

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

(Do Sr. JONAS DONIZETTE)

Altera o art. 2º-A da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, para dispor sobre os efeitos da sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 2º-A da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, para dispor sobre os efeitos da sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo.

Art. 2º O art. 2º-A da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá todos os substituídos, independentemente de seu domicílio ou da competência territorial do órgão prolator.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei tem por finalidade realizar um reparo fundamental na legislação: pôr fim à injusta e inadequada restrição territorial impingida aos associados, substituídos por entidade associativa de que fazem parte na defesa de seus direitos em ação coletiva. A medida proposta corrige problemas de (1) **isonomia**, ao evitar que associados na mesma situação fática deixem de obter idêntica tutela jurídica simplesmente em razão do local de seu domicílio; (2) **eficácia de direito fundamental**, uma vez que a



* C D 2 5 0 3 6 2 8 4 1 0 0 *

legislação ordinária subtrai de associados direito constitucionalmente conferido pelo inciso XXI do art. 5º da Constituição; (3) **coerência sistemática** do ordenamento jurídico, ao compatibilizar a declaração de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública à disposição da ação coletiva ordinária, uma vez que é injustificável o tratamento distinto.

Importância da tutela coletiva de direitos

A insuficiência dos instrumentos tradicionais do processo civil, pensados sob a ótica dos direitos individuais, para os desafios da sociedade contemporânea, marcada por interesses e direitos coletivos, ensejou a instituição de novas formas de tutela jurisdicional. A respeito do tema, ADA PELLEGRINI GRINOVER consignou:

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. [...]

Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao meio ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da previdência social e de todos aqueles que integram uma comunidade compartilhando de suas necessidades e seus anseios.¹

Evolução legislativa da tutela coletiva

Nessa seara, em 1965, editou-se a Lei da Ação Popular, que autoriza qualquer cidadão a pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público. Já ali se estabelecia que a sentença que decretasse a invalidade do ato impugnado faria coisa julgada oponível *erga omnes*, isto é, em face de todos e não apenas das partes litigantes no processo. Em 1985, foi promulgada a Lei da Ação Civil Pública, que listava aqueles com legitimidade para propor

¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública refém do autoritarismo. *Revista de Processo*, 24, n. 96, out./dez., 1999. p. 28-36.



* C D 2 5 0 3 9 5 4 1 1 0 0 *

demandas de responsabilidade de danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de valor artístico, estético e paisagístico, entre outros. Também nesse caso, declarava a lei que a sentença de procedência faria coisa julgada *erga omnes*. Finalmente, o Código de Defesa do Consumidor veio à lume em 1990, complementando o que se convencionou denominar de *microssistema de direitos coletivos*. Além de tratar dos direitos difusos e coletivos, o CDC abordou também os *direitos individuais homogêneos*, no intuito de facilitar a responsabilização por danos que atingem grande número de pessoas. Estes, embora individualizáveis, possuem características que tornavam pouco factível a propositura de demandas individuais (considerando, por exemplo, o pequeno valor da causa).

A Constituição de 1988 tratou expressamente dos direitos transindividuais ao garantir o direito ao mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX), a defesa pelos sindicatos de direitos individuais ou coletivos (CF, art. 8º, III) e ao conferir ao Ministério Público a função de promover ação civil pública na defesa desses mesmos direitos (CF, art. 129, III). Além disso, garantiu às associações o direito de pleitear os direitos de seus associados, judicial ou extrajudicialmente. Confira-se o teor do art. 5º, XXI, da Lei Maior:

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

Não obstante, o caminho para a efetivação de direitos transindividuais no âmbito do Poder Judiciário não ocorreu sem contramarchas. Assistiu-se, na década de 1990, uma série de obstáculos, tanto interpretativos por parte dos juízes, quanto legislativos, especialmente por obra do Poder Executivo, no exercício da faculdade de editar medidas provisórias.

Contramarchas: obstáculos nos tribunais e na legislação

Já em dezembro de 1989, um caso paradigmático suscitou intensa controvérsia jurídica. Tratava-se de ação civil pública em que três juízos distintos concederam liminares para proibir a mistura e distribuição de metanol adicionado ao álcool para venda ao consumidor, com validade em todo o território nacional. A questão chegou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ),



* c d 2 5 0 3 6 2 8 4 1 1 0 0 *

que decidiu pela restrição territorial: os efeitos da decisão seriam produzidos nos limites da competência de cada juízo.² Contudo, aos poucos a jurisprudência foi sendo alterada, vindo a prevalecer a interpretação contrária, que conferia efeitos *ultra partes* ou *erga omnes*, transcendendo os limites da competência territorial.³

Contrariado em seus interesses fazendários, sobretudo em razão na concessão de liminares, o Poder Executivo publicou uma série de medidas provisórias tendentes a restringir os efeitos de eventuais decisões dessa natureza. À época, ainda não havia sido promulgada a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, de modo que o Presidente editava medidas provisórias para dispor sobre matéria processual e, à míngua de deliberação do Congresso Nacional, as reeditava indefinidamente.

Nesse cenário, editou-se, em 1997, a Medida Provisória (MP) nº 1.570, que foi reeditada cinco vezes antes de se converter na Lei nº 9.494, do mesmo ano. Entre outras coisas, essa MP alterava o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, para restringir seus efeitos aos limites do território do órgão prolator da sentença. A nova redação, além de outros pequenos reparos, acrescentava o seguinte trecho em destaque:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Dois anos mais tarde, o Presidente da República publicou a MP nº 1798-1, em 1999, que limitava os efeitos da coisa julgada nas ações coletivas aos limites territoriais da competência do órgão prolator. A MP acrescentou o art. 2º-A à Lei nº 9.494, de 1997, com a seguinte redação:

² Diante de um conflito de competência, o STJ foi chamado a se pronunciar sobre a reunião dos processos em razão da conexão. A Corte entendeu que, como a Justiça Federal havia sido regionalizada, os efeitos das decisões só seriam produzidos nos limites da jurisdição de cada juízo. A uniformização de decisões divergentes ocorreria por ocasião dos recursos (ordinários ou excepcionais). Cf. Conflito de Competência nº 971/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Ilmar Galvão, Rel. Designado Min. Vicente Cernicchiaro, julgado em 13 fev. 1990. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199000007208&dt_publicacao=23/04/1990.

³ GRINOVER, op. cit., p. 31.



* C D 2 5 0 3 6 2 8 4 1 1 0 0 *

Art. 2º-A. 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.

O objetivo era o de estender às demais ações coletivas as restrições impostas à ação civil pública algum tempo antes. Essa intenção foi explicitamente enunciada na Exposição de Motivos à MP nº 1.798-1.⁴ Havendo unidade de propósito, é conveniente a análise conjunta dos dispositivos.

Essa MP foi sucessivamente reeditada, de modo a manter o art. 2º-A no ordenamento jurídico brasileiro. A última a reedição em que se reproduziu o referido artigo foi a MP nº 2.180-35, de 2001, que, não deliberada pelo Parlamento, teve seus efeitos consolidados por força do disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.⁵

O contexto em que se instituíram tais regras era o de certo receio de prejuízos ao erário decorrentes de decisões judiciais. Basta verificar que as medidas provisórias a que nos referimos, assim como a Lei nº 9.494, continham outras previsões tendentes a preservar as finanças estatais. Vejamos algumas. Em 1997, por ocasião do primeiro pacote de medidas provisórias, previa-se o seguinte: (1) aplicar à tutela antecipada algumas restrições favoráveis ao Poder Público aplicáveis ao mandado de segurança⁶ e às medidas cautelares.⁷ Posteriormente, na sequência de medidas provisórias, iniciada em 1999, tem-se (2) a dispensa de depósito prévio para a interposição

⁴ “Assim, a disposição constante do art. 5º [da Medida Provisória nº 1.798-1, que acrescentava artigos à Lei nº 9.494, de 1997], no concernente aos efeitos das sentenças em ações de caráter coletivo, a complementar e estender às demais ações coletivas o mesmo critério adotado para a ação civil pública, guardadas sempre as características próprias de cada uma” (Diário do Congresso Nacional, 30/3/1999, p. 3580. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecãoCsv=J&DataIn=30/03/1999&txpagina=3577&altura=700&largura=800#).

⁵ A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, estabeleceu novo regramento constitucional para as medidas provisórias, limitando a liberdade do Presidente da República quanto à reedição e quanto às matérias passíveis de serem seu objeto. O art. 2º da Emenda nº 32 estabelece o seguinte: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda constitucional continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

⁶ A proibição a liminar em mandado de segurança visando (a) à reclassificação ou equiparação de servidores públicos, (b) à concessão de aumento e (c) à extensão de vantagens, assim como (d) o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias, todos exequíveis somente após o trânsito em julgado.

⁷ Regras da disciplina da concessão de medidas cautelares contra seus atos, em especial, (a) a competência do Presidente do Tribunal ao qual caberia eventual recurso para suspender a execução de liminares e (b) a proibição de compensação de créditos tributários ou previdenciários.



* C D 2 5 0 3 6 2 8 4 1 1 0 0 *

de recurso; (3) a ampliação de prazos recursais da Fazenda Pública; (4) possibilidade de revisão das contas elaboradas para aferir o valor de precatórios pelo Presidente do Tribunal; (5) limites aos juros de mora impostos à Fazenda Pública; (6) a proibição de compensação de créditos tributários ou previdenciários; (7) a vedação do manejo da ação civil pública para veicular pretensões envolvendo tributos, contribuições previdenciárias, FGTS, além de outros fundos; (8) a inexigibilidade de títulos executivos judiciais contra a fazenda pública, quando fundados em lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse cenário, criticava-se a suposta “deficiência do processo de ação civil pública” que ensejava “distorções” em seu “mau uso”, que era censurado por ministros do STF.⁸ A Exposição de Motivos da MP nº 1.570 apontava, em 1997, que juízes de primeiro grau se investiam de pretensa “jurisdição nacional”, especialmente quando manejada para fins de controle de constitucionalidade com eficácia contra todos.⁹ Em parte, portanto, receava-se uma espécie de usurpação da competência do STF.¹⁰ Na Exposição de Motivos apresentados à reedição MP nº 1.798-1, de 1999, com o fim de reforço argumentativo para justificar a inclusão do art. 2º-A à Lei nº 9.494, são apresentadas como exemplos paradigmáticos dos problemas decorrentes da

⁸ A censura por parte de ministros da Suprema Corte consta da Exposição de Motivos da MP 1.570 e de alguns votos proferidos no acórdão da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 1.576, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 16/4/1997.

⁹ Colhe-se da Exposição de Motivos: “Assim, o art. 3º da proposta, ao dar nova redação ao art. 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, determina que a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. Tal proposta resolve uma conhecida deficiência do processo de ação civil pública que tem dado ensejo a inúmeras distorções, permitindo que alguns juízes de primeiro grau se invistam de uma pretensa “jurisdição nacional”. A despeito das censuras já emitidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o mau uso da ação civil pública, inclusive como instrumento de controle de constitucionalidade com eficácia contra todos, persistem algumas tentativas de conferir eficácia universal às decisões liminares ou às sentenças dos juízes de primeiro grau. Daí a necessidade de que se explice, de certa forma, o óbvio, isto é, que a decisão judicial proferida na ação civil pública tem eficácia nos limites da competência territorial do órgão judicial” (<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/mediadaprovisoria-1570-26-marco-1997-374618-exposicaodemotivos-146220-pe.html>).

¹⁰ Representativa dessa desconfiança é a manifestação do então Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI-MC 1.576: “[...] o que se tem feito também é um certo abuso de ação civil pública como sucedâneo de uma estranha ADIn regional contra lei federal. Tivemos exemplos de propositura de várias ações com o mesmo objeto, visando a sentença que, observada a limitação territorial da seção judicial judiciária federal, por exemplo, liberasse todos os cidadãos de um Estado de tal imposto federal. Supostas vinte e sete dessas ações, o Supremo Tribunal Federal poderia ser posto em disponibilidade”.



* C D 2 5 0 3 6 2 8 4 1 1 0 0

eficácia *erga omnes* da ação civil pública as ações promovidas no processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce e do Sistema Telebrás.¹¹

Especificamente em relação à limitação inserida no art. 2º-A, consta da Exposição de Motivos que, em se tratando de direitos individuais homogêneos, apesar de recomendável a unidade decisória, é possível o fracionamento da solução jurisdicional, “dada a natural diferenciação quantitativa da lesão sofrida por qualquer um dos indivíduos atingidos”. A concentração dessa solução seria possível, mas passível de fragmentação quanto aos efeitos.

Essa reforma legislativa foi duramente criticada por especialistas. Confira-se o posicionamento de ADA PELEGRINNI GRINOVER:

*Limitar a abrangência da coisa julgada nas ações civis públicas significa multiplicar demandas, o que, de um lado, contraria toda a filosofia dos processos coletivos, destinados justamente a resolver molecularmente os conflitos de interesses, ao invés de atomizá-los e pulverizá-los; e, de outro lado, contribui para a multiplicação de processos, a sobrecarregarem os tribunais, exigindo múltiplas respostas jurisdicionais quando uma só poderia ser suficiente. No momento em que o sistema brasileiro busca saída até nos precedentes vinculantes, o menos que se pode dizer do esforço redutivo do Executivo é que vai na contramão da história.*¹²

As disposições restritivas em face da Constituição

Em 2017, o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário (RE) nº 612.043/PR, em que se controvertia acerca da restrição dos efeitos da ação coletiva julgada procedente em favor daqueles que se associaram posteriormente ao ajuizamento da demanda, ou seja, tratava-se do exame da constitucionalidade da restrição temporal. A repercussão geral (Tema nº 499) foi reconhecida nos seguintes termos:

¹¹ “As recentes experiências das ações ajuizadas por ocasião do processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce e do Sistema Telebrás, com liminares sendo concedidas por juízes dos mais variados recantos do País, sendo seguidamente cassadas pelos Tribunais Regionais Federais, demonstram a fragilidade do sistema, quando se atribui a juízes de 1º grau competência para apreciar ações que transcendem sua jurisdição territorial. [...]” (Dário do Congresso Nacional, 30/3/1999, p. 3577. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecãoCsv=J&DataIn=30/03/1999&txpagina=3577&altura=700&largura=800#/).

¹² GRINOVER, op. cit., p. 32.



* C D 2 5 0 3 6 2 8 4 1 1 0 0 *

AÇÃO COLETIVA – SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CARTA DE 1988 – ALCANCE TEMPORAL – DATA DA FILIAÇÃO. Possui repercussão geral a controvérsia acerca do momento oportuno de exigir-se a comprovação de filiação do substituído processual, para fins de execução da sentença proferida em ação coletiva ajuizada por associação – se em data anterior ou até a formalização do processo.

Apesar da delimitação temática, consignou-se a seguinte tese:

EXECUÇÃO – AÇÃO COLETIVA – RITO ORDINÁRIO – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. Beneficiários do título executivo, no caso de ação proposta por associação, são aqueles que, residentes na área compreendida na jurisdição do órgão julgador, detinham, antes do ajuizamento, a condição de filiados e constaram da lista apresentada a peça inicial.

A reprodução da ideia contida na legislação ordinária, embora fora do escopo do recurso, indicava a tendência da Corte Suprema à constitucionalidade da disposição contida no art. 2º-A. Isso não significa que essa seja a melhor maneira de atender ao interesse processual das partes e à organização da atividade jurisdicional, nem que a autonomia do legislador para dispor de forma distinta tenha sido tolhida.

A restrição do alcance dos efeitos da sentença em ação coletiva tem o potencial de gerar a proliferação injustificável de demandas judiciais, em detrimento dos legítimos interesses de integrantes de determinada associação, a despeito de seu caráter nacional e da amplitude dos danos causados por terceiros a seus associados. A manutenção do texto legal implica uma dupla limitação ao acesso à jurisdição: em primeiro lugar, porque se excluem aqueles não associados no momento da propositura da demanda de conhecimento; em segundo lugar, porque os não domiciliados no território de competência do órgão prolator tampouco se beneficiam dos efeitos favoráveis da sentença. Assim, o resultado é que, caso determinada associação com filiados em diferentes unidades da federação pretenda defender os direitos de seus associados, deverá não só promover ações em diferentes estados, como também sucessivas ações no mesmo estado para contemplar os que eventualmente se associaram em momento posterior.

Posteriormente, em 2021, no julgamento do RE nº 1.101.937/SP, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação



* C D 2 5 0 3 6 6 2 8 4 1 1 0 0 *

Civil Pública, afastando a limitação territorial em julgamentos relativos a direitos metaindividuais (cf. tese firmada no Tema nº 1.075 da Repercussão Geral).

Diante desse cenário, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) enfrentou o tema da extensão territorial dos efeitos da sentença proferida em ação coletiva, situação prevista no art. 2º-A da Lei nº 9.494. No Recurso Especial nº 1.367.720/PR, a Corte Especial do Tribunal entendeu não se tratar da matéria veiculada na tese proferida no Tema nº 1.075 da repercussão geral do STF, mas daquela atrelada ao Tema nº 499. Interpretou-se o art. 2º-A, de modo que os efeitos de sentença civil coletiva se estendam aos associados domiciliados no âmbito da competência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4). O caso cuidava de ação ordinária movida pela Câmara de Lojistas de União da Vitória/PR contra a União e a Eletrobrás, que tinha como objetivo o pagamento integral de valores exigidos a título de empréstimo compulsório. O juiz federal proferiu sentença favorável às pessoas jurídicas associadas até a data de propositura da ação, o que foi confirmado em segundo grau, pelo TRF-4.

É nobre a tentativa do STJ no sentido de conferir efetividade à tutela coletiva, ao ampliar o entendimento sobre o que significa “limites da competência territorial” para aquela correspondente à do órgão julgador de recurso ordinário, evitando a proliferação despicienda de processos e retardando o acesso do cidadão à justiça. No entanto, o fez levando em consideração a tese em repercussão geral nº 499 do Supremo Tribunal Federal, cujo verbete fez referência à limitação territorial, a despeito de não se tratar de assunto afetado.

Conclusão: necessidade de reforma legislativa

O entendimento do STJ no acórdão de 2024, supramencionado, representa, sem dúvida, um avanço importante para o processo coletivo. Sem embargo, cremos ser possível ir além: convém alterar o texto normativo em comento. Ainda que considerada a interpretação mais condizente com a efetividade da tutela coletiva – exarada pelo STJ –, a redação do art. 2º-A impõe uma distinção injustificável entre associados,



* C D 2 5 0 3 6 2 8 4 1 1 0 0 *

negando a alguns deles os benefícios de sentença proferida em demanda vencida pela associação que os representa, simplesmente tomando como critério o local de seu domicílio. Nesse cenário, uma associação de caráter nacional ver-se-ia compelida a promover 27 ações nos casos de matérias de competência da justiça estadual ou 5 ações naquelas de competência da justiça federal. Essa situação nos parece uma patente violação aos princípios da isonomia e da efetividade da tutela jurisdicional, apontados como fundamento para a declaração de inconstitucionalidade da restrição da eficácia da sentença em ação civil pública pelo Supremo Tribunal Federal.

No cenário legislativo atual, os receios de prejuízo ao erário, que motivaram a edição das medidas provisórias nos anos 1990, não mais se justificam. O Poder Público dispõe de medidas eficazes para a tutela jurisdicional de seus interesses (especialmente a suspensão de liminares); a doutrina reconhece pacificamente a reclamação aos tribunais para a preservação de sua competência e da autoridade de suas decisões; há mecanismos eficazes de uniformização de jurisprudência (com caráter vinculante).

Dessa forma, a coerência sistemática do ordenamento jurídico impõe disciplina uniforme quanto aos efeitos das decisões proferidas nas ações civis públicas e aquelas proferidas em ações coletivas ordinárias, em que a associação substitui apenas os seus associados. Declarada a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, afigura-se adequado o ajuste legislativo no sentido de remover-se a restrição territorial constante do art. 2º-A da Lei nº 9.494, de 1997, pois seria implausível sua manutenção nas ações coletivas em prejuízo de associados, que constituirão quantidade muito menor de pessoas do que os substituídos em ações civis públicas.

Ante o exposto, rogo aos ilustres pares o indispensável apoio para a aprovação do projeto de lei que ora submeto à apreciação desta Casa legislativa.

Sala das Sessões, em de 2025.



* C D 2 5 0 3 6 2 8 4 1 1 0 0 *

Deputado JONAS DONIZETTE

2025-1138

Apresentação: 12/08/2025 19:03:54.083 - Mesa

PL n.3954/2025



* C D 2 2 5 0 3 6 2 8 4 1 1 0 0 *



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD250362841100>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Jonas Donizette