1.) a competência para a fixação da destinação de receitas públicas é do Congresso Nacional (art. 48, II, da CF) e não dos órgãos públicos responsáveis pela propositura das ações civis públicas; e 2.) a fixação da destinação de receitas públicas descrita na ADFP caracteriza violação ao princípio da separação dos Poderes (arts. 2º; 60, § 4º, III; e 167, incisos I e XIV da CF).

A manutenção dessas aparentes distorções torna questionável o próprio propósito da ação civil pública, já que reparação, enquanto uma das finalidades previstas na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, presume a reconstituição dos bens lesados.

Nesse contexto, o propósito do Anteprojeto de Lei é o de alterar a disciplina da aplicação da indenização, da multa, das astreintes e dos recursos provenientes de ações civis públicas e de outras ações que visem à tutela de bens jurídicos transindividuais, assim como estabelecer uma ordem de prioridades e de critérios para ampliar a efetividade do processo coletivo. Além disso, o Projeto de Lei também visa a uniformização dos critérios para a concretização da tutela dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, entre as diversas leis vigentes.



A Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989, por exemplo, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários, prevê expressamente que as importâncias decorrentes da condenação reverterão aos investidores lesados, na proporção de seu prejuízo (art. 2º). A Lei da Ação Civil Pública, por outro lado, prevê que, havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade (art. 13).

Esses diferentes tratamentos jurídicos para situações análogas também ocorrem quando feita a comparação entre as diversas leis que dispõem sobre a tutela de direitos e de interesses de natureza transindividual ou que afetem a coletividade, o grupo, a categoria ou a classe de pessoas atingidas pela violação do direito.

Outro aspecto relevante consiste na considerável soma de valores arrecadados em decorrência de diferentes previsões legais, que não raras as vezes são aplicados para fins institucionais diversos dos direitos e dos interesses de natureza transindividual tutelados.

Para a uniformização pretendida, o presente Projeto de Lei propõe a revogação do o art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989, e alteração da Lei da Ação Civil Pública, do Código de Defesa do Consumidor, do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Estatuto do Idoso, o Código Penal, a Lei dos Juizados Cíveis e Criminais e o Código de Processo Penal. Especificamente em relação ao Código de Processo Penal, a Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, introduziu no sistema de persecução penal o acordo de não persecução penal, com o objetivo de fomentar uma justiça penal consensual e negociada em relação a crimes em que o agente confessa o fato e, se possível, repara o dano. Esse instituto jurídico, por essência, estimula a reparação do dano por meio da arrecadação de prestações pecuniárias estipuladas nos acordos. No projeto de Lei, essas prestações terão a função precípua de proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados, estabelecendo, como prioridade, as diretrizes legais para a sua destinação.

O Projeto de Lei, sem ignorar os conceitos previstos no parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor, parte da reanálise do conceito e do conteúdo dos direitos e interesses difusos e coletivos para estabelecer critérios para a destinação da indenização prevista no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública e dos valores arrecadados em ações para a tutela de direitos coletivos.

A partir dessas novas premissas, atualizadas com o corrente estágio evolutivo do processo coletivo, o Projeto de Lei prevê três critérios para a



destinação da indenização dirigida aos fundos de defesa dos interesses difusos.

O primeiro critério leva em consideração a natureza e a qualificação dos direitos e dos interesses violados. O segundo critério considera os titulares dos bens e direitos lesados. Já o terceiro critério atenta-se ao aspecto geográfico, para estabelecer a prioridade de destinação da indenização ao local da lesão.

A conjunção desses critérios deve, em tese, conduzir à compensação dos bens diretamente lesados.

Para manter a integridade e a coesão, na elaboração do Projeto de Lei foram utilizadas as referências legais a textos de lei em vigor, adequando a proposta aos valores axiológicos das normas vigentes para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, aplicáveis ao processo coletivo.

O Projeto de Lei atende ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado RICARDO SILVA

