

O PERCURSO LEGISLATIVO DA TUTELA COLETIVA NO BRASIL

FLAVIA VIANA DEL GAIZO

Graduada pelo Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa). Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Doutoranda em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Advogada em São Paulo.

1 – Percurso legislativo da tutela coletiva

A tutela dos direitos metaindividuais no Brasil teve como marco inicial na esfera legislativa a Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943¹, que conferiu aos sindicatos a legitimidade para a representação dos interesses gerais da categoria ou profissão, como a outorga de poderes representativos para celebrarem convenções coletivas de trabalho; criou a sentença normativa e a extensão da coisa julgada para além das partes do processo no dissídio coletivo (artigos 856 *et seq.*).

Consoante lição de ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES:

O desenvolvimento da defesa judicial dos interesses coletivos, no Brasil, passa, numa primeira etapa, pelo surgimento de leis extravagantes e dispersas, que previam a possibilidade de certas entidades e organizações

¹ NERY JÚNIOR, Nelson. A ação civil pública no processo do trabalho. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 602.

ajuizarem, em nome próprio, ações para a defesa de direitos coletivos ou individuais².

Nesse diapasão, adveio a Lei n. 1.134 de 14 de junho de 1950, que em seu artigo 1º possibilitava às associações de classe sem caráter político, que congregassem funcionários ou empregados de empresa industrial da União, administradas ou não por elas, dos Estados, Municípios e entidades autárquicas, a faculdade de representação coletiva ou individual dos seus associados perante autoridades administrativas e o Judiciário.

No mesmo sentido foi promulgada a Lei n. 4.215 de 24 de abril de 1963 (antigo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil), reconhecendo a esta instituição a representação em juízo e fora dele, os “interesses gerais da classe dos advogados e os individuais, relacionados com o exercício da profissão”³.

Entretanto, apenas com a promulgação da Lei da Ação Popular em 1965⁴ é que se iniciou de fato a proteção dos interesses metaindividuais no Brasil⁵, pois embora já houvesse previsão expressa à ação popular desde a Constituição da República em 1934⁶, o tema só ganhou amplitude com o advento da referida lei⁷, todavia, continuava sendo insuficiente para tutelar adequadamente os direitos metaindividuais, o que só ocorreu com a Constituição Federal de 1988.

Seguindo essa tendência de se tutelar os direitos metaindividuais, e principalmente pelas influências do “movimento de acesso à justiça” da década de

² MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. (Coleção temas atuais de direito processual civil, v. 4), p. 191.

³ Artigo 1º, parágrafo único.

⁴ Lei n. 4.717 de 29 de junho de 1965.

⁵ Nesse sentido: ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 13; e, CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 20, n. 77, jan./mar. 1995, p. 227; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, v. 1, p. 37.

⁶ Artigo 113: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios”. É importante registrar ainda que na Constituição de 1937 a ação popular não foi cotejada, mas foi novamente alçada à categoria constitucional a partir da Constituição de 1946 até os dias atuais.

⁷ “A dilatação da abrangência, embora se tenha manifestado também em relação à esfera das pessoas protegidas, atingiu, principalmente, o conceito de patrimônio que, nos termos do art. 1º, § 1º da Lei da Ação Popular, passou a compreender ‘os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico’”. MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, v. 4 (Coleção temas atuais de direito processual civil), p. 192.

setenta⁸, doutrinadores brasileiros começaram a se debruçar sobre o assunto, podendo-se destacar os estudos de JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, WALDEMAR MARIZ DE OLIVEIRA JÚNIOR e ADA PELLEGRINI GRINOVER⁹ nos anos de 1977, 1978 e 1979¹⁰, respectivamente, o que culminou na promulgação, em 1981, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo legitimidade ao Ministério Público para ingressar com ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente¹¹, embora não fizesse qualquer menção às regras processuais aplicáveis a esta ação (o que fez supor serem utilizadas as regras do Código de Processo Civil brasileiro), no que concerne ao direito material denotou importante avanço¹².

Ainda no ano de 1981, outro importante diploma legal foi promulgado, qual seja: a Lei Orgânica do Ministério Público¹³, que legitimava o *Parquet* para a promoção da ação civil pública.

Assim, na esteira de se pensar e efetivar a tutela dos direitos metaindividuais, em 1982 a Associação Paulista dos Magistrados, sob a coordenação de Ada Pellegrini Grinover, se reuniu a fim de debater questões sobre a tutela coletiva, o que desaguou no convite por parte do Desembargador Weiss de Andrade, para que fosse elaborado um anteprojeto de lei referente aos temas discutidos¹⁴.

⁸ Conforme foi relatado no item 4.2.1.

⁹ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 15. Oportuno mencionar que para Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery o primeiro jurista brasileiro a escrever sobre o tema da tutela coletiva foi Waldemar Mariz de Oliveira Júnior em 1978, em que pese exista importante obra sobre o assunto de autoria de José Carlos Barbosa Moreira datada de 1977. *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor: atualizado até 15.03.2002*. 6. ed., rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 1227 – 1228.

¹⁰ Informa ainda Marcelo Abelha que, nessa época, relevante obra estrangeira foi publicada por Vincenzo Vigoritti intitulada: *Interessi collettivi e processo: la legittimazione ad agire*, contribuindo para a compreensão de muitos institutos referentes à tutela coletiva. Op. cit., p. 15.

¹¹ Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981, artigo 14, § 1º.

¹² ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 15.

¹³ Lei Complementar n. 40 de 13 de dezembro de 1981, artigo 3º, inciso III.

¹⁴ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 15 – 16.

Desse modo, os juristas Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira, aceitaram a missão, e esse foi o primeiro passo para a futura Lei da Ação Civil Pública¹⁵.

Os denominados juristas desenvolveram o anteprojeto de lei e o apresentaram no 1º Congresso Nacional de Direito Processual em Porto Alegre no ano de 1983, ocasião em que José Carlos Barbosa Moreira, outro grande estudioso do tema, ofereceu algumas sugestões¹⁶, sendo posteriormente remetido ao Congresso Nacional por meio do então deputado parlamentar paulista Flávio Bierrenbach, tramitando sob o número 3.034/84¹⁷.

Concomitantemente, o Ministério Público paulista, representado pelos Promotores de Justiça Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior, também se debruçou sobre o tema da tutela dos direitos metaindividuais, e em 1983 na cidade de São Lourenço – SP, no XI Seminário Jurídico de Grupos de Estudos do Ministério Público de São Paulo, apresentou um estudo que melhorava e ampliava o anteprojeto Bierrenbach:

(...) ampliação da incidência da proteção jurisdicional para outros interesses difusos (consumidor, patrimônio histórico, etc.), a criação do IC, instituto que acabou por ser inserido no texto constitucional (CF 129 III), o estabelecimento da ação cautelar, da competência absoluta no local do dano para a ACP, tipificação da conduta descrita na LACP 10 como crime etc.¹⁸.

Dessa forma, como esse anteprojeto de lei apresentado pelo Ministério Público paulista era mais amplo, foi adotado pelo Ministro da Justiça Abi Ackel, tramitando de forma mais rápida¹⁹ e anexando o anteprojeto Bierrenbach,

¹⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 18. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 109.

¹⁶ José Carlos Barbosa Moreira *apud* Hugo Nigro Mazzilli: “Além das modificações formais, a previsão do controle da medida liminar, nas ações inibitórias, nos moldes da suspensão da execução da liminar prevista para o mandado de segurança”. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 18. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 109.

¹⁷ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 15 – 16.

¹⁸ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor: atualizado até 15.03.2002*. 6. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 1327.

¹⁹ Sob o n. 4.984/85 na Câmara dos Deputados e n. 20/85 no Senado Federal.

transformando-se posteriormente na Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, a conhecida e importante Lei da Ação Civil Pública²⁰.

Com o advento da Lei da Ação Civil Pública no Brasil, houve um verdadeiro avanço da tutela dos direitos metaindividuais²¹, em que pese o veto ao inciso IV do artigo 1º da referida lei, que estendia a incidência da ação civil pública a outros direitos e interesses difusos, condicionando o uso da ação civil pública apenas aos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico²².

Assim, apesar de a Lei da Ação Civil Pública não ter sido sancionada da maneira como foi pensada originariamente pelos autores do anteprojeto, o fato é que representou um avanço considerável para a proteção jurisdicional dos direitos metaindividuais²³.

Outro importante passo para a efetivação da tutela coletiva ocorreu com a redemocratização do Brasil após a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988²⁴, que revelando os valores sociais e as necessidades advindas

²⁰ “Nessa lei, indiscutivelmente, o nome *ação civil pública* foi usado em contraste com o termo *ação penal pública*, numa clara referência à ação não penal proposta pelo *parquet*.” ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 16.

²¹ Nesse sentido Gregório Assagra de Almeida assevera: “A partir da entrada em vigor da lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que verdadeiramente instituiu a *ação civil pública* no Brasil, operacionalizou-se no ordenamento jurídico brasileiro uma *revolução*, transformando-se de ordenamento de tutela jurisdicional de direito individual, para ordenamento de tutela jurisdicional também de direitos e interesses massificados.” *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 265.

²² Todavia, é bom lembrar que essa situação não perdurou por muito tempo, pois com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor em 1990, o uso da ação civil pública foi estendida a “qualquer outro interesses difuso ou coletivo”.

²³ Sob esse prisma Alcidez A. Munhoz da Cunha afirma que a Lei da Ação Civil Pública denotou significativos avanços para tutela coletiva: “Subjetivamente, imprimiu-se maior garantia à proteção de interesses metaindividuais, porque se conferiu legitimidade ativa para o exercício destas ações ao Ministério Público, uma instituição autônoma e cercada de garantias constitucionais, a entes públicos (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e autarquias) ou paraestatais e, enfim, as Associações que tivessem entre seus fins institucionais a proteção de interesses metaindividuais.” (...) “Objetivamente, a lei da ação civil pública ampliou o âmbito de tutela dos interesses metaindividuais, prevendo o seu cabimento para a proteção do patrimônio público (que aliás já podia ser preservado através de ação popular, embora com aquela insuficiência subjetiva) e, mais, para a proteção do meio ambiente, consumidores, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.” *Evolução das ações coletivas no Brasil*. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 20, n. 77, jan./mar. 1995, p. 227.

²⁴ Por isso mesmo denominada de a “Constituição cidadã”. A respeito da importância da Constituição Federal de 1988 para o processo coletivo, consultar: ALMEIDA, Gregório Assagra de.

com a sociedade massificada, elevou à categoria constitucional a defesa dos direitos metaindividuais em alguns artigos²⁵:

- Artigo 5º, inciso XXI, confere legitimidade às entidades associativas, desde que expressamente autorizadas, a representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;
- Artigo 5º, inciso XXXV, possibilitou a garantia do acesso à justiça a todos os tipos de direitos e interesses, sejam eles individuais ou coletivos;
- Artigo 5º, inciso LXX, instituiu a legitimação coletiva para a impetração de mandado de segurança coletivo;
- Artigo 5º, inciso LXXI, prevê o mandado de injunção;
- Artigo 5º, inciso LXXIII, a ampliação do objeto da ação popular ocorrida com a Lei n. 4.717/65, foi incorporada ao texto constitucional;
- Artigo 8º, inciso III, à semelhança do artigo 5º inciso XXI, estabelece que cabe aos sindicatos “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, até mesmo em questões judiciais ou administrativas”;
- Artigo 129, inciso III, outorgou dignidade constitucional ao inquérito civil e à ação civil pública, conferindo legitimidade ao órgão ministerial para que as proponha, além de estender o uso da referida ação a “outros interesses difusos e coletivos”;
- Artigo 129, § 1º, legitimou o Ministério Público a utilizar a ação civil pública para a defesa de qualquer interesse metaindividual, não impedindo a legitimidade de entes públicos, paraestatais e associações, como já havia sido previsto na Lei da Ação Civil Pública;
- Artigo 48 do Ato das Disposições Transitórias que determinou a elaboração de um Código de Defesa do Consumidor no prazo de cento e vinte dias contados da

Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

²⁵ Sobre o assunto consultar: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 16, n. 61, jan./mar. 1991.

promulgação da Constituição Federal, o que não aconteceu, já que referido diploma legal só foi promulgado em 1990.

- Além de todos esses artigos podem-se vislumbrar a latente preocupação com o direito do consumidor (artigo 5º, inciso XXXII; artigo 150, parágrafo 5º; artigo 170, inciso V), o direito ambiental (artigo 225) e o direito da criança e do adolescente e do idoso (artigo 226 a 230), ao dedicar vários artigos para o assunto.

Portanto, como se pode observar, a Constituição Federal representou um grande marco para a tutela coletiva brasileira²⁶.

Posteriormente outras leis também continuaram tratando do tema: a Lei n. 7.797 de 10 de julho de 1989, criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente; Lei n. 7.853 de 24 de outubro de 1989, dispendo sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência física e sua integração social, instituindo também a tutela jurisdicional sobre seus interesses difusos e coletivos; Lei n. 7.913 de 7 de dezembro de 1989 versando sobre a ação civil pública para evitar danos aos investidores de mercado de valores imobiliários; Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990, estabelecendo a proteção judicial aos interesses da criança e do adolescente.

Contudo, a grande consagração da proteção jurisdicional dos direitos metaindividuais só ocorreu com a Lei n. 8.078 em 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor²⁷.

O Código de Defesa do Consumidor, cuja inspiração adveio das *class actions* norte-americanas, do *Code de la Consommation* francês, das leis gerais da

²⁶ Gregório Assagra de Almeida chega a afirmar que "(...) a partir da atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, que se pode falar em direito processual coletivo comum brasileiro como novo ramo do direito processual". Fazendo alusão a sua tese de que hodiernamente pode-se falar que no ordenamento jurídico brasileiro, o direito processual coletivo já alcançou o patamar de ciência autônoma independente do direito processual civil, tese com a qual concordamos. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 266. Ainda no mesmo sentido: CALDEIRA, Adriano. *Aspectos processuais das demandas coletivas*. São Paulo: Rideel, 2006, p. 17 – 26 passim.

²⁷ A respeito da elaboração do Código de Defesa do Consumidor consultar os comentários tecidos por Ada Pellegrini Grinover e Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamim in: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 1 – 6.

Espanha, Portugal, México e Quebec²⁸, além de prever a defesa individual do consumidor e dispor sobre o direito material do consumidor, em seu Título III estabelece as normas de direito processual, conceitua os direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (esse último de maneira inédita)²⁹ e possibilita o uso da ação civil pública para a defesa de qualquer dessas espécies de direito³⁰.

2 – Os ataques do Poder Executivo

Há que se ressaltar, que no caminho legislativo percorrido pela tutela coletiva, outras leis importantes foram promulgadas após o advento do Código de Defesa do Consumidor, como por exemplo: em 1993 a Lei n. 8.625 de 12 de fevereiro e a Lei Complementar n. 75 de 20 de maio, ambas referindo-se à organização do Ministério Público.

Todavia, o percurso legislativo da tutela coletiva não foi apenas de vitórias, houve alguns percalços principalmente com relação ao alcance da coisa julgada proveniente de ações coletivas ajuizadas contra atos do Poder Público, por ser justamente o campo em que as ações coletivas vinham ganhando mais força.

Nesse sentido foi editada a Lei n. 8.437 de 30 de junho de 1992 estabelecendo a necessidade prévia de audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público para a apreciação de requerimento de liminar no mandado de segurança coletivo e na ação civil pública; e a Lei n. 9.494 de 10 de

²⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIM, e Antônio Herman de Vasconcelos in: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 10.

²⁹ É importante dizer que os direitos e interesses individuais homogêneos já existiam antes mesmo da Lei n. 8.078/90, ocorre que só foram conceituados e delimitados com o advento dessa lei.

³⁰ Artigo 83. “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

setembro de 1997³¹ para conter os efeitos da coisa julgada, restringindo a eficácia territorial da sentença proferida em ação civil pública, importando em nova redação para o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública³².

Essa última lei que limita territorialmente o âmbito de incidência da sentença proferida em ação civil pública tem gerado muitas controvérsias doutrinárias, existindo até mesmo aqueles que defendem sua constitucionalidade. É o caso, por exemplo, de EDUARDO ARRUDA ALVIM³³, embora reconhecendo que essa limitação não se coaduna com os objetivos da ação coletiva³⁴, entende que decisões de primeiro grau por envolverem questões muito amplas, correm o risco de não serem aplicadas da forma mais adequada, causando até mesmo prejuízo, considerando-se a inexperiência de alguns juízes monocráticos.

Com o mesmo entendimento da limitação territorial da coisa julgada, também se encontram alguns julgados, inclusive do Supremo Tribunal Federal, em sede julgamento do pedido liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.576-1, observe-se:

“(...) a alteração do artigo 16 ocorreu à conta da necessidade de explicitar-se a eficácia *erga omnes* da sentença proferida na ação civil pública. Entendo que o artigo 16 da Lei nº 7.347 de 25 de julho de 1985, harmônico com o sistema Judiciário pátrio, jungia, mesmo na redação primitiva, a coisa julgada *erga omnes* da sentença civil à área de atuação do órgão que viesse a prolatá-la. A alusão à eficácia *erga omnes* sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da ação, tendo em conta até mesmo o interesse em jogo – difuso ou coletivo – não alcançando, portanto, situações concretas, quer sob o ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo. Por isso, tenha a mudança da redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos *erga omnes* na área de atuação do juízo, e portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência. Isso não implica esvaziamento

³¹ Resultante da conversão da Medida Provisória n. 1.570 de 22 de julho de 1997. Em seguida o texto foi modificado por meio de várias medidas provisórias sucessivas, sendo que a nova redação foi prevista inicialmente pela Medida Provisória n. 1.781-1 de 11 de fevereiro de 1999, seguida pelas de n. 1.906-11 de 25 de novembro de 1999, n. 2.102-32 de 21 de junho de 2001 e n. 2.180-33 de 28 de junho de 2001.

³² Artigo 16. “A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto de o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo de nova prova”.

³³ Apontamentos sobre o processo das ações coletivas. In: MAZZEI, Rodrigo Dias; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 58.

³⁴ Efetivar o acesso à justiça, promover a celeridade e economia processual, evitar decisões contraditórias sobre um mesmo assunto e a multiplicidade de demandas, bem como garantir a igualdade material das partes.

da ação civil pública, nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário. Indefiro a liminar”³⁵.

Todavia, apesar de respeitáveis as opiniões em sentido contrário, não nos parece ser essa a melhor interpretação que deve ser dada ao artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública. Ademais, a tentativa de se restringir o alcance da coisa julgada nas ações civis públicas restou inócua, ineficaz e inconstitucional, por vários motivos, que serão a seguir explicitados.

O primeiro óbice ao artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública refere-se a um vício de ordem formal, por ser impossível alteração de matéria processual em sentido estrito por meio de Medida Provisória, consoante disposições do artigo 22, inciso I³⁶ e artigo 62, § 1º, inciso I, alínea “b”³⁷ ambos da Constituição Federal³⁸, argumentos esses que por si só já tornariam ineficaz mencionada restrição.

Além disso, o legislador confundiu os institutos da jurisdição³⁹ com a competência⁴⁰, pois o primeiro refere-se à função estatal e o segundo as regras de

³⁵ Decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio de Mello no Plenário do Supremo Tribunal Federal em 16 de abril de 1997. Ainda nessa mesma linha interpretativa encontram-se outros julgados: apelação n. 1998.010.00.52688-6, relator Juiz Mário César Ribeiro, 4ª Turma do TRF1, j. 25/06/1999; STJ – RESP n. 293.407/SP, 4ª Turma, relator Ministro Ruy Rosado de Aguiar, j. 22/10/2002, DJU 07/04/2003, p. 290; STJ - CC n. 47.731/DF, 1ª Seção, relator Ministro Francisco Falcão, relator para acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, j. 14/07/2005, DJ 05/06/2006, p. 231; STJ - CC n. 48.106/DF, 1ª Seção, relator Ministro Francisco Falcão, relator para acórdão Min. Teori Zavascki, j. 14/09/2005, DJ 05/6/2006, p. 233; STJ – EDCÇ no RESP n. 640.695/RS, 1ª Tuma, relator Ministro José Delgado, j. 28/06/2005, DJU 15.8.2005, p. 213.

³⁶ Art. 22. “Compete privativamente à União legislar sobre:

I – “direito civil, comercial, penal, *processual*, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;” (feito o grifo).

³⁷ Art. 62. “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

§1º. “É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I- relativa a:

b) direito penal, processual penal e *processual civil*,” (feito o grifo).

³⁸ Com o mesmo entendimento: ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 246; NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor: atualizado até 15.03.2002*. 6. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 1540.

³⁹ “A jurisdição pode ser vista como poder, função e atividade. É manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Expressa ainda, a função que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo”. DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 6. ed. ampl., rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2006, v. 1, p. 81.

⁴⁰ “A competência é exatamente o resultado de critérios para distribuir entre vários órgãos as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição. A competência é o poder de exercer a jurisdição nos limites estabelecidos por lei. É o âmbito dentro do qual o juiz pode exercer a jurisdição. É a medida da jurisdição.” Ibidem, p. 104.

processo, por isso restou inútil tal alteração⁴¹; no que concerne aos direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, sua nota característica é a indivisibilidade do objeto, portanto, não é possível fracionar o objeto da tutela coletiva como pretendeu a alteração legislativa⁴².

Mas, não param por aqui os argumentos.

Considerando-se que, as ações coletivas submetem-se ao microsistema de tutela coletiva e que, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, a matéria relativa aos efeitos do julgamento e da coisa julgada passou a ser regulada pelo artigo 103, e como esse não sofreu qualquer alteração legislativa, portanto, é o que vigorará, podendo-se considerar o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública revogado tacitamente, como ocorreu com os artigos 3º da Lei da Ação Civil Pública revogado pelo artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor, fundamentando-se para tanto no artigo 2º, § 1º, parte final, da Lei de Introdução ao Código Civil⁴³.

Com uma explanação um pouco diferenciada, mas chegando a mesma conclusão de ineficácia total do artigo 16 Lei da Ação Civil Pública, deve-se colacionar o caminho percorrido por ADA PELLEGRINI GRINOVER:

a) o art. 16 da LACP não se aplica à coisa julgada nas ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos; b) aplica-se à coisa julgada nas ações em defesa de interesses difusos e coletivos, mas o acréscimo introduzido pela medida provisória é inoperante, porquanto é a própria lei especial que amplia os limites da competência territorial, nos processos coletivos, ao âmbito nacional ou regional; c) de qualquer modo, o que determina o âmbito de abrangência da coisa julgada é o pedido e não a competência. Esta nada mais é do que relação de adequação entre o processo e o juiz. Sendo o pedido amplo (*erga omnes*), o juiz competente o

⁴¹ Corroborando o entendimento de que houve equívoco por parte do legislador com os institutos da competência e jurisdição, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery asseveram que, caso assim não se admitisse, chegaríamos ao absurdo de que "(...) a sentença de divórcio proferida por juiz de São Paulo não pudesse valer no Rio de Janeiro e nesta última comarca o casal continuasse casado!". *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor: atualizado até 15.03.2002*. 6. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 1540. Com a mesma opinião: PIZZOL, Patricia Miranda. *Coisa julgada nas ações coletivas*. Disponível em: http://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/artigo_patricia.pdf. Acessado em 22/10/2008.

⁴² No mesmo diapasão: ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 246; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. (Coleção temas atuais de direito processual civil, v. 4) p. 265; WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 803.

⁴³ Artigo 2º. § 1º. "A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior".

será para julgar a respeito de todo o objeto do processo; d) em consequência, a nova redação do dispositivo é totalmente ineficaz⁴⁴.

Se mesmo assim se entender pela inexistência do microsistema das ações coletivas, isso não equivale dizer que o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública terá aplicação, pois os processos coletivos relacionados a direitos metaindividuais devem obedecer ao que dispõe o artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, lei específica, portanto, mais uma vez a limitação territorial pretendida não encontra guarida, já que o malfadado artigo 16 pode ser considerado revogado⁴⁵.

Além do que, a adoção do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública acaba por inviabilizar a execução dos objetivos traçados pela ação coletiva e tão almejados por todos, que é a possibilidade de evitar a multiplicação de demandas sobre um mesmo assunto, que por via de consequência, podem gerar decisões contraditórias e insegurança jurídica, ou seja, não se coaduna com o sentido teleológico das ações coletivas⁴⁶.

E por fim, mas não menos importante, também houve afronta ao poder de jurisdição dos juízes e aos princípios constitucionais do acesso à justiça, do devido processo legal, da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como ao microsistema das ações coletivas, tendo em vista que um de seus objetivos é justamente impedir a contrariedade de decisões cujos objetos são indivisíveis, o que não ocorrerá caso se entenda pela constitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública⁴⁷.

⁴⁴ In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 923.

⁴⁵ Nesse sentido: MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 18. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 485.

⁴⁶ Em sentido similar: SILVA, Bruno Freire e. A ineficácia da tentativa de limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública. In: MAZZEI, Rodrigo Dias; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 342.

⁴⁷ Concordando com essa última afirmação de afronta ao microsistema das ações coletivas: FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. Pontos nervosos da tutela coletiva: legitimação, competência e coisa julgada. In: *Ibidem*, p. 65 – 80.

É importante registrar também, que, felizmente, a malfadada alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, não tem sido observada por toda a jurisprudência pátria, pois alguns julgados já vislumbram o absurdo de tal limitação⁴⁸.

Dando continuidade às tentativas de engessar as ações coletivas, foi editada a Medida Provisória n. 2.180-35/01, que alterou a Lei n. 9494/97, e dentre algumas de suas inovações acrescentou o artigo 2º - A e seu parágrafo único⁴⁹, objetivando, dessa vez, alcançar as associações na medida em que a sentença civil de ação coletiva proposta por entidade associativa só abrangerá os associados se na data da propositura da ação tiverem domicílio no âmbito de competência do órgão prolator, e se for realizada assembléia de associados para colher a autorização destes, bem como identificar os representados que tenham expressamente concordado com sua propositura, indicando seus respectivos endereços.

Nota-se que, outra vez, referida alteração legislativa encontra-se eivada de inconstitucionalidade, pois houve afronta direta ao princípio constitucional da isonomia ao se exigir a autorização assemblear para a propositura de ação coletiva por entidade associativa, já que cria em favor do Poder Público privilégio que não tem qualquer ligação com o objeto material a ser discutido em juízo.

Além disso, a necessidade de que haja identificação com os respectivos endereços de cada associado, tem a pretensão espúria de aterrorizar os associados, já que serão facilmente identificados pelo réu, o que em última análise frearia o ingresso de muitas ações coletivas, o grande temor do Poder Executivo.

⁴⁸ TRF da 4ª Região, AI 200.010.143.350/RS, relator Luiz Carlos de Castro Lugon, 6ª Turma, *DJU* 21.3.2001, p. 482; RESP n. 218.492/ES, *RT* 799/192, relator Peçanha Martins, j. 18.2.2002; CC n. 26.842/DF, Conflito de Competência n. 1999/69326-4, relator Waldemar Zweiter, relator para o acórdão Asfor Rocha, j. 10.10.2001, *DJ* 5.8.2002, p. 194; CC n. 28.003/RJ – 1999-108113-0, relator Nilson Naves, j. 24.11.1999, *LEXSTJ* 154/46.

⁴⁹ Artigo 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”.

Parágrafo único. “Nas ações coletivas proposta contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembléia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal de seus associados e indicação dos respectivos endereços”.

Outra modificação prevista na Medida Provisória n. 2.180-35/01 foi a inserção do parágrafo único no artigo 1º da Lei da Ação Civil Pública⁵⁰ pretendendo impedir que fossem ingressadas ações coletivas versando sobre tributos, contribuições previdenciárias, fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS) ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. Isso porque esses eram justamente os casos em que as ações civis públicas eram mais utilizadas.

Mais uma vez tem-se que esse dispositivo é inconstitucional por afrontar diretamente os princípios constitucionais da inafastabilidade do controle jurisdicional, do acesso à justiça e do devido processo legal.

Defendendo a constitucionalidade de ação civil pública em se tratando de matéria tributária, esclarecedoras são as lições de AMÉRICO BEDÊ FREIRE JÚNIOR, devendo ser transcrita:

É certo que no mundo fático faz-se necessário que cada contribuinte pratique o fato gerador para surgir à obrigação tributária. Ocorre que como a ameaça de lesão é cristalina, tendo em vista que o tributo é cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada, tal momento para fins de propositura de ação não é tão importante, bastando lembrar, para corroborar tal afirmativa, da costumeira prática de utilizar mandado de segurança preventivo em matéria tributária por ameaça a lesão de direito decorrente de tributo inconstitucional.

Cabe, nesse momento, frisar que a ação civil coletiva tem várias vantagens em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade, *primus* – a propositura no local do dano, deveras a proximidade com a população faz com que haja uma maior consciência da urgência e relevância da adoção de medidas que impeçam a continuidade da cobrança de tributo inconstitucional; *secundus* – a simples declaração de inconstitucionalidade implica em que cada contribuinte tenha o dever de propor uma ação visando o ressarcimento do período da cobrança indevida, por outro lado a decisão positiva na ação civil coletiva permite ao contribuinte liquidar e executar a sentença, nos termos do § 3º do artigo 103 da Lei 8.078/90, *tertius* – muitas vezes a lei instituidora é anterior a Constituição Federal o que inviabiliza a ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme pacífico entendimento do STF (na doutrina Gilmar Mendes admite tal controle), restando apenas a possibilidade de propor a ação civil coletiva como remédio transindividual ao abuso da tributação.

Deve-se ainda lembrar que o pagamento de tributos não é uma disponibilidade do contribuinte ficando ao seu critério o pagamento da obrigação, pois, de acordo com o Código Tributário Nacional um dos

⁵⁰ Artigo 1º. Parágrafo único. “Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados”.

caracteres do Tributo é a sua compulsoriedade, logo impossível falar de disponibilidade, pois o não pagamento traz inúmeras conseqüências como multa de mora e juros.

De outra banda, querer que cada contribuinte individualmente entre com uma ação visando extirpar a cobrança do tributo, além de sobrecarregar o judiciário, implicará num processo de seleção em que os mais pobres, por não possuírem recursos para a contratação de um advogado e nem possuírem uma Defensoria Pública estruturada a ponto de atingir o interior dos Estados, continuarão sofrendo indevidamente a cobrança de tributos inconstitucionais, violando no mundo fático o princípio da igualdade⁵¹.

Como se pode observar de toda ilação acima descrita, felizmente, a doutrina brasileira não se queda inerte aos ataques promovidos por parte do Poder Executivo às ações coletivas, que como já dito alhures restam inócuo, ineficaz, inconstitucional e porque não dizer absurdo.

Isso posto, apesar dos revezes que a tutela coletiva brasileira vem sofrendo e da inegável consciência de que muito ainda há que ser feito, é possível que nos regozijemos por possuímos um dos sistemas de tutela coletiva mais avançados do mundo e que tem servido de inspiração para muitos países, principalmente os latino-americanos, além de, Portugal e Espanha, já que dentre os países de origem romano-germânica fomos os precursores nessa seara⁵².

Também é importante destacar que o microssistema de tutela coletiva brasileira influenciou fortemente o Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-américa, cuja base é praticamente composta pela legislação pátria e pela legislação norte-americana, mas com várias modificações e alterações.

Não obstante os avanços e a posição de vanguarda que a tutela coletiva brasileira se encontra, muito ainda há que ser feito, pois existem falhas e omissões que precisam ser sanadas, como por exemplo, a questão da insuficiência da notificação do artigo 94 do Código de Defesa do Consumidor⁵³ que prevê uma única publicação em edital no Diário Oficial, o que demonstra uma clara impossibilidade de

⁵¹ Pontos nervosos da tutela coletiva: legitimação, competência e coisa julgada. In: MAZZEI, Rodrigo Dias; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 69 – 70.

⁵² GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. Recepção e transmissão de institutos processuais civis. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 31, n. 140, out. 2006, p. 151.

⁵³ Artigo 94. “Proposta a ação, será publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como listisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor”.

garantir sua efetividade, ou a divulgação em meios de comunicação social, outra técnica também insuficiente, já que funciona apenas como sugestão, sem qualquer caráter obrigatório ou sancionador.

Comungando do mesmo entendimento PATRICIA MIRANDA PIZZOL⁵⁴ sugere que os gastos com a divulgação da propositura da ação coletiva nos meios de comunicação social de massa (rádio, televisão e jornais de ampla circulação) constituam um encargo do fornecedor, em consonância com o que estabelece o artigo 6º, inciso VIII do Código de Defesa do Consumidor⁵⁵ que prevê a facilitação da defesa do consumidor em juízo, sendo possível inclusive que essa medida ocorra *ex officio*, considerando as disposições do artigo 84, § 5º do Código de Defesa do Consumidor⁵⁶ e artigo 461, § 5º do Código de Processo Civil⁵⁷.

Outros aspectos também merecem ser revistados. Confira-se:

- Ausência de disposição legal sobre a regulação de acordos entre as partes, o que não inclui o termo de ajustamento de conduta por não se tratar de uma transação, mas de mero reconhecimento por parte do réu da existência de um dever jurídico e o compromisso de cumpri-lo⁵⁸;

⁵⁴ *Coisa julgada nas ações coletivas.* Disponível em: http://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/artigo_patricia.pdf. Acessado em 22/10/2008.

⁵⁵ Artigo 6º, inciso VIII - “a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências”;

⁵⁶ Artigo 84, § 5º. “Para a tutela específica ou para a obtenção de resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial”.

⁵⁷ Artigo 461, § 5º. “Para efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial”.

⁵⁸ Essa previsão consta da proposta de codificação elaborada por Antônio Carlos Oliveira Gidi “Código de Processo Civil Coletivo: um modelo para países de direito escrito”. Artigo 14. “O representante do grupo poderá entrar em acordo com a parte contrária ao grupo. Se os termos do acordo forem adequados para tutelar os direitos e interesse do grupo e de seus membros, o juiz o homologará através de sentença motivada e o acordo vinculará a todos.”

- O fato de a coisa julgada não atingir os ausentes do processo no caso de improcedência; bem como a ausência de disposição legal sobre as ações coletivas passivas⁵⁹;
- A necessidade de criação de um cadastro nacional das ações coletivas ajuizadas, com todas as informações sobre a concessão ou não de liminares, prolação de sentença, dentre outros trâmites processuais, a fim de que oriente as pessoas lesadas a optarem pela propositura de ação individual ou prosseguimento na ação coletiva, além de possibilitar que os legitimados não ingressem com ações coletivas já impetradas por outros entes⁶⁰;
- Inclusão do indivíduo no rol de legitimados⁶¹;
- Gratificação para indivíduos, associações e sindicatos quando sua atuação tiver sido relevante na condução e êxito da ação coletiva, representando um estímulo para a participação da sociedade civil nas demandas coletivas⁶²;

⁵⁹ Concordando com essas modificações: GIDI, Antônio Carlos Oliveira. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil: um modelo para países de derecho civil*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 40-43 *passim*. A respeito da ação coletiva passiva existe previsão expressa de seu cabimento no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-américa, no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos coordenado por Ada Pellegrini Grinover, no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos elaborado pela UERJ-UNESA, no Código de Processo Civil Coletivo elabora por Antônio Carlos Oliveira Gidi e de certa forma pela novíssima discussão sobre uma nova Lei da Ação Civil Pública, como se verá no **Capítulo III**.

⁶⁰ No mesmo sentido: PIZZOL, Patricia Miranda. *Coisa julgada nas ações coletivas*. Disponível em: http://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/artigo_patricia.pdf. Acessado em 22/10/2008; ALEXANDRIDIS, Georgios José Ilias Barnabé. *O pedido no processo coletivo*. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direitos Difusos e Coletivos) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 259 – 261. Ressalte-se que essa previsão pode ser encontrada no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos coordenado por Ada Pellegrini Grinover (artigo 46); no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UER/UNESA (artigo 28); e na nova proposta de Lei da Ação Civil Pública (artigo 43) que ainda faz referência à criação de um cadastro nacional de inqueritos civis e termos de ajustamento de conduta (artigo 44), todos em anexo ao final do trabalho.

⁶¹ Favorável à ampliação da legitimidade coletiva ativa: ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 134; FERRARESI, Eurico. A pessoa física como legitimada ativa à ação coletiva. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 136 – 143. Há previsão para a legitimidade dos indivíduos no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (artigo 3º, I e II); no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos coordenado por Ada Pellegrini Grinover (artigo 20, I); no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UER/UNESA (artigo 9º, I), conforme anexos.

⁶² A gratificação foi prevista no Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (artigo 15, parágrafo 2º); no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos coordenado por Ada Pellegrini Grinover (artigo 17, parágrafo 1º); no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos

- Criação de juízos especializados e prioridade no processamento dos processos coletivos⁶³.

Não é por outra razão que, atualmente no Brasil, esses e muitos outros aspectos da tutela coletiva estão sendo amplamente debatidos pela doutrina, o que culminou na formulação de algumas propostas de codificação do processo coletivo: o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos coordenado por Ada Pellegrini Grinover; o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos UERJ-UNESA (dos programas de Pós-graduação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e Universidade Estácio de Sá) coordenado por Aluisio Gonçalves de Castro Mendes.⁶⁴

Coletivos da UER/UNESA (artigo 13, parágrafo 3º); e na nova proposta de Lei da Ação Civil Pública (artigo 44), vide anexos.

⁶³ Essas três últimas sugestões de alteração (gratificação, criação de juízos especializados e prioridade no processamento) e outras aqui não enumeradas, foram muito bem desenvolvidas por: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. O anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 16 – 32; SANTOS, Dorival Moreira dos. Anteprojeto do Código Brasileiro de Processo Civil Coletivo: inovações na prática processual em busca da efetividade. In: *ibidem*, p. 39 – 54. A criação de juízos especializados consta no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos coordenado por Ada Pellegrini Grinover (artigo 18); no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos da UER/UNESA (artigo 59); e a prioridade de processamento pode ser observada no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos coordenado por Ada Pellegrini Grinover (artigo 10) e na nova proposta de Lei da Ação Civil Pública (artigo 5º, IV).

⁶⁴ A respeito da codificação do direito processual coletivo brasileiro consultar: ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do direito processual coletivo brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007; GIDI, Antônio Carlos Oliveira. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo – a codificação das ações coletivas*. Rio de Janeiro: Forense, 2008. E afirmando que existe uma tendência de aproximação entre os ordenamentos jurídicos por meio dos códigos: LISBOA, Celso Anicet. A aproximação recíproca dos diversos ordenamentos jurídicos por meio dos códigos-modelo. *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 29, n. 116, jul./agosto 2004, p. 231 – 247.