

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 370, DE 2015

(Apensados os Projetos 2.770, de 2015;3.203, de 2015; e 2.953, de 2015)

**Permite a detentor de mandato
eletivo propor ação civil pública.**

Autor: Deputado Décio Lima

Relator: Deputado José Carlos Araújo

I- RELATÓRIO

O projeto de lei em exame, de autoria do nobre deputado Décio Lima, acrescenta inciso VI ao art. 5º da Lei nº 7.347/85 (que disciplina a ação civil pública), para permitir que o detentor de mandato eletivo seja legitimado a propor ação civil pública.

O autor justifica a proposta argumentando que uma das funções primordiais do Ministério Público, dentre outras, é, sem dúvida, propor a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos interesses dos consumidores e de outros interesses difusos e coletivos.

Cita que, além do Ministério Público, a Lei 11.448, de 2007, também legitimou outros interessados para propor ação, a saber: a Defensoria, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações interessadas, pré-constituídas há pelo menos um ano.

Argumenta o autor que, em sendo o detentor do mandato eletivo quem melhor representa os anseios da população, por ter sido escolhido pelo povo, nada melhor do que lhe dar, também, a prerrogativa, o direito, de propor ação civil pública, em nome daqueles aos quais representa.

Foram apensados à proposição os seguintes projetos:

- PL 2.770, de 2015, do deputado Penna, que também altera a lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para conferir legitimidade ativa para propositura da ação civil pública aos partidos políticos e à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

- PL 3.203, de 2015, do deputado Wilson Filho, que propõe alterações mais amplas na citada Lei 7.347, de 1985, de forma a regulamentar a instauração e a tramitação do

inquérito civil, estabelecendo controle judicial sobre o procedimento, e estende aos órgãos públicos legitimados o requerimento de instauração de inquérito civil, conferindo legitimidade para tal também ao Conselho Federal e as Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil; e o

- PL 2.953, de 2015, do ilustre deputado Vinicius Carvalho, que propõe alterar o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, (Código de Defesa do Consumidor) para incluir o Poder Legislativo das três esferas de Governo entre os legitimados para propor ação de defesa coletiva dos consumidores. Este projeto já havia recebido parecer de minha autoria pela rejeição, mas não havia sido deliberado pela Comissão. Em função de requerimento aprovado pela Mesa foi o mesmo apensado à proposição principal, que se encontrava na CCJ, o PL 370, de 2015.

Esta Comissão, portanto, terá que opinar sobre todas as proposições que compõem o processo.

Os projetos tramitam nesta Comissão com poder conclusivo (art. 24, II) e foi despachado também à Comissão Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

Durante o prazo regimental, não foram oferecidas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Estamos diante de quatro proposições que têm por fim alterar leis vigentes para ampliar o rol dos órgãos legitimados para propor ação civil pública e requerer instauração de inquérito em defesa coletiva dos consumidores.

Em síntese, as proposições buscam conferir legitimidade ativa para os entes a seguir listados, que passariam a dispor de mais um poderoso instrumento para a defesa de interesses da sociedade e, como tal dos consumidores:

- 1) o detentor de mandato eletivo, ou seja qualquer parlamentar ;
- 2) os partidos políticos e a Ordem dos Advogados do Brasil- OAB ;
- 3) o Conselho Federal e as Seccionais da OAB; e

4) os representantes do Poder Legislativo que sejam membros de comissão temática que englobe os direitos e proteção do consumidor e qualquer Comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas casas .

De acordo com as justificativas apresentadas, os autores consideram justo e importante alterar as leis citadas para incluir os entes mencionados no rol dos que podem propor a ação civil pública, inclusive no interesse de defesa dos consumidores.

Cabe-nos, portanto, analisar a pertinência e conveniência das propostas apresentadas, sob o ângulo da defesa dos consumidores.

Para tal, passamos a examiná-las, separando-as por grupo de afinidade dos entes elencados.

No primeiro grupo, analisamos as propostas que se destinam a promover alterações nas competências do Poder Legislativo, tendo por fim conferir legitimidade aos detentores de mandato eletivo, às Comissões do Congresso Nacional e aos Partidos Políticos, para propositura de ação civil e instauração de inquérito.

No segundo grupo trataremos dos dispositivos que atribuem a mesma competência à OAB, seja diretamente ou por meio do Conselho Federal e suas Seções, nas respectivas circunscrições.

De início, somos obrigados a alertar sobre a existência de problemas redacionais em dois projetos mencionados, aspectos estes que, muito embora sejam pertinentes ao campo de análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, temos que levar em consideração, posto que produzem reflexos no exame de mérito que ora se impõe. No projeto principal, identificamos a falta de numeração dos artigos. No PL 2953/2015 verificamos uma impropriedade na redação do caput do art. 1º, que comanda uma alteração de redação no inciso II do art. 82 do Código, mas que não é materializada, pois a atual redação deste inciso foi mantida como originalmente prevista. A alteração pretendida foi posta como acréscimo do inciso V ao art. 82, sem guardar correspondência com o comando do caput do artigo. Na mesma linha, observamos que o acréscimo do §2º se faz em dispositivo vetado originalmente pelo Presidente da República quando da promulgação do Código, o que não é permitido pela lei de regência, que disciplina a elaboração e consolidação das leis federais (lei complementar nº 95/1998, alterada pela lei complementar nº 107/2001). Estes aspectos certamente passaram despercebidos pelos autores.

Quanto ao mérito das propostas reunidas no primeiro grupo fazemos as considerações a seguir.

Vejamos o que dispõe especificamente o ordenamento jurídico brasileiro sobre o tema.

Além dos princípios inscritos na Carta Magna de 1988, basicamente a questão da proteção dos interesses transindividuais, onde se inclui a defesa dos consumidores, está disciplinada na Lei da Ação Civil Pública, (Lei nº 7.347/85, alterada pela lei 11.448/2007), e no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078, de 1990), leis estas que interagem mediante a aplicação recíproca das disposições dos dois diplomas, conforme veremos.

A Lei nº 7.347/1985 prevê como legitimados para proposição da ação principal e da ação cautelar o seguinte:

“Art. 5º Tem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

.....

Art.6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.”

O nosso Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078, de 1990), praticamente repete as mesmas prescrições, estabelecendo, quanto ao objeto pretendido, o seguinte:

“ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

.....

Art.82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente (caput com redação dada pela lei 9.008/1995):

I- o Ministério Público,

II- a União, Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III- as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinada à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV- as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

Art. 92. O Ministério Público, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei.”

Vê-se, assim, que na ação civil pública a legitimação ativa é exercida por entidades e órgãos expressamente nomeados na lei, entre os quais se destaca o Ministério Público, que tem nesse mister uma das suas funções institucionais. Observe-se que a representação exercida por essas instituições legitimadas tem caráter permanente. Daí a importância de se avaliar a plausibilidade de se incluírem, nesse rol, conforme

propostas, o detentor de mandato eletivo, os partidos políticos e as Comissões do Congresso Nacional e das demais casas de leis nos estados e municípios, além da OAB.

Note-se que, nos dois diplomas, não constam no rol dos legitimados para propositura da ação pessoas físicas. Isto certamente porque arremete essa pretensão de legitimidade para a previsão do art. 6º, que assim admite: ***“qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.”***

Diferentemente do caráter permanente da representação exercida pelos entes que já são legitimados, é de se destacar que a representação política tem caráter transitório, por que o mandato eletivo assim o é.

Desta forma, não nos parece razoável e necessário, salvo melhor juízo, que se confira legitimidade ativa a uma pessoa física, no caso, o parlamentar, detentor de mandato eletivo, para a propositura de ação civil pública.

Quanto ao projeto de Lei 2.953, de 2015, do respeitado Deputado Vinicius Carvalho, entendemos que traz o debate proposta na mesma linha, embora menos abrangente, que necessita ser avaliada quanto a pretendida alteração no nosso Código de Defesa do Consumidor, tema este mais pertinente ao campo de interesse desta Comissão.

Na sua justificativa, o autor, ao discorrer sobre a previsão constante do Título III do Código de Defesa do Consumidor, que dispõe sobre a “Defesa do Consumidor em Juízo”, estranha que “não seja possível aos representantes do povo, reunidos nas Casas Legislativas constitucionalmente instituídas, realizar, também, a defesa coletiva dos consumidores, de resto, cidadãos e eleitores”. No seu entender, esta lacuna deveria ser preenchida, razão pela qual propõe o presente projeto.

Preliminarmente, registro que essa iniciativa não é nova. Em 2007, quando do exercício de seu primeiro mandato, o deputado, sempre atento às questões inerentes à defesa do consumidor, apresentou o projeto nº 1403/2007, com o mesmo objetivo. Porém, antes mesmo de ser apreciado nesta Comissão de Defesa do Consumidor, houve por bem requerer a retirada do projeto de tramitação, no que foi atendido pela Mesa em despacho exarado 31 de março de 2009.

Nesta legislatura reapresentou o projeto, nos termos propostos. Passamos então a examinar essa nova proposta, verificando a sua pertinência e

relevância, no contexto da legislação consumerista, considerando que diferentemente das outras, intenta alterar o Código de Defesa do Consumidor.

No mérito, a proposição inova no sentido de estender a cada membro das comissões temáticas das Casas Legislativas, nas três esferas de Governo, que englobem os direitos e proteção do consumidor, a legitimidade para representar o consumidor em juízo, na tutela de seus interesses difusos ou coletivos. Caracteriza, portanto, a exemplo da proposição principal, uma atribuição extraordinária a ser conferida ao Poder Legislativo, hoje não prevista na Constituição e na legislação específica. Como pretendido, isto significaria que qualquer parlamentar, integrante das Comissões de Defesa do Consumidor, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras de Vereadores dos Municípios passaria a deter legitimidade para ingressar em juízo com ação coletiva na defesa dos consumidores. O acréscimo pretendido pelo § 2º também inova ao estender a possibilidade de qualquer Comissão do Congresso Nacional ou de suas Casas, representarem junto ao Ministério Público a instauração de inquérito para defesa dos interesses dos consumidores.

Em que pese a intenção de valorização do mandato parlamentar com a concessão de mais uma ferramenta legal para melhor defender o consumidor, vejo como inadequada a inovação legislativa proposta, tanto no projeto principal como neste apensado. Há importantes aspectos restritivos, que se apresentam como obstáculos que dificilmente seriam superados, para viabilizar, na prática, o objetivo pretendido.

O principal deles, repito, é o caráter temporário do mandato parlamentar, conferido que é à pessoa física, e não jurídica. Observe-se que na representação proporcional, o mandato parlamentar é outorgado para o exercício durante uma legislatura, que é de quatro anos. Na representação majoritária no Senado Federal, o mandato é de oito anos. Considerando ainda que a proposta legitima especificamente membros de Comissões das casas legislativas, é de se concluir que a habilitação torna ainda mais precária a efetividade da iniciativa, posto que as comissões temáticas tem seus membros renovados anualmente, salvo o Senado Federal, cuja composição das comissões se entende por dois anos. É essa natureza de temporariedade de mandato, ainda mais restritiva se considerarmos a imposição do legitimado ser membro de comissão, sujeito, inclusive, ao risco de vir a ser substituído a

qualquer tempo, que se mostra desfavorável à concessão de tão importante prerrogativa para investir o parlamentar nessa nova atribuição.

A instabilidade decorrente desta interinidade certamente levaria a casos em que o parlamentar, autor da ação civil pública, perderia, no transcorrer do processo, a condição que lhe outorgou a legitimidade, o que lhe impediria de continuar atuando no feito até sua conclusão. Nesta situação, ao cessar o seu mandato, teríamos, como consequência lógica da perda de legitimidade, a interrupção do processo e seu provável arquivamento, sem o reconhecimento do direito coletivo dos consumidores a que se propôs defender, frustrando, assim, expectativas de direitos. Nessa linha, lembramos que o § 3º do art. 5º da Lei 7.347, de 1985, estabelece que em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associações legitimadas, o Ministério Público ou outro órgão legitimado assumirá a titularidade ativa. Ou seja, é o Ministério Público ou outro ente legitimado nos termos da lei, quem de fato poderá atuar no processo, em substituição ao proponente da ação original. Ainda que isto viesse a ocorrer- o Ministério Público prosseguir com a ação-, é de se sopesar que isto implicaria em novos custos e sobrecarga de trabalho aos procuradores e à Instituição. É previsível que, ao legitimar-se os parlamentares, nas três esferas de Governo, não haveria como se controlar as iniciativas que surgiriam nas diversas casas legislativas, principalmente nas câmaras municipais, na maioria desprovidas de meios e recursos humanos especializados para tal, de forma que seria presumível ocorrer sobreposição de ações objetivando o reconhecimento de um mesmo direito coletivo. Esse excesso de demanda simultânea, fatalmente contribuiria para agravar o problema de sobrecarga de ações e processos no Poder Judiciário, e consequente maior lentidão nas decisões processuais.

Ademais, convém destacar a previsão constante do art.6º da citada lei ao prescrever que *“qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”*. Ou seja, pessoa física também já pode provocar o Ministério Público na defesa dos interesses dos consumidores.

Em resumo, hoje, salvo melhor juízo, o parlamentar já detém prerrogativas e legitimidade para promover a defesa do consumidor, produzindo leis, investigando fatos determinados, fiscalizando atos ou provocando, como pessoa física, o Ministério Público para tal.

Ressalte-se que o Poder Legislativo tem sua competência prevista constitucionalmente (artigos 44 à 75), na legislação infraconstitucional e nos regimentos internos, tendo por fim precípua fazer leis, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo e exercer a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, neste caso com o auxílio do TCU. No exercício dessa função legislativa, além da produção de leis, pode instaurar CPI, implementar Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), convocar Ministros de Estado, requerer audiência públicas com membros da sociedade civil, requerer Informações à órgãos do Poder Executivo, e acionar o Ministério Público, encaminhando-lhe relatórios conclusivos de seus trabalhos investigativos.

Desta forma, julgamos que a pretensão consubstanciada nestes dois projetos já está atendida nos termos da legislação vigente, considerando o rol dos órgãos já legitimados para encaminhar propositura de ações em defesa dos consumidores. Além disso, o Código de Defesa do Consumidor sistematizou a defesa dos consumidores instituindo no seu Título IV, “O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)”, integrado pelos órgãos federais, estaduais, do distrito Federal, dos Municípios e entidades privadas de defesa do consumidor, capitaneados por uma Secretaria Específica do Ministério Justiça.

Atribuir aos detentores de mandato eletivo, membro ou não de comissões de defesa do consumidor, competência para propor ação civil pública ou requerer instauração de inquérito junto ao Ministério Público configura, a meu ver, mesmo que em defesa do consumidor, desvio de finalidade da função legislativa, sobrecarregando as já amplas atribuições dos parlamentares e das Comissões Temáticas. Como disse, o Código de Defesa do Consumidor, uma referência no ordenamento jurídico nacional e até internacional, não contemplou, quando de sua promulgação em 1990, essa hipótese por inadequada e desnecessária, em face da existência de outros órgãos legitimados para tal; e não vislumbramos condições para propostas dessa natureza prosperarem, isto porque envolvem questões de ordem constitucional e legal, sobre as quais certamente se manifestará a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Portanto, a legitimação de qualquer detentor de mandato eletivo ou membro de comissão temática de defesa do consumidor, não nos parece razoável, por ser inadequado conferir legitimidade ativa a uma pessoa física, a destoar dos demais

entes legitimados do art. 5º da Lei nº 7.347/85 e no art. 82 do Código de Defesa do Consumidor.

Na mesma linha de discordância de legitimação das propostas examinadas, também entendemos não se mostrar pertinente a legitimação ativa das Comissões do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, para requerer a instauração de Inquérito Civil em defesa dos interesses dos consumidores.

Todos esses inconvenientes merecem ser sopesados para não acabar provocando um efeito perverso, em prejuízo dos interesses dos consumidores que se pretende defender.

Assim, pelas razões expostas, julgamos que o proposto no projeto principal e seu apensado, o PL 2953/2015, seria de operacionalização duvidosa, não se mostrando compatível com a natureza das atividades parlamentares e, portanto, inadequado para realização dos objetivos almejados.

Estamos convictos também que não se afigura apropriado e plausível a hipótese de que o partido político, mesmo com representação no Congresso Nacional, venha a ter legitimação expressa para propositura de ação civil em matérias que envolvam relações consumeristas.

Embora seja tema que se insere na competência do campo temático da CCJC, pedimos vênia para afirmar que, atribuir essa legitimidade aos partidos políticos, que por natureza não têm pertinência temática com o fim pretendido no projeto, em razão de sua finalidade essencialmente política, implicaria na alteração dos estatutos de todas as agremiações representadas no Congresso Nacional, com implicações também nos diretórios estaduais e municipais.

Quanto ao segundo grupo que confere competência à OAB e as suas Seccionais, objeto dos outros dois projetos apensados (PL 2.770/15 e PL 3203/15), ressaltamos que também foge ao campo temático desta Comissão apreciar as alterações ali propostas, cujos objetos são mais pertinentes ao campo de interesse da CCJC, que certamente o fará levando em conta a legislação de regência destas instituições e a jurisprudência já firmada pelo Poder Judiciário, quanto ao alcance de sua área de abrangência institucional.

Julgo ainda pertinente registrar que existe proposta tramitando nesta Casa, em exame na CCJC, que busca atribuir às Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais competência para

propor ação civil, (PL 6389/2016), a exemplo da competência outorgada para proporem ações direta de inconstitucionalidade e de constitucionalidade.

Por último, lembramos que o Poder Legislativo, os Parlamentares e os Partidos Políticos já respondem por importantes encargos ou atribuições institucionais, as quais, salvo melhor juízo, indicam que não devam ser ampliadas para conferir-lhes novos poderes, como pretendido nas propostas em exame. É bom, para o regime democrático, que haja nítidas separações nas atribuições dos Poderes da República e nos órgãos que integram as funções essenciais da Justiça. Não podemos correr o risco de transbordar as nossas atribuições de representação política para a esfera de representação também judicial, salvo as constitucionalmente previstas.

Em face de todo o exposto, embora reconhecendo a nobre intenção dos autores em buscar instrumentos adicionais para fortalecer as iniciativas em prol da defesa dos consumidores, o nosso voto é pela REJEIÇÃO do projeto de lei nº 370, de 2015, e seus apensados, os Projetos nº 2.770, de 2015, 3.203/2015 e 2953, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2017

Deputado José Carlos Araújo
Relator