

Ap. 28/4/65

Prazo: 28.4.65.

República dos Estados Unidos do Brasil



Câmara dos Deputados

(Mensagem nº 144/65, do PODER EXECUTIVO)

ASSUNTO: _____ PROTOCOLO N.º _____

Regula a ação popular.

DESPACHO: À Comissão de Constituição e Justiça.

COM. DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA em 19 de abril de 19 65

DISTRIBUIÇÃO

- Ao Sr. Deputado Wjalmar Marinho, em 19
- O Presidente da Comissão de Justiça - Carnaludes
- Ao Sr. _____, em 19
- O Presidente da Comissão de _____
- Ao Sr. _____, em 19
- O Presidente da Comissão de _____
- Ao Sr. _____, em 19
- O Presidente da Comissão de _____
- Ao Sr. _____, em 19
- O Presidente da Comissão de _____
- Ao Sr. _____, em 19
- O Presidente da Comissão de _____
- Ao Sr. _____, em 19
- O Presidente da Comissão de _____
- Ao Sr. _____, em 19
- O Presidente da Comissão de _____
- Ao Sr. _____, em 19
- O Presidente da Comissão de _____

PROJETO N.º 2426 DE 1965

SINOPSE

Projeto N.º de de de 19.....

Ementa:

Autor:

Discussão única

Discussão inicial

Discussão final

Redação final

Remessa ao Senado

Emendas do Senado aprovadas em de de 19.....

Sancionado em de de 19.....

Promulgado em de de 19.....

Vetado em de de 19.....

Publicado no "Diário Oficial" de de de 19.....

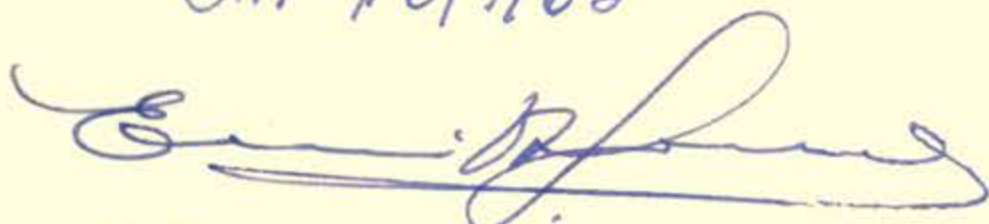
Lote: 43
Caixa: 100
PL N.º 2726/1965
1

2

a Dir. de Comunicações
Em 16/7/65

CÂMARA DOS DEPUTADOS
DIRETORIA DE COMUNICAÇÕES

15 JUL 07 04 53 03918



3º Secretário

SEÇÃO DE PROTOCOLO

1538

, 15 de julho de 1965

Senhor Primeiro Secretário,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, para os devidos fins, o incluso autógrafo do projeto de lei, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que regula a ação popular.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha perfeita estima e mais distinta consideração.



SENADOR GILBERTO MARINHO

1º Secretário em exercício

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Nilo Coêlho
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
AS/

Sancionado em 29 Junho 1965.

He. Gualberto Branco

REGULA A AÇÃO POPULAR

O Congresso Nacional decreta:

Da ação popular

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a *incompetência* fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o *vício de forma* consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a *ilegalidade do objeto* ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a *inexistência dos motivos* se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o *desvio de finalidade* se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Handwritten mark resembling a stylized 'W' or 'G'.

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no artigo 1º:

I — A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II — A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) fôr realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor fôr inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III — A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa fôr processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV — As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações, que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.

V — A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) fôr realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens fôr superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens fôr inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI — A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII — A operação de redesconto quando, sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII — O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais;

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, fôr inferior ao da avaliação.

IX — A emissão quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

Da competência

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la, o juiz que, de acôrdo com a organização judiciária de cada Estado, o fôr para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º Para fins de competência, equiparam-se a atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios, os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

Dos sujeitos passivos da ação e dos assistentes

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado

o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se fôr ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item b, do art. 4º, quando o valor real do bem fôr inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

Do processo

Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código do Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I) Ao despachar a inicial o juiz ordenará:

a) além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;

b) a requisição, às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, fixando prazos de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento.

§ 1º O representante do Ministério Público providenciará para que as requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

§ 2º Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar prorrogação dos mesmos, por prazo razoável.

II) Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de 30 (trinta) dias, afixados na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo 3 (três) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III) Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas. Salvo quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV) O prazo de contestação é de 20 (vinte) dias prorrogáveis por mais 20 (vinte), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido, ou, quando fôr o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V) Caso não requerida, até o despacho saneador, a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por 10 (dez) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, 48 (quarenta e oito) horas após a expiração desse prazo; havendo requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI) A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido, privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antiguidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento; salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º Ficará sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no art. 1º, § 5º, ou naquele que tiver sido estipulado pelo juiz (art. 7º, nº I, letra b), informações e certidão ou fotocópia de documentos necessários à instrução da causa.

Parágrafo único. O prazo contar-se-á do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (artigo 1º, § 5º, e art. 7º, I, b).

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao

representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final.

Art. 11. A sentença, que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 12. A sentença incluirá sempre na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13. A sentença, que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença; se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-a por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores, ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatoria.

Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz, *ex officio*, determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias de publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17. É sempre permitido às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar, a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 19. Da sentença que concluir pela improcedência ou pela carência da ação, recorrerá o juiz, *ex officio*, mediante simples declaração no seu texto; da sentença que julgar procedente o pedido caberá apelação voluntária, com efeito suspensivo.

§ 1º Das decisões interlocutórias poderão ser interpostos os recursos previstos no Código de Processo Civil.

§ 2º Das decisões proferidas contra o autor popular e suscetíveis de recurso, poderão recorrer qualquer cidadão e o representante do Ministério Público.

Disposições Gerais

Art. 20. Para os fins desta Lei, consideram-se entidades autárquicas:

- a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;
- b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;
- c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Art. 21. A ação prevista nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta Lei, nem a natureza específica da ação.

SENADO FEDERAL, EM 23 DE JUNHO DE 1965


Auro Moura Andrade

Presidente do Senado Federal

Caixa: 100
Lote: 43
PL Nº 2726/1965
4

4

Brasília, 21 de maio de 1965.

Nº 01191
Encaminha Projeto de Lei
nº 2.726-A, de 1965.

Senhor Secretário,

Tenho a honra de enviar a Vossa Excelência, a fim de que se digno submetê-lo à consideração do Senado Federal, o Projeto de Lei nº 2.726-A, de 1965, que regula a ação popular, que foi submetido à apreciação da Câmara dos Deputados nos termos do art. 4º do Ato Institucional.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos da minha alta estima e mais distinta consideração.

DEPUTADO NILO COELHO

1º Secretário

Anexos:

Ficha de sinopse
Avaliação do Projeto
Mensagem nº 114/65 de Poder Executivo
F.K. 211-R/65 do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

A Sua Excelência o Senhor Senador Dinarte Mariz,
Primeiro Secretário do Senado Federal.

Dir. de Comunicações

Em 24-6-65

1º Secretário

CÂMARA DOS DEPUTADOS
DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO

23 JUN 0428 03342

SEÇÃO DE PROTOCOLO

1174

23 de junho de 1965.

Senhor Primeiro Secretário,

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, aprovado sem alterações, pelo Senado Federal, em revisão, foi nesta data encaminhado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, para os fins constantes do art. 70, da Constituição Federal, o projeto de lei (ns. 2 726-A, de 1965, na Câmara dos Deputados, e 89, de 1965, no Senado) que regula a ação popular.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha perfeita estima e mais distinta consideração.



Senador Cattete Pinheiro
1º Secretário em exercício

A Sua Excelência o Senhor Deputado Nilo Coêlho
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados

/MIB.

O Congresso Nacional decreta:

Da ação popular

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as conseqüências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a êle corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere êste artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a *incompetência* fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o *vício de forma* consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a *ilegalidade do objeto* ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a *inexistência dos motivos* se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o *desvio de finalidade* se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Caixa: 100
Lote: 43
PL N° 2726/1965
7

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no artigo 1º:

I — A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II — A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) fôr realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor fôr inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III — A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa fôr processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV — As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações, que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.

V — A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) fôr realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens fôr superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens fôr inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI — A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII — A operação de redesconto quando, sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII — O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais;

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, fôr inferior ao da avaliação.

IX — A emissão quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

Da competência

Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la, o juiz que, de acôrdo com a organização judiciária de cada Estado, o fôr para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º Para fins de competência, equiparam-se a atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios, os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

Dos sujeitos passivos da ação e dos assistentes

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado

7

o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se fôr êle indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item b, do art. 4º, quando o valor real do bem fôr inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

Do processo

Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código do Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I) Ao despachar a inicial o juiz ordenará:

a) além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;

b) a requisição, às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, fixando prazos de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento.

§ 1º O representante do Ministério Público providenciará para que as requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

§ 2º Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar prorrogação dos mesmos, por prazo razoável.

II) Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de 30 (trinta) dias, afixados na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo 3 (três) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III) Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas. Salvo quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV) O prazo de contestação é de 20 (vinte) dias prorrogáveis por mais 20 (vinte), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido, ou, quando fôr o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V) Caso não requerida, até o despacho saneador, a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por 10 (dez) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, 48 (quarenta e oito) horas após a expiração desse prazo; havendo requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI) A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido, privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antiguidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento; salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º Ficará sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no art. 1º, § 5º, ou naquele que tiver sido estipulado pelo juiz (art. 7º, nº I, letra b), informações e certidão ou fotocópia de documentos necessários à instrução da causa.

Parágrafo único. O prazo contar-se-á do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (artigo 1º, § 5º, e art. 7º, I, b).

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao

representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final.

Art. 11. A sentença, que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 12. A sentença incluirá sempre na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13. A sentença, que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença; se deperder de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-a por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores, ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatoria.

Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz, *ex officio*, determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias de publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17. É sempre permitido às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar, a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 19. Da sentença que concluir pela improcedência ou pela carência da ação, recorrerá o juiz, *ex officio*, mediante simples declaração no seu texto; da sentença que julgar procedente o pedido caberá apelação voluntária, com efeito suspensivo.

§ 1º Das decisões interlocutórias poderão ser interpostos os recursos previstos no Cód.go de Processo Civil.

§ 2º Das decisões proferidas contra o autor popular e suscetíveis de recurso, poderão recorrer qualquer cidadão e o representante do Ministério Público.

Disposições Gerais

Art. 20. Para os fins desta Lei, consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Art. 21. A ação prevista nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta Lei, nem a natureza específica da ação.

Câmara dos Deputados, em ... de maio de 1965.

Baptista Ramos
Cristóvão Coelho
Eustáquio Pereira



FICHA DE SINOPSE

PROJETO Nº 2.726 de 20 de abril de 1965

AUTOR PODER EXECUTIVO (Mensagem n.144/65)

EMENTA Regula a ação popular.

ANDAMENTO Em 20.4.65, é lido e vai a imprimir, Despachado à Comissão de Justiça. (DCN-21.4.65-pág.2004-3ªcol-nº 41-SEÇÃO I)

Para recebimento de emendas:

1ª dia- 22.4.65 No DCN-27.4.65-pág.2285-1ªcol. são publicadas as emendas apresentadas em Plenário.
2ª dia - 23.4.65
3ª dia - 26.4.65

COMISSÃO DE JUSTIÇA

Em 22.4.65, é distribuído ao Sr. Djalma Marinho. (DCN de 24.4.65, pag.2.208, 1ªcol.)

ERRATA- No DCN-28.4.65-pág.2376-3ªcol. é republicado/ por ter saído com incorreções no DCN-21.4.65

COMISSÃO DE JUSTIÇA

Em 28.4.65, aprovado unanimemente, parecer do Sr. Djalma Marinho favorável ao projeto com 2 emendas, bem como mais 5 emendas, da Comissão. Foram rejeitadas as 2 emendas de Plenário. (DCN de 4.5.65, pag.2623, 1ªcol.)

ERRATA-No DCN-de 8.5.65, pag.2866-2ªcol. é publicado por ter sido omitido no DCN-de 6.5.65

-Tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade e aprovação do projeto, com emendas, e contrário às emendas de Plenário. (Projeto 2.726-A/65)

Em 6.5.65, o Sr. Presidente anuncia a discussão única. Não havendo oradores inscritos, é encerrada a discussão. Em votação as emendas oferecidas pela Comissão de Justiça - APROVADAS.

Em votação as emendas oferecidas em Plenário-REJEITADAS;
Em votação o projeto - APROVADO.

Vai à Redação Final-(DCN -7.5.65-pg.2798-1ªcol.)

Em 11.5.65, é aprovado requerimento do Sr. Rondon Pacheco, solicitando a dispensa de publicação, para imediata votação da Redação Final. Em seguida, é aprovada, sem observações, a Redação Final e publicada na mesma oportunidade. (2.726-B/65) (DCN-12.5.65-pg.2972-3ªcol.)

Vai ao Senado pelo Ofício nº

01191, de 21.5.65



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Avçada. Em 11.5.65.
[Assinatura]



COMISSÃO DE REDAÇÃO

PROJETO Nº 2.726-A/1965

REDAÇÃO FINAL DO PROJETO Nº 2.726/1965

Regula a ação popular.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Da ação popular

Art. 1º - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

§ 2º - Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º - A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º - Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º - As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º - Somente nos casos em que o interesse públi-

Art. 1º



co, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º - Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º - São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único - Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Art. 3º - Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º - São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º:



I- A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II - A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) fôr realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor fôr inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa fôr processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações, que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.

V - A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) - fôr realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens fôr superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens fôr inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI - A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.



VII - A operação de redesconto quando, sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII - o empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais;

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, fôr inferior ao da avaliação.

IX - A emissão quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

Da competência

Art. 5º - Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la, o juiz que, de acôrdo com a organização judiciária de cada Estado, o fôr para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º - Para fins de competência, equiparam-se a atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios, os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interêsse patrimonial.

§ 2º - Quando o pleito interessar simultâneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultâneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º - A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para tôdas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

Dos sujeitos passivos da ação e dos assistentes

Art. 6º - A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que,



por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º - Se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se fôr êle indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º - No caso de que trata o inciso II, item b, do art. 4º, quando o valor real do bem fôr inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º - A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º - O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º - É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

Do processo

Art. 7º - A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I) Ao despachar a inicial o juiz ordenará:

a) além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;

b) a requisição, às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, fixando prazos de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento.

§ 1º - O representante do Ministério Público providenciará para que as requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

§ 2º - Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar



prorrogação dos mesmos, por prazo razoável.

II) Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de 30 (trinta) dias, afixados na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo 3 (três) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III) Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas. Salvo, quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV) O prazo de contestação é de 20 (vinte) dias prorrogáveis por mais 20 (vinte), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido, ou, quando fôr o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V) Caso não requerida, até o despacho saneador, a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por 10 (dez) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, 48 (quarenta e oito) horas após a expiração desse prazo; havendo requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI) A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de 15 (quinze) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único - O proferimento da sentença além do prazo estabelecido, privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antiguidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento; salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º - Ficarà sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no art. 1º, § 5º, ou naquele que tiver sido estipulado pelo juiz (art.



7º, nº I, letra b), informações e certidão ou fotocópia de documentos necessários à instrução da causa.

Parágrafo único - O prazo contar-se-á do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (art. 1º, § 5º, e art. 7º, I, b).

Art. 9º - Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10 - As partes só pagarão custas e preparo a final.

Art. 11 - A sentença, que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos, os responsáveis pela sua prática e os beneficiários d'ele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 12 - A sentença incluirá sempre na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13 - A sentença, que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14 - Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença, se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º - Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com a crécimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º - Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º - Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em fôlha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interêsse público.

§ 4º - A parte condenada a restituir bens ou valo-



res, ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

Art. 15 - Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz, ex officio, determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Art. 16 - Caso decorridos 60 (sessenta) dias de publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17 - É sempre permitido às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar, a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18 - A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível erga omnes, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 19 - Da sentença que concluir pela improcedência ou pela carência da ação, recorrerá o juiz, ex officio, mediante simples declaração no seu texto; da sentença que julgar procedente o pedido caberá apelação voluntária, com efeito suspensivo.

§ 1º - Das decisões interlocutórias poderão ser interpostos os recursos previstos no Código de Processo Civil.

§ 2º - Das decisões proferidas contra o autor popular e suscetíveis de recurso, poderão recorrer qualquer cidadão e o representante do Ministério Público.

Disposições Gerais

Art. 20 - Para os fins desta Lei, consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interesse público ou social,



custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos o
riundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a
que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contri-
buições parafiscais.

Art. 21 - A ação prevista nesta Lei prescreve em
5 (cinco) anos.

Art. 22 - Aplicam-se à ação popular as regras do
Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositi-
vos desta Lei, nem a natureza específica da ação.

COMISSÃO DE REDAÇÃO, 11 de maio de 1965

Heleirias A. de

Presidente

Paulo Mendes

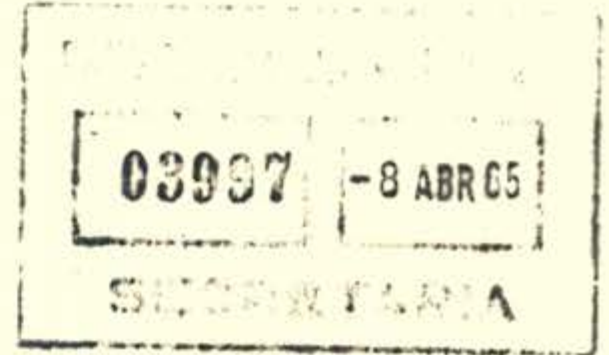
Relator

Walter Brito

à mesa.

Em 20-4-65

Niilo Coêlho
1º Secretário



Em 8 de abril de 1965
CÂMARA DOS DEPUTADOS
DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO
SEÇÃO DE PROTOCOLO
2008 11135 01659

Excelentíssimo Senhor Primeiro Secretário:

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência a inclusa Mensagem do Senhor Presidente da República, acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores, relativa a projeto de lei que regula a "ação popular".

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e consideração.

LUIZ VIANA FILHO

Ministro Extraordinário Para
Assuntos do Gabinete Civil

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Niilo Coêlho
M.D. Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF

/aa.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO

N.º 2 726, de 1 965

Regula a ação popular.

(Mensagem nº 144/65, do PODER EXECUTIVO)

(À Comissão de Constituição e Justiça)

Apovadas as emendas da Comissão de
Justiça; reportadas as emendas do ple-
nário; apensadas ao projeto. à redação
Em 6.5.65.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO

Nº 2.726-A, de 1965

Regula a ação popular; tendo parecer: da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade e aprovação do projeto, com emendas, e contrário às emendas de plenário.

(Projeto nº 2.726, de 1965, a que se referem os pareceres)

O Congresso Nacional decreta:

Da ação popular

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 3º), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o Tesouro Público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o Tesouro Público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou

entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer a quaisquer repartições públicas, as pessoas privadas e às entidades a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de quinze (15) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos de indeferimento, e salvo em se tra-

Alto Tribunal

tando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegitimidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a *incompetência* fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o *vício de forma* consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidade indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a *ilegitimidade do objeto* ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a *inexistência dos motivos* se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o *desvio de finalidade* se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto explicitamente e implicitamente na regra de competência.

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público, ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendem nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos praticados ou celebrados por qualquer das pessoas ou entidades referidas no artigo 1º:

1) A admissão ao serviço público remunerado com desobediência, quanto às condições de habilitação das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II) A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III) A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sempre que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência foram incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV) As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações, que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.

V) A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI) A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII) A operação de redescuento quando, sob qualquer aspecto, inclu-

sive o limite de valor, lesobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções legais.

VIII) O empréstimo concedido pela Caixa de Mobilização Bancária, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções legais;

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da peração, for inferior ao da avaliação.

Da competência

Art. 5º O Juiz de origem do ato impugnado, e competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la, o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º Para fins de competência, equiparam-se a atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou do Município, os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em benefício das quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade será competente o juiz das causas da União se houver quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juiz para todas as ações que torem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos títulos e atos.

Dos sujeitos passivos da ação e dos assistentes

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários do mesmo.

§ 1º Se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se for ele inde-

terminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item b do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar do lado do autor desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação cabendo-lhe apressar a produção de prova e promover a responsabilidade civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

Do processo

Art. 7º A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código do Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I) Ao despachar a inicial o juiz ordenará:

a) além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;

b) a requisição, às repartições públicas competentes, às pessoas de direito privado ou às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiveram sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, fixando prazos de quinze (15) a trinta (30) dias para o atendimento.

Parágrafo único. O representante do Ministério Público providenciará para que as requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

II) Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de trinta (30) dias, afixado na sede do juízo e pu-

blicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que se ajuzada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo três (3) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III) Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas. Salvo quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV) O prazo de contestação é de vinte (20) dias prorrogáveis por mais vinte (20), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido ou quando fôr o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V) Caso não requerida, até o despacho saneador, a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por dez (10) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, quarenta e oito (48) horas após a expiração desse prazo; havendo requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI) A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de quinze (15) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido, privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante dois anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antiguidade de tantos dias quantos forem os do retardamento; salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º Ficará sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no

art. 1º, § 5º ou naquele que tiver sido estipulado pelo juiz (art. 7º, número 1, letra d), informações e certidão ou fotocópia de documentos necessários à instrução da causa.

Parágrafo único. O prazo contar-se-a do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (art. 1º, § 4º, e art. 7º, l. b).

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motivo a absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II ficando assegurado a qualquer cidadão bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de noventa (90) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final.

Art. 11. A sentença que julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado condenará ao pagamento de perdas e danos, os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 12. A sentença incluirá sempre na condenação dos reus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas judiciais e extra-judiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13. A sentença que apreciar o fundamento de direito do pedido, julgar e lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença, se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores, ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz *ex officio*, determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Art. 16. Caso decorridos sessenta (60) dias de publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos trinta (30) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17. É sempre permitido às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar, a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 19. Da sentença que concluir pela improcedência ou pela carência da ação, recorrerá o juiz, *ex officio*, mediante simples declaração ou seu texto; da sentença que julgar procedente o pedido caberá apelação voluntária, sem efeito suspensivo.

§ 1º Das decisões interlocutórias poderão ser interpostos os recursos previstos no Código de Processo Civil.

§ 2º Das decisões proferidas contra o autor popular e suscetíveis de recurso, poderão recorrer qualquer cidadão e o representante do Ministério Público.

Disposições Gerais

Art. 20. Para os fins desta lei consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em cinco (5) anos.

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

Brasília, em .. de de 1965, 144º da Independência e 7º da República.

MENSAGEM N.º 144-65, DO PODER EXECUTIVO

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional

Nos termos do artigo 4º do Ato Institucional, tenho a honra de submeter a deliberação de Vossas Excelências acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores, o anexo projeto de lei que regia a "ação popular".

Brasília, 8 de abril de 1965. —
C. Branco.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS NÚMERO 211-B-65 DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

Brasília, em 19 de fevereiro de 1965.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Desde os primeiros dias de seu governo, anunciou Vossa Excelência, entre as iniciativas de reforma legislativa que pretendia tomar, a da ação popular.

2. Trata-se de instituto previsto na Constituição, artigo 141. § 38:

"Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista".

3. Acena-se, assim, na lei magna, para o espírito público e a vigilância dos cidadãos, em geral, e fim de estarem presentes no andamento dos negócios públicos e contribuírem com sua iniciativa para o bom andamento dos assuntos administrativos

4. Entretanto esse aceno da Constituição não tem sido correspondido, porque, entre outros motivos, faltava a disciplina da matéria em diploma legal comum, regulando o processo instituído e que, em substância, constitui a chamada "ação popular".

5. Não faltou, a esse respeito, a iniciativa do Congresso Nacional. Em 1952, o Senador Ferreira de Souza apresentou ao Senado o Projeto nº 2.466, o qual, passando à Câmara, sofreu amplo debate. Saliente-se o Substitutivo oferecido pelo Deputado Bilac Pinto, que se encontra ainda na Câmara dos Deputados e ao qual se ofereceram numerosas emendas, especialmente da parte do Deputado Nelson Carneiro.

6. O Ministério da Justiça tomou então a seu cargo a revisão e atualização do Projeto para que pudesse o assunto ter mais rápido andamento e, mediante aplicação do processo do Ato Institucional, se cristalizasse em diploma legislativo.

7. Tomaram-se por base do novo estudo o Projeto o Substitutivo, as emenda se os trabalhos existentes no Congresso Nacional. Solicitou-se a colaboração do eminente juriscônsulto Doutor Miguel Seabra Fagundes, que antes havia sido ouvido, juntamente com seu ilustre colega Doutor Luiz Machado Guimarães, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

8. Tenho agora a honra de passar às mãos de Vossa Excelência o trabalho realizado para que Vossa Excelência se assim o resolver, o envie ao novo exame do Congresso Nacional. Ainda que se considere complexa a matéria não o será para os nobres Senhores Congressistas, porque dele foi a iniciativa da lei complementar e com ela os familiari-

zaram os debates longa e brilhantemente ocorridos nas duas Casas do Parlamento.

9. Quanto às inovações trazidas pelo Projeto que ora submeto a Vossa Excelência dispensam explicações mais detidas, porque estão esclarecidas na segura e sucinta exposição do Doutor Seabra Fagundes, que vai em anexo na sua arte substancial.

19. Tomada a iniciativa por Vossa Excelência em breve estará enriquecido o direito positivo brasileiro com uma lei de alto sentido democrático e de evidente alcance para a regularidade e a lisura da administração pública

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de profundo respeito. — Milton Campos — Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

EMENDAS OFERECIDAS EM PLENÁRIO

Nº 1

Acrescente-se ao Art. 7º, nº I

Letra c — A suspensão liminar dos efeitos do ato impugnado, desde que relevantes os fundamentos do pedido invalidatório e o dano efetivo ou potencial ao patrimônio público seja de impossível ou difícil reparação a final.

Justificativa

Proposta a ação, deve-se possibilitar, desde logo, a suspensão dos efeitos do ato impugnado à semelhança do que ocorre no mandado de segurança. Se, para defesa dos direitos individuais, se concede a suspensão liminar do ato de autoridade, com muito mais razão é de se conceder a medida liminar para a defesa do patrimônio público, mesmo porque atos existem que, se não forem suspensos no início da ação produzem danos irreparáveis ao interesse da coletividade. Inútil seria, portanto, o reconhecimento final da ilegalidade e lesividade do ato se os seus efeitos danosos já se tiverem produzidos irreversivelmente.

A emenda ora apresentada já foi sugerida pelo Prof. Helv Lopes Mello no "Estado de S. Paulo", e pelo jurista Antônio Tito Costa no "Diário de São Paulo", contendo, ainda, com o beneplácito do jurista Eurico Azevedo, da "Folha de São Paulo".

Sala das Sessões, em — Teófilo Andrade.

Caixa: 100

PL Nº 2726/1965

23

Lote: 43

23

Nº 2

Redija-se assim o art. 9º

"Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, caberá ao órgão do Ministério Público promover o prosseguimento da ação, facultando-se a qualquer cidadão intervir como assistente."

Justificativa

O projeto determina que, se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais para que o Ministério Público ou qualquer cidadão, querendo, promova o prosseguimento da ação.

Cra, não se justifica que o prosseguimento da ação fique na dependência da boa vontade de qualquer cidadão, ou do próprio representante do Ministério Público. Cabendo a este a tutela dos interesses sociais e sendo a ação popular destinada a invalidar os atos lesivos ao patrimônio público, impõe-se que estabeleça a obrigatoriedade de o Ministério Público prosseguir na ação a fim de que ela seja objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. Além disso, a obrigatoriedade facilitará a ação do Ministério Público que não ficará na dependência da opinião pessoal do seu representante no caso ou de influência estranha à sua função.

Sala das Sessões, em —
Teófilo Andrade.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER DO RELATOR

Nos termos do Art. 4º do Ato Institucional o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional projeto de lei que regula a Ação Popular acompanhado de Exposição de Motivos do Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Senador Milton Campos.

Estatui o art. 141, § 3º da Constituição:

"Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista".

Comentando o dispositivo, o Ministro da Justiça, na sua Exposição de Motivos, salienta:

"Acena-se, assim, na Lei Magna, para o espírito público e a vigilância dos cidadãos em geral, a fim de estarem presentes no andamento dos negócios públicos e contribuirem, com a sua iniciativa, para o bom andamento dos assuntos administrativos".

"Entretanto, esse aceno da Constituição (ainda e o Ministro que o diz) não tem sido correspondido porque, entre outros motivos, faltava a disciplina da matéria e diploma legal comum, regulando o processo instituído e que, em substância, constitui a chamada "Ação Popular".

Relembra o titular da Pasta da Justiça que não fez a iniciativa do Congresso a esse respeito. E alude ao projeto que, em 1952, o Senador Ferreira de Souza, apresentou ao Senado (projeto nº 2.166) e que indo à Câmara, sofreu amplo debate, resultando na apresentação de substitutivo de autoria do Deputado Bilac Pinto, com emendas do Deputado Nelson Carneiro.

O Ministério da Justiça tomou então ao seu cargo a revisão e atualização do projeto, para ter rápido andamento de acordo com o Ato Institucional.

O projeto em apreço tomou por base o substitutivo Bilac Pinto as emendas e os trabalhos existentes no Congresso Nacional, recebendo também a colaboração do eminente jurista consulto Dr. Miguel Seabra Fagundes, que, antes, com o seu ilustre colega Dr. Luis Machado Guimarães, já tinha sido ouvido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal sobre a proposição, o que é também recordado pelo titular da Pasta da Justiça.

Como se vê, o Congresso Nacional já se tornara sensível ao assunto, no que tange à necessidade de se obter diploma legal que regulasse a Ação Popular.

Apreciando o substitutivo Bilac Pinto, assim se pronunciou o professor Raphael Balsa:

"Nesse notável projeto se institui um regime orgânico e completo bem inspirado e que se for convertido em lei, como é lógico

Caixa: 100

Lote: 43
PL N° 2726/1965

24

esperar, elevará bastante o espírito cívico da parte consciente e responsável do povo e contribuirá para o saneamento moral da administração pública nas três órbitas: a da União, a dos Estados e a dos Municípios". (Rev. Forense, bol. 157, pág. 34).

O projeto que regula a Ação Popular está dividido em cinco Capítulos, compreendendo vinte e dois artigos.

Os capítulos são os seguintes: I — Da Ação Popular; II Da Competência; III — Dos sujeitos passivos da Ação e dos assistentes; IV — Do Processo e, V, Das Disposições Gerais.

Fazendo-se o confronto da matéria existentes no Congresso, inclusive o substitutivo Bilac Pinto e emendas oferecidas pelo Deputado Nelson Carneiro, comprova-se que o projeto do Governo enquadra-se dentro dessa construção jurídica, recebendo decisiva influência e colaboração dominante do eminente jurista Zeacira FAGUNDES.

Figurando a Ação Popular no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais de nossa Constituição (Art. 141, § 38), deu-se, de imediato, a sua aplicação.

Entretanto, o dispositivo constitucional exigia que fosse por diploma legal regulado.

A sua utilização como se vem fazendo até agora, gerara as justas indagações que o professor Paulo Barbosa de Campos Filho fezera no seu trabalho "A Ação Popular Constitucional" (Revista Forense, vol. 157, págs. 21 e 22) e que são as seguintes:

"Quem será, porém, "qualquer cidadão?" Sê-lo-á, apenas, o investido de direitos públicos políticos, ou ainda, e de modo geral, o brasileiro, nato ou naturalizado?

Que serão, por outro lado, "atos lesivos" dos referidos patrimônios? Bastará que se trate de atos prejudiciais aos interesses das entidades mencionadas no preceito, ou será também necessário que o ato, além de lesivo, padeça de algum vício, de nulidade ou anulabilidade?

E que atos estarão em causa? Apenas os atos administrativos, sejam eles praticados por quaisquer ramos do poder público, ou também os atos

do Poder Legislativo? E se forem apenas os primeiros, haverá distinguir entre os atos de império, para excluí-los da incidência da ação ou serão eles também, passíveis de ataque semelhante ao que possam sofrer os atos *gestionis*?

Em seguida, resolvidas essas primeiras dificuldades quanto ao sujeito ativo da ação e quanto a alguns dos seus primeiros pressupostos, quais serão os seus sujeitos passivos? Apenas a pessoa jurídica de Direito Público, cujo patrimônio estiver em causa, ou ainda o participante do ato inculpado de lesivo? E os atos não muito raros, em que não intervem a Fazenda Pública, mas que a esta, de algum modo, direta ou indiretamente, interessem?

Conhecidos, afinal, os sujeitos passivos da ação, despontam as questões de ordem processual. Poderá o autor popular ser assistido na ação por outro qualquer cidadão? Em qualquer de suas fases? Poderá desistir dela, quando se tenha convencido do seu desacerto? Ou quando, por outro motivo, tiver entrado em composição com o réu, ou reus? E isso por haverem esses últimos confessado o pedido ou ratificado o ato anulável, ou mesmo reparado o prejuízo da Fazenda? Na afirmativa, poderá qualquer outro cidadão substituí-lo no interesse pela causa pública, prosseguido ele mesmo no feito e sustentando então, as mesmas ou diferentes proposições? E quanto às provas? Serão todas admissíveis? Indistintamente? Que efeitos produzirá, por exemplo, a confissão do autor popular? E a confissão feita? E a confissão da Fazenda, citada como ré? O ato se entenderá, só por isso, nulo ou anulável, ou será necessário que os poderes legislativo ou executivo da entidade em causa reconheçam, eles próprios o vício, propondo-se a reparar os danos ou a repetir o ato quando isso lhes for possível? E a sentença? Que efeitos produzirá? Anulado o ato, restituir-se-ão sempre as partes ao estado de coisas anterior? Estará impedida a administração de o repetir ou ratificar? E qual a situação dos particulares que da ação não tenham participado, se vinculados os seus interesses ao ato declarado nulo.

E os recursos? E a prescrição? E as possíveis intervenções de terceiros? E

24

a competência para conhecer da ação, quando, em sendo parte, por exemplo, um Município, tiver, na espécie, algum interesse o Estado? Ou, quando, em sendo parte um Estado, estiver em causa algum interesse da União? Alterar-se-ão as regras gerais de competência, ou serão competente o foro do ato impugnado, ou ainda o da pessoa de direito público, que o tiver praticado ou autorizado?

A esse quadro de perplexidade e projeto deu exata resposta.

Convém, nessa altura, alicerçar a proposição com o pronunciamento de Seabra Fagundes:

"Em seu conjunto o Esboço mantém o casuismo do Substitutivo, traduzido, particularmente, na enunciação especial de uma série de atos nulos (art. 3º do Esboço e art. 4º do Substitutivo e na conceituação dos vícios dos atos administrativos (art. 19 do Substitutivo e art. 2º do Esboço). Afigura-se os que esse casuismo, conquanto por vèze leve a redundâncias, e por vèzes incorpore na lei aquilo que podia ficar à doutrina, se impõe para encontrar dificuldades oriundas de sua novidade em nosso direito, da despreparação da maioria dos juizes no assunto de Direito Público, e da natural hostilidade das autoridades administrativas, cujos atos venham a ser impugnados através da iniciativa de qualquer cidadão.

Um problema que se mostra delicado é o do sujeito passivo da ação. O substitutivo, que nesse ponto não sofreu emenda, caracterizava como réus apenas os agentes do poder público responsáveis pelo ato nulo ou anulável e os respectivos beneficiários. Pareceu-nos, no entanto, que por mais se possa reconhecer no legislador o poder de editar as normas de processo como se lhe afigure próprio, sem outras limitações que as decorrentes do texto constitucional, seria demasiado admitir que uma ação visando à decretação de invalidez de atos administrativos, ou de outros a eles equiparados, não tivesse como ré a pessoa jurídica de direito público ou privado de que

cada ato emanasse. Isso fez que redigissemos o art. 1º como aparece no Esboço.

A referência a *entidades subvencionadas* aparece no art. 1º com dois objetivos: compreender entidades de iato não abrangidas nas outras categorias mencionadas, que tódas supõem, pessoas jurídicas de direito público ou privado, e permitir o controle através da ação popular, da aplicação de dinheiros públicos confiados, às vèzes com grandes liberalidade, a grupos de pessoas atuantes no domínio de serviços de beneficiência, educacionais, etc.

No § 1º, do art. 1º, se fez compreender no conceito de patrimônio público, ao lado dos bens e direitos de valor econômico, os de valor artístico, estético ou histórico. Trata-se de sugestão de eminente administrativista de S. Paulo, o Professor Serly Lopes Meirelles, que atende, com propriedade, ao texto do art. 175, da Constituição Federal.

No art. 4º, a referência do inciso I foi acrescentada por nós com o objetivo de permitir, a qualquer cidadão, atacar em juízo os atos de favoritismo no ingresso nos quadros do serviço público. Tais atos se tornaram muito frequentes de anos para cá, seja pela efetivação, em cargos de carreira, de interinos sem concurso, seja através da abertura de concurso apenas para os que já servem interinamente, seja mediante o aproveitamento, nas carreiras, de titulares de cargos isolados.

Ao Ministério Público se atribui certa atuação no processo da ação popular, que não o engajando a serviço do autor, nem também o vinculando ao interesse dos réus, o mantém na sua posição própria de guardião da lei (art. 6º, § 4º; art. 7º, parágrafo único; art. 9º).

A modificação do rito ordinário previsto no Código de Processo Civil — objeto do art. 7º — teve em vista simplificar a marcha da ação, atendendo, aliás, a sugestões da experiência em casos

outros, atualmente regidos pela codificação processual. Entre eles está o de ação na qual a prova se faça apenas por documentos, que torna praticamente dispensável a audiência de instrução e julgamento, sabido que os debates nela feitos são substituídos, na prática de quase todos os juizes, por alegações escritas sob forma de memorial.

As remissões ao Código Civil (art. 3º) e ao Código de Processo Civil (art. 1º caput; art. 16, § 2º, art. 21) são feitas cautelosamente, com a preocupação de não perturbar o exame da validade dos atos administrativos, nem a marcha processual da ação, pelo apelo a normas de caráter geral.

Convém incluir no texto do Esboço a norma que constitui o art. 13. É que por ela talvez se desencoraje a atuação fiscalizadora dos mais tímidos sobre a administração Pública. Mas, como a ação popular, ao lado das suas virtudes de instrumento de colaboração do indivíduo para a moralidade da prática de governo, pode também inspirar-se, sob o influxo da paixão político-partidária, em propósitos maliciosos de perturbação da atividade administrativa, pareceu-nos prudente, por fim, deixar na lei uma advertência contra o seu abuso. Advertência que encontra razas no art. 63, do Código de Processo Civil, e que, pelo seu teor restrito, não há de desestimular aqueles que levam realmente a sério o exercício do direito público subjetivo assegurado pelo artigo 141, § 38, da Constituição Federal".

A proposição recolheu do Direito Francês o seu mais expressivo fundamento e, nesse particular, a vinculação realçada permite que a construção jurídica da qual se enriqueceu o projeto, pelos precedentes jurisprudenciais, orientará de maneira significativa a ação dos julgadores.

Não mais uma faixa irrevelada de Direito viverá a Ação Popular, porque saiu do nicho para a vida da comunidade.

De muita beleza, como uma moldura sedutora, o direito à Ação Popular,

conferido ao cidadão, era, porém, de pouca eficácia. A sua busca e o seu rumo estavam perturbados por ausência da lei que regulasse o exercício daquele direito.

Por isso, o valor da proposição que, recolhendo das discussões dos doutrinadores e das decisões judiciais os importantes ensinamentos para a sua elaboração, surge exata e nítida, capacitando o seu exercício pleno pelos cidadãos da República.

Daí declarar que, dentre as medidas legislativas solicitadas pelo Poder Executivo na vigência do Ato Institucional, considero a proposição ora em debate uma das mais oportunas e das mais necessárias ao nosso País.

Abre-se, dêse modo, à comunidade, por seus cidadãos, o exercício de um direito que, unido ao do voto, terá profunda ressonância, de sorte a se pensar que a vida democrática ficará melhor aparelhada.

Acho que a conquista democrática em que está a proposição terá uma preponderância inequívoca no comportamento da política brasileira.

Agora, todo administrador saberá e todo funcionário também e os beneficiários da ação ilegal e espúria de ambos — que os seus atos lesivos terão reparação pronta e poderão ser desfeitos por qualquer cidadão brasileiro na defesa do patrimônio público, assim considerados os bens de direito de valor econômico, artístico, estético e histórico. (§ 1º do Art. 1º).

Se fizemos também o confronto das diretrizes da proposição, principalmente contidas no seu art. 2º, com o texto da legislação francesa, encontraremos o seu indisfarçável simile, conforme se verifica nas obras de Paul Dues e Guy Debeyre, (*Traité de Droit Administratif*, págs. 382 e 399).

Por isso, a minha afirmação anterior de que sobre a base de uma construção jurídica estável, o exercício da Ação Popular no Direito brasileiro terá curso tranquilo.

Ao longo do tempo, o Direito francês, nesse ponto, pode nos dar lições proveitosas.

Há no projeto — como se verifica, encostadas outras medidas que

não as constantes exclusivamente no disposto constitucional. E, nesse particular, elas transcendem o âmbito do Art. 141, § 38.

Mas, o Art. 15, letra "a" da Constituição, estatui a competência da União para legislar sobre Direito Processual, de sorte que não se pode demarcar nos estritos termos da área constitucional em que domina o § 38 do Art. 141 o destino da proposição. Este, pode conter outros requisitos que o complementem ou o supla. E está na competência do Congresso poder fazê-lo, como lhe confere a Constituição da República.

Nesta ação, o grau de interesse não se qualifica e nem se mede (Bielsa, obra citada):

"É um cidadão que impugna o ato lesivo para o interesse geral, porque esse ato viola a lei ou prejudica o patrimônio da entidade pública ou implica uma imoralidade ou restringe arbitrariamente a liberdade. O autor então ataca o ato para extingui-lo e tornar efetiva a responsabilidade dos transgressores e beneficiários espúrios do mesmo, sejam funcionários públicos ou não. O autor da Ação Popular é uma espécie de "cavaleiro cruzado" da legalidade e da moralidade pública. Nêle se vê uma expressão da solidariedade para com todos os cidadãos honestos ou animados de espírito cívico. O interesse está em segundo plano para ele; mas em primeiro plano para a Lei. É a lei que exige a extinção do ato e o castigo — dos culpados e para isso investe de um título legal todo aquêle que tem interesse em defender a ordem jurídica, tutelar da moralidade administrativa, do patrimônio do Estado, do erário, da legalidade, em suma".

A Ação Popular tem o sentido corretivo e supletivo, segundo Ranelletti.

Na primeira hipótese, visa a reparar o êrro da administração na realização do direito e na segunda, procura suprir a inércia da autoridade pública fazendo executar a lei cuja aplicação se descurou (Seabra Fagundes Rev. do Direito Administrativo, V. 6 pág. 1 a 19).

Conferiu-se ao cidadão — e exclusivamente a este — o direito à Ação Popular.

A dúvida que anteriormente existia, de se elastecer o critério no tocante a permitir que os Partidos políticos pudessem usar desse direito, foi inteiramente dirimida na proposição em causa.

A Ação Popular é um direito do cidadão, assim considerado nos estritos termos constitucionais. A cidadania, conferida a quem possua o direito político e dá a prova exigida para a propositura da Ação: o título eleitoral ou documento ao mesmo equivalentes.

Ruíram todas as demais hipóteses, que davam elasticidade ao princípio.

Já não há motivo para outra qualquer interpretação, o que tinha sido, no passado, objeto de controvérsias ostentivas nos Tribunais.

Somente ao cidadão — e unicamente a este — o direito à Ação Popular.

A nascente da Ação Popular é a República Romana e o juristaconsulto Paulus assim a definiu:

"Denominamos Ação Popular aquela que ampara o direito próprio do povo" — *Esti Popularem Actionem Dimicis Quae Suum Jus Populi Tutetur*". (Seabra Fagundes (obra citada, págs. 4 e 5) ensina:

"A não ser em matéria eleitoral, o nosso direito não tem acolhida a ação popular, nem na vetusta legislação do Império e na dos primeiros anos da República, mas lhes falta, pelas matérias que envolvem, o sentido capaz de chamar o povo a intervir, que é o da repercussão do assunto em interesses individuais difundidos e empolgantes.

Tal sucede com o dec. 2.691, de 14 de novembro de 1860, que "marca os casos de falência dos Bancos e outras Companhias e sociedades anônimas e o processo que em tais casos se deve seguir o qual permite, quando houver emissão ou conservação na circulação de títulos ilegais por parte de Banco, ao lado das providências adminis-

trativas (policial ou fiscal), a apreensão judicial "por denúncia, ou a requerimento de qualquer pessoa do povo".

Tal sucede, igualmente, com a ação de dissolução "de associação de fins religiosos, morais, científicos, artísticos, políticos ou de simples recreio", quando promoverem fins ilícitos ou se servir de meios ilícitos ou imorais, que possa ser promovida sob "denúncia de qualquer pessoa do povo ou do Ministério Público", nos termos da Lei nº 173, de 10 de setembro de 1893.

Esses assuntos não atraem os interesses gerais; ninguém se a eles interfere. Tampouco repercutiria sobre qualquer indivíduo a sua solução. Quando neles permitiu intervir toda pessoa do povo, o legislador teve mais em vista a grave repercussão moral da emissão ou circulação ilícitas, e da existência nociva de certas associações sobre a vida social em seu conjunto, e não bem sobre cada indivíduo. Mas o móvel da atividade individual é e o será sempre, em medida maior ou menor, o próprio e direto interesse, de sorte que onde este não apareça no grau mínimo necessário a estimular a capacidade de movimentação no momento, a inércia prevalecerá sobre a ação.

O Código Civil exclui o cabimento da ação popular quando condicionou o direito de agir à existência de legitimo interesse econômico ou moral, vinculado a essa este aquilo que se relacionasse, diretamente, com o autor ou a sua família.

A Carta Constitucional de 1934 incluiu a ação popular entre os direitos públicos subjetivos do indivíduo. Os termos restritos em que o fez (no mesmo teor do artigo 141, § 38, da Constituição vigente) e a sua duração efêmera jamais ensejaram o uso ainda que raro, do instituto.

Afora o direito federal, uma ou outra lei estadual a acolheu, sempre com âmbito restrito, co-

mo a Lei baiana nº 1.102, de 11 de agosto de 1915, que, no art. 81, a admite promovida por qualquer município para "reivindicar ou reaver bens ou direitos do Município que tenham sido usurpados, depois de provocados ou intencionalmente ou o Conselho".

Há entretanto, sem texto expresso de lei, preciosa reminiscência doutrinária da sua admissibilidade para a defesa dos lugares públicos, das coisas do domínio e uso comum do povo. É na Doutrina das Ações, de Correia Teles acomodada ao fóro do Brasil por Teixeira de Freitas. O velho praxista admite, nesses casos, o embargo de obra nova posto por qualquer pessoa "maiormente tendo para isso algum interesse particular". O nosso Teixeira de Freitas preconiza também o embargo para a defesa dos bens públicos, mas quando exemplifica o faz de sorte a restringir a amplitude ilimitada com que aquele o aceita. Assim, aponta como exemplos os casos onde estejam em jogo terrenos de marinhas e acrescidos marítimos ou fluviais nos quais certas pessoas ajem em virtude de direitos de preferência, que lhes são reconhecidos pela legislação. A preferência restringe o direito de agir, fazendo-o dependente de situação jurídica especial".

A Ação Popular tornou-se direito de todo cidadão quando introduzida pela Constituição de 16 de julho de 1934. (Art. 11, nº XXXVIII).

No *black-out* da vida democrática brasileira, pelo golpe de estado de 1937, esse direito foi sacrificado ao tipo de regime político instituído no Brasil.

Restaurou-se-o na atual Constituição Brasileira. (Art. 141, § 38).

Considerando o projeto, temos de dar-lhe o nosso apoio, por ser o mesmo digno de igual gesto desta Comissão e também da Câmara dos Deputados.

Entretanto, iremos discuti-lo artigo por artigo, sem o que o resultado do debate se incluía no corpo deste

Parecer mas apenas constante das conclusões da decisão da Comissão. Nesta oportunidade é que acompanharemos as suas finalidades e o defenderemos também, por considerá-lo obra legislativa perfeita.

Nasceu a Ação Popular, como já foi lembrado, como amparo ao direito do próprio povo (Paulus) e isso porque "importa à República que muitos sejam chamados a lhe defender os interesses" (Paulus).

Pela constitucionalidade do Projeto e pela aprovação, com emenda apenas ao Art. 19, que retira da sentença o seu efeito devolutivo na intenção do recuso, de sorte que retira a expressão constante deste artigo "sem efeito suspensivo".

Quanto à emenda oferecida ao projeto pelo nobre Deputado Teófilo de Andrade, acrescentando ao Art. 7º, nº I, letra c que

"A suspensão liminar dos efeitos do ato impugnado, desde que relevantes os fundamentos do pedido invalidatório e o dano efetivo ou potencial ao patrimônio público seja de impossível ou difícil reparação afinal".

e que declara adargado pelo Professor Hely Lopes Melreles e jurista Antônio Tito Costa e Eurico Azevedo tenho que considerar o seguinte: Procura a emenda assemelhar a Ação Popular ao Instituto do Mandado de Segurança; o simile não deve existir. Conceito de Ação Popular é outro. Desde o instante em que a responsabilidade da autoridade ou funcionário culpado do ato lesivo ao patrimônio será realçada, como admite a Lei, perde consistência a emenda para sua adequação aos rumos da Ação Popular, todos delineados com justiça na proposição.

Não dou, pois, apoio à emenda.

Brasília, em 28 de abril de 1965. —
Djalma Marinho, relator.

EMENDAS AO PROJETO, ADOTADAS PELA COMISSÃO

Nº 1

Acrescente-se ao art. 6º do projeto, *in-fine*, depois de expressão "beneficiários", a palavra: "direitos".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965.

Tarso Dutra, Presidente. — Djalma Marinho, Relator.

Nº 2

No art. 19 do projeto, substituam-se as expressões, *in fine*, "sem efeito suspensivo", pelas palavras: "com efeito suspensivo".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965. — Tarso Dutra, Presidente. — Djalma Marinho, Relator.

Nº 3

Substitua-se, no art. 4º, inciso VIII, a referência à Caixa de Mobilização Bancária, extinta pela Reforma Bancária, por:

"Banco Central da República".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965. — Tarso Dutra, Presidente. — Djalma Marinho, Relator.

— Tarso Dutra, Presidente. — Djalma Marinho, Relator.

Nº 4

Acrescente-se, ao art. 4º, o seguinte inciso:

"IX — A emissão quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie".

Salada Comissão, em 28 de abril de 1965. — Tarso Dutra, Presidente. — Djalma Marinho, Relator.

Nº 5

No art. 7º, transforme-se o seu parágrafo único em § 1º e acrescente-se o seguinte parágrafo:

"§ 2º Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar prorrogação dos mesmos, por prazo razoável".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965. — Tarso Dutra, Presidente. — Djalma Marinho, Relator.

Nº 6

Acrescente-se, ao art. 1º, logo após a expressão "empresas públicas", as palavras:

"serviços sociais autônomos".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965. — Tarso Dutra, Presidente. — Djalma Marinho, Relator.

Nº 7

a) Suprimam-se, no § 4º do artigo 1º, a sexpressões:

“... a quaisquer repartições públicas, às pessoas privados e...”

b) Suprimam-se, na letra “b”, item I, do art. 7º, as expressões:

“... às repartições públicas competentes, às pessoas de direito privado ou...”

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965. — *Tarso Dutra*, Presidente — *Djalma Marinho*, Relator.

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, na 4ª reunião extraordinária de sua Turma “A”, realizada em 23 de

abril de 1965 opinou, unânimemente, pela constitucionalidade e aprovação do Projeto nº 2.726-65, com 2 emendas do Relator e 5 emendas, apresentadas na Comissão, tendo rejeitado as 2 emendas de plenário, nos termos do parecer do Relator. R.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Tarso Dutra — Presidente, Djalma Marinho — Relator, Vieira de Mello, Laerte Vieira, Altino Machado, Noronha Filho, Matheus Schmidt, Ovídio de Abreu, Floriceno Paixão, Wilson Martins, Lauro Leitão, Pedro Marão, Dnar Mendes, Celestino Filho e Geraldo Guedes.

Brasília, em 28 de abril de 1965. — *Tarso Dutra*, Presidente — *Djalma Marinho*, Relator.

(Emendas oferecidas em plenário)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Nº. 1 -

EMENDA Nº AO PROJETO Nº 2.726/65

Acrescente-se ao Art. 7º, n. I-

Letra c - A suspensão liminar dos efeitos do ato impugnado, desde que relevantes os fundamentos do pedido invalidatório e o dano efetivo ou potencial ao patrimônio público seja de impossível ou difícil reparação a final.

JUSTIFICATIVA

Proposta a ação, deve-se possibilitar, desde logo, a suspensão dos efeitos do ato impugnado, à semelhança do que ocorre no mandado de segurança. Se, para defesa dos direitos individuais, se concede a suspensão liminar do ato de autoridade, com muito mais razão é de se conceder a medida liminar para a defesa do patrimônio público, mesmo porque atos existem que, se não forem suspensos no início da ação, produzem danos irreparáveis ao interesse da coletividade. Inútil seria, portanto, o reconhecimento final da ilegalidade e lesividade do ato, se os seus efeitos danosos já se tiverem produzidos irreversivelmente.

A emenda ora apresentada já foi sugerida pelo Prof. HELY LOPES MEIRELLES, no "Estado de São Paulo" e pelo jurista ANTÔNIO TITO COSTA, no Diário de São Paulo, contando, ainda, com o beneplácito do jurista EURICO AZEVEDO, da Fôlha de S. Paulo.

Sala das Sessões, em 26. 4. 65

Dep. Teófilo Andrade

EMENDA Nº AO PROJETO Nº 2.726/65

QUE REGULAMENTA A AÇÃO POPULAR

Redija-se assim o art. 9º

"Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, caberá ao Órgão do Ministério Público promover o prosseguimento da ação, facultando-se a qualquer cidadão intervir como assistente."

JUSTIFICATIVA

O projeto determina que, se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais para que o Ministério Público ou qualquer cidadão, querendo, promova o prosseguimento da ação.

Ora, não se justifica que o prosseguimento da ação fique na dependência da boa vontade de qualquer cidadão, ou do próprio representante do Ministério Público. Cabendo a este a tutela dos interesses sociais e sendo a ação popular destinada a invalidar os atos lesivos ao patrimônio público, impõe-se que se estabeleça a obrigatoriedade de o Ministério Público prosseguir na ação, a fim de que ela seja objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. Além disso, a obrigatoriedade facilitará a ação do Ministério Público, que não ficará da dependência da opinião pessoal do seu representante no caso, ou de influência estranhas à sua função.

Sala das Sessões, em

Dep. Teófilo Andrade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENDAS OFERECIDAS EM PLENÁRIO- EMENDA Nº 1

EMENDA Nº 1 AO PROJETO Nº 2726/65

Acrescente-se ao Art. 7º, n. I-

Letra c- A suspensão liminar dos efeitos do ato impugnado, desde que relevantes os fundamentos do pedido invalidatório e o dano efetivo ou potencial ao patrimônio público seja de impossível ou difícil reparação a final.

JUSTIFICATIVA

Proposta a ação, deve-se possibilitar, desde logo, a suspensão dos efeitos do ato impugnado, à semelhança do que ocorre no mandado de segurança. Se, para defesa dos direitos individuais, se concede a suspensão liminar do ato de autoridade, com muito mais razão é de se conceder a medida liminar para a defesa do patrimônio público, mesmo porque atos existem que, se não forem suspensos no início da ação, produzem danos irreparáveis ao interesse da coletividade. Inútil seria, portanto, o reconhecimento final da ilegalidade e lesividade do ato, se os seus efeitos danosos já se tiverem produzidos irreversivelmente.

A emenda ora apresentada já foi sugerida pelo Prof. HELY LOPES MEIRELLES, no Estado de São Paulo, e pelo jurista ANTÔNIO TITO COSTA, no Diário de São Paulo, contando, ainda, com o beneplácito do jurista EURICO AZEVEDO, da Fôlha de São Paulo.

Sala das Sessões, em 26.4.65

Dep. Teófilo Andrade.

/mt.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENDAS OFERECIDAS EM PLENÁRIO- Nº 2

EMENDA Nº 2 AO PROJETO Nº 2.726/65

QUE REGULAMENTA A AÇÃO POPULAR

Redija-se assim o art. 9º:

"Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, caberá ao órgão do Ministério Público promover o prosseguimento da ação, facultando-se a qualquer cidadão intervir como assistente."

JUSTIFICATIVA

O projeto determina que, se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais para que o Ministério Público ou qualquer cidadão, querendo, promova o prosseguimento da ação.

Ora, não se justifica que o prosseguimento da ação fique na dependência da boa vontade de qualquer cidadão, ou do próprio representante do Ministério Público. Cabendo a este a tutela dos interesses sociais e sendo a ação popular destinada a invalidar os atos lesivos ao patrimônio público, impõe-se que se estabeleça a obrigatoriedade de o Ministério Público prosseguir na ação, a fim de que ela seja objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. Além disso, a obrigatoriedade facilitará a ação do Ministério Público, que não ficará na dependência da opinião pessoal do seu representante no caso, ou de influências estranhas à sua função.

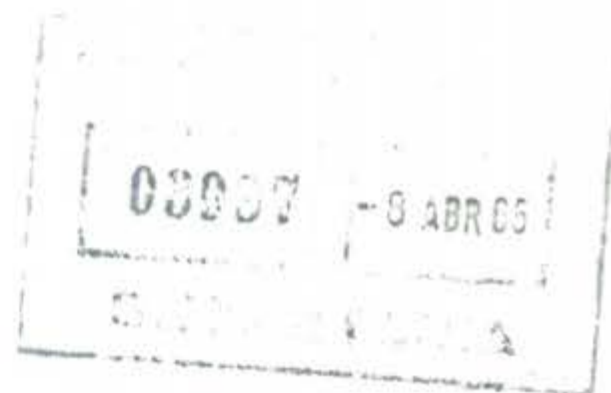
Sala das Sessões, em

Dep. Teófilo Andrade.

Projeto nº 2726/65

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CÓPIA



Em 5 de maio de 1965

Excelentíssimo Senhor Primeiro Secretário:

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência a inclusa Mensagem do Senhor Presidente da República, acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores, relativa a projeto de lei que regula a "ação popular".

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e consideração.

LUIA VIANA FILHO
Ministro Extraordinário Para
Assuntos do Gabinete Civil

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Nilo Coêlho
M.D. Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF

/aa.

3244

C Ó P I A

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional

Nos termos do art. 4º do Ato Institucional, tenho a honra de submeter à deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores, o anexo projeto de lei que regula a "ação popular".

Brasília, 8 de setembro de 1965.

GM/ 211-B

BRASÍLIA
Em 19 de fevereiro de 1965

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Desde os primeiros dias de seu governo, anunciou Vossa Excelência, entre as iniciativas de reforma legislativa que pretendia tomar, a da ação popular.

2. Trata-se de instituto previsto na Constituição, artigo 141, § 38:

"Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista."

3. Acena-se, assim, na lei magna, para o espírito público e a vigilância dos cidadãos em geral, a fim de estarem presentes no andamento dos negócios públicos e contribuirem com sua iniciativa para o bom andamento dos assuntos administrativos.

4. Entretanto, esse aceno da Constituição não tem sido correspondido, porque, entre outros motivos, faltava a disciplina da matéria em diploma legal comum, regulando o processo instituído e que, em substância, constitui a chamada "ação popular".

5. Não faltou, a esse respeito, a iniciativa do Congresso Nacional. Em 1952, o Senador Ferreira de Souza apresentou

no Senado o Projeto nº 2 466, o qual, passando à Câmara, sofreu amplo debate. Saliente-se o Substitutivo oferecido pelo Deputado Bilac Pinto, que se encontra ainda na Câmara dos Deputados e ao qual se ofereceram numerosas emendas, especialmente da parte do Deputado Nelson Carneiro.

6. O Ministério da Justiça tomou então a seu cargo a revisão e atualização do Projeto para que pudesse o assunto ter mais rápido andamento e, mediante aplicação do processo do Ato Institucional, se cristalizasse em diploma legislativo.

7. Tomaram-se por base do novo estudo o Projeto, o Substitutivo, as emendas e os trabalhos existentes no Congresso Nacional. Solicitou-se a colaboração do eminente jurista Doutor Miguel Seabra Fagundes, que antes havia sido ouvido, juntamente com seu ilustre colega Doutor Luiz Machado Guimarães, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

8. Tenho agora a honra de passar às mãos de Vossa Excelência o trabalho realizado para que Vossa Excelência, se assim o resolver, o envie ao novo exame do Congresso Nacional. Ainda que se considere complexa a matéria, não o será para os nobres Senhores Congressistas, porque dêles foi a iniciativa da lei complementar e com ela os familiarizaram os debates longa e brilhantemente ocorridos nas duas Casas do Parlamento.

9. Quanto às inovações trazidas pelo Projeto que ora submeto a Vossa Excelência dispensam explicações mais detidas, porque estão esclarecidas na segura e sucinta exposição do Doutor Seabra Fagundes, que vai em anexo na sua parte substancial.

10. Tomada a iniciativa por Vossa Excelência, em breve estará enriquecido o direito positivo brasileiro com uma lei

de alto sentido democrático e de evidente alcance para a regularidade e a lisura da administração pública.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de profundo respeito.

MILTON CAMPOS

Ministro da Justiça e Negócios Interiores

MC/SSR

C Ó P I A

Rio, 6 de Janeiro de 1965.

Excelentíssimo Senhor Ministro Milton Campos:

A demasia de afazeres, notadamente nos últimos meses do ano, a necessidade de troca de impressões, por algumas vezes, com o Deputado Bilac Pinto, autor de substitutivo ora em tramitação, e as dificuldades próprias da matéria, fizeram somente agora me pudesse desobrigar da tarefa, com que me honrou Vossa Excelência, a propósito de projeto de lei sobre a ação popular.

2. Vali-me do Substitutivo Bilac Pinto ao Projeto nº 2.466/52, das copiosas emendas a êle oferecidas pelo Deputado Nelson Carneiro, de consulta com o eminente colega Luiz Machado Guimarães, como eu ouvido sobre a matéria, anos atrás, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, e de uma ou outra sugestão enviada por pessoas cientes da incumbência a mim cometida.

3. Na essência o esboço que passo a V. Excia. se manter fiel ao Substitutivo Bilac Pinto. Nele incorporei algumas emendas do Deputado Nelson Carneiro, poucas das sugestões recebidas, inclusive porque as mais das vezes já nele contempladas ou objeto de emenda, e algumas modificações e adendos que se me afiguraram úteis.

4. Em seu conjunto o Esboço mantém o casuísmo do Substitutivo, traduzido, particularmente, na enunciação especial de uma série de atos nulos (art. 3º do Esboço e art. 19 do Substitutivo) e na conceituação dos vícios dos atos administrativos (art. 19 do Substitutivo e art. 2º do Esboço). Afigura

19/1/65
do M. J.

Afigura-se-nos que êsse casuismo, conquanto por vêzes leve a redundâncias, e por vêzes incorpore na lei aquilo que podia ficar à doutrina, se impõe para o êxito prático do moralizador instituto da ação popular. Sobretudo se se atentar em que êste encontrará dificuldades oriundas da sua novidade em nosso direito, da despreparação da maioria dos juizes nos assuntos de Direito Público, e da natural hostilidade das autoridades administrativas, cujos atos venham a ser impugnados através da iniciativa de qualquer cidadão.

5. Um problema que se mostra delicado é o do sujeito passivo da ação. O Substitutivo, que nesse ponto não sofreu emenda, caracterizava como réus apenas os agentes do poder público responsáveis pelo ato nulo ou anulável e os respectivos beneficiários. Pareceu-nos, no entanto, que por mais se possa reconhecer no legislador o poder de editar as normas de processo como se lhe afigure próprio, sem outras limitações que as decorrentes do texto constitucional, seria demasiado admitir que uma ação visando à decretação de invalidez de atos administrativos, ou de outros a êles equiparados, não tivesse como ré a pessoa jurídica de direito público ou privado de que cada ato emanasse. Isso fez que redigíssemos o art. 1º como aparece no Esbôço.

6. A referência a entidades subvencionadas aparece no art. 1º com dois objetivos: compreender entidades de fato não abrangidas nas outras categorias mencionadas, que tôdas supõem pessoas jurídicas de direito público ou privado, e permitir o contrôle, através da ação popular, da aplicação de dinheiros públicos confiados, às vêzes com grande liberalidade, a grupos de pessoas atuantes no domínio de serviços de beneficência, educacionais, etc..

7. No § 1º, do art. 1º, se faz compreender no conceito de patrimônio público, ao lado dos bens e direitos de valor econômico, os de valor artístico, estético ou histórico. Trata-se de sugestão de eminente administrativista de S. Paulo, o Professor

Hely Lopes Meirelles, que atende, com propriedade, ao texto do art. 175, da Constituição Federal.

8. No art. 49, a referência do inciso I foi acrescentada por nós com o objetivo de permitir, a qualquer cidadão, atacar em juízo os atos de favoritismo no ingresso nos quadros do serviço público. Tais atos se tornaram muito frequentes de anos para cá, seja pela efetivação, em cargos de carreira, de interinos sem concurso, seja através da abertura de concurso apenas para os que já servem interinamente, seja mediante o aproveitamento, nas carreiras, de titulares de cargos isolados.

9. Ao Ministério Público se atribui certa atuação no processo da ação popular, que não o engajando a serviço do autor, nem também o vinculando ao interesse dos réus, o mantém na sua posição própria de guardião da lei (art. 60, § 4º; art. 70, parágrafo único; art. 99).

10. A modificação do rito ordinário previsto no Código de Processo Civil - objeto do art. 70 - teve em vista simplificar a marcha da ação, atendendo, aliás, a sugestões da experiência em casos outros, atualmente regidos pela codificação processual. Entre eles está o de ação na qual a prova se faça apenas por documentos, que torna praticamente dispensável a audiência de instrução e julgamento, sabido que os debates nela feitos são substituídos, na prática de quase todos os juízes, por alegações escritas sob forma de memorial.

11. As remissões no Código Civil (art. 3º) e ao Código de Processo Civil (art. 70 caput; art. 13, § 1º; art. 21) são feitas cautelosamente, com a preocupação de não perturbar o exame da validade dos atos administrativos, nem a marcha processual da ação, pelo apelo a normas de caráter geral.

12. Vacilei em incluir no texto do Esbôço a norma que constitui o art. 13. É que por ela talvez se desencoraje a atuação fiscalizadora dos mais tímidos sôbre a administração Pública. Mas como a ação popular, ao lado das suas virtudes de instrumento de colaboração do indivíduo para a moralidade da prática de governo, pode também inspirar-se, sob o influxo da paixão político-partidária, em propósitos maliciosos de perturbação da atividade administrativa, pareceu-nos prudente, por fim, deixar na lei uma advertência contra o seu abuso. Advertência que encontra raízes no art. 63 do Código de Processo Civil, e que, pelo seu teor restrito, não há de desestimular aqueles que levem realmente a sério o exercício do direito público subjetivo assegurado pelo art. 141, § 38, da Constituição Federal." * ali apr

13. Talvez algo haja ainda a esclarecer, Exmo. Sr. Ministro, sôbre textos do Esbôço, sobretudo quando discordantes do Substitutivo. Mas a premência de tempo e a circunstância de que essas discordâncias versam antes sôbre a posição sistemática da matéria e a sua redação, do que sôbre pontos substanciais, nos levam a não alongar os presentes esclarecimentos.

14. Estamos certo que o trabalho ora oferecido à revisão de V.Excia., comportará críticas e objeções, bem como sugestões para o seu aperfeiçoamento, além do que de comum acontece com tôdas as contribuições para a elaboração legislativa. E assim cremos porque a novidade da matéria, aliada a uma série de dificuldades que a singularidade da ação popular suscita, embarçam aqui, mais do que noutros sectores de construção da norma positiva, o trabalho do legista.

Apresento a V.Excia. as expressões da minha mais alta consideração.

as.) M. Seabra Fagundes

Confere com o original

Asdubal Quint de Ulysses
Sec. Palacete



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO

N.º 2.726, de 1965

Regula a ação popular.

(Mensagem nº 144/65, do PODER EXECUTIVO)

(À Comissão de Constituição e Justiça)

O CONGRESSO NACIONAL decreta
Da ação popular

Art. 1º - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autônomas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 171, § 3º), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União seja agente ou seguradora reservas, de empresas públicas, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o recurso público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Considera-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens de direito de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

§ 2º - No se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o recurso público concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidação dos atos lesivos terão por limite a repercussão delas sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º - A prova do cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º - Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer a quaisquer repartições públicas, às pessoas privadas e às entidades a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º - as certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de quinze (15) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º - Sempre nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuzer sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º - Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º - São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único - Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidade indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícito ou implicitamente, na regra de competência.

Art. 3º - Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º - São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º:

I) a admissão no serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II) a operação bancária ou de crédito real, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III) A empreitada, a tarefa e a concessão de serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sempre que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa fôr processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV) As modificações ou vantagens, inclusive proventos, que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.

V) A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) fôr realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens fôr superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens fôr inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI) A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII) A operação de redesconto quando, sob qualquer

qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII) O empréstimo concedido pela Caixa de Utilização Bancária, quando:

a) concedido com desobediência de qualquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais;

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, fôr inferior ao da avaliação.

Da competência

Art. 5º - Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la, o juiz que, de acôrdo com a organização judiciária de cada Estado, o fôr para as causas que interessam à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º - Para fins de competência, equiparam-se a atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou do Município, os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º - quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º - a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para tôdas as ações, que foram posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

Das sujeitos passivos da ação

e dos assistentes

Art. 6º - A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissões, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários do mesmo.

§ 1º - se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se for este indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º - No caso de que trata o inciso II, item b, do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º - A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º - O Ministério Público acompanhará a ação, cuidando-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilização, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º - É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente de autor da ação popular.

Do processo

Art. 7º - A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código de Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I) ao despachar a inicial o juiz ordenará:

a) além da citação dos réus, a intimação do repre -

representante do Ministério Público;

b) a requisição, às repartições públicas competentes, às pessoas de direito privado ou às entidades indicadas na citação inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor (art. 19, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, fixando prazos de quinze (15) a trinta (30) dias para o atendimento.

Parágrafo único - O representante do Ministério Público providenciará para que as requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

II) quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com prazo de trinta (30) dias, afixado na sede do juízo e publicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo três (3) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III) qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas. Salvo, quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV) O prazo de contestação é de vinte (20) dias prorrogáveis por mais vinte (20), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido, ou, quando fôr o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V) caso não requerida, até o despacho sancionador, a

a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por dez (10) dias, para alegações, sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, quarenta e oito horas (48) após a expiração desse prazo; havendo requerimento da prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI) A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de quinze (15) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único - O proferimento da sentença além do prazo estabelecido, privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante dois anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antiguidade, de tantos dias quantos forem os de retardamento; salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º - Ficará sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no art. 1º, § 5º, ou naquele que tiver sido estipulado pelo juiz (art. 7º, nº I, letra d), informações e certidão ou fotocópia de documentos necessários à instrução da causa.

Parágrafo único. O prazo contar-se-á do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (art. 1º, § 4º, e art. 7º, I, b).

Art. 9º - Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de noventa (90) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10 - As partes só pagarão custas e preparo a final.

Art. 11 - A sentença que julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos, os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 12 - A sentença incluirá sempre na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extra-judiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13 - A sentença que apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14 - Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença, se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º - Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º - Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º - Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º - A parte condenada a restituir bens ou valores, ficará sujeita a sequestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

Art. 15 - Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de tre-

trabalho, o juiz, ex-officio, determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

Art. 16 - Caso decorridos sessenta (60) dias de publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos trinta (30) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17 - É sempre permitido às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar, a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18 - A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível erga omnes, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 19 - Da sentença que concluir pela improcedência ou pela carência da ação, recorrerá o juiz, ex-officio, mediante simples declaração no seu texto; da sentença que julgar procedente o pedido caberá apelação voluntária, sem efeito suspensivo.

§ 1º - Das decisões interlocutórias poderão ser interpostos os recursos previstos no Código de Processo Civil.

§ 2º - Das decisões proferidas contra o autor popular e suscetíveis de recurso, poderão recorrer qualquer cidadão e o representante do Ministério Público.

Disposições Gerais

Art. 20 - Para os fins desta lei, consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Art. 21 - A ação prevista nesta lei prescreve em cinco (5) anos.

Art. 22 - Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

Brasília, em de de 1965, ~~144~~ da
Independência e 77ª da República.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



PROJETO Nº. 2.726/65 - Regula a Ação Popular.

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Dep. Djalma Marinho

P A R E C E R:

Nos termos do Art. 4º do Ato Institucional, o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional projeto de lei que regula a Ação Popular, acompanhado de Exposição de Motivos do Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Senador Milton Campos.

Estatui o art. 141, § 38 da Constituição:

"Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista".

Comentando o dispositivo, o Ministro da Justiça, na sua Exposição de Motivos, salienta:

"Acena-se, assim, na Lei Magna, para o espírito público e a vigilância dos cidadãos em geral, a fim de estarem presentes no andamento dos negócios públicos e contribuirem, com a sua iniciativa, para o bom andamento dos assuntos administrativos".

"Entretanto, êsse aceno da Constituição (ainda é o Ministro que o diz) não tem sido correspondido porque, entre outros motivos, faltava a disciplinação da matéria e diploma legal comum, regulando o processo instituído e que, em substância, constitui a chamada "Ação Popular".

Relembra o titular da Pasta da Justiça que não faltou a iniciativa do Congresso a êsse respeito. E alude ao projeto que, em 1952, o Senador Ferreira de Souza, apresentou ao Senado (projeto nº 2.466) e que, indo à Câmara, sofreu amplo debate, resultando na apresentação de substitutivo de autoria do Deputado Bilac Pinto, com emendas do Deputado Nelson Carneiro.

O Ministério da Justiça tomou então ao seu cargo a revisão e atualização do projeto, para ter rápido andamento de acôrdo com o Ato Institucional.

O projeto em aprêço tomou por base o substitutivo Bilac Pinto, as emendas e os trabalhos existentes no Congresso Nacional, recebendo também a colaboração do eminente jurisconsulto Dr. Miguel Seabra Fagundes, que, antes, com o seu ilustre colega, Dr. Luiz Machado Guima -



rões, já tinha sido ouvido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sobre a proposição, o que é também recordado pelo titular da Pasta da Justiça.

Como se vê, o Congresso Nacional já se tornara sensível ao assunto, no que tange à necessidade de se obter diploma legal que regulasse a Ação Popular.

Apreciando o substitutivo Bilac Pinto, assim se pronunciou o professor Raphael Bielsa:

"Nesse notável projeto se institui um regime orgânico e completo, bem inspirado e que se fôr convertido em Lei, como é lógico esperar, elevará bastante o espírito cívico da parte consciente e responsável do povo e contribuirá para o saneamento moral da administração pública nas três órbitas: a da União, a dos Estados e a dos Municípios".

(Rev. Forense, bol. 157, pág. 34).

O projeto que regula a Ação Popular está dividido em cinco Capítulos, compreendendo vinte e dois artigos.

Os capítulos são os seguintes: I - Da Ação Popular; II - Da Competência; III - Dos sujeitos passivos da Ação e dos assistentes; IV - Do Processo e, V, Das Disposições Gerais.

Fazendo-se o confronto da matéria existente no Congresso, inclusive o substitutivo Bilac Pinto e emendas oferecidas pelo Deputado Nelson Carneiro, comprova-se que o projeto do Governo enquadra-se dentro dessa construção jurídica, recebendo decisiva influência e colaboração dominadora do eminente jurista Seabra Fagundes.

Figurando a Ação Popular no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais de nossa Constituição (Art. 1414, § 38), deu-se, de imediato, a sua aplicação.

Entretanto, o dispositivo constitucional exigia que fôsse por diploma legal regulado.

A sua utilização, como se vem fazendo até agora, gerara as justas indagações que o professor Paulo Barbosa de Campos Filho fez no seu trabalho "A Ação Popular Constitucional" (Revista Forense, vol. 157, págs. 21 e 22) e que são as seguintes:

"Quem será, porém, "qualquer cidadão?" Sê-lo-á, apenas, o investido de direitos públicos políticos, ou ainda, e de modo geral, o brasileiro, nato ou naturalizado?

Que serão, por outro lado, "atos lesivos" dos referidos patrimônios? Bastará que se trate de atos prejudiciais aos interesses das entidades mencionadas no preceito, ou será também necessário que o ato, além de lesivo, padeça de algum vício, de nulidade ou anulabilidade?

25
100

de?

E que atos estarão em causa? Apenas os atos administrativos, sejam eles praticados por quaisquer ramos do poder público, ou também os atos do Poder Legislativo? E se forem apenas os primeiros, haverá distinguir entre os atos de império, para excluí-los da incidência da ação ou serão eles também, passíveis de ataque semelhante ao que possam sofrer os atos gestionis?

Em seguida, resolvidas essas primeiras dificuldades quanto ao sujeito ativo da ação e quanto a alguns dos seus primeiros pressupostos, quais serão os seus sujeitos passivos? Apenas a pessoa jurídica de Direito Público, cujo patrimônio estiver em causa, ou ainda o participante do ato increpado de lesivo? E os atos não muito raros, em que não intervém a Fazenda Pública, mas que a esta, de algum dodo, direta ou indiretamente, interessem?

Conhecidos, afinal, os sujeitos passivos da ação, despondam as questões de ordem processual. Poderá o autor popular ser assistido na ação por outro qualquer cidadão? Em qualquer de suas fases? Poderá desistir dela, quando se tenha convencido do seu desacerto? Ou quando, por outro motivo, tiver entrado em composição com o réu, ou réus? E isso por haverem êsses últimos confessado o pedido ou retificado o ato anulável, ou mesmo reparado o prejuízo da Fazenda? Na afirmativa, poderá qualquer outro cidadão substituí-lo no interesse pela causa pública, prosseguido ele mesmo no feito e sustentando, então, as mesmas ou diferentes proposições? E quanto às provas? Serão tôdas admissíveis? Indistintamente? Que efeitos produzirá, por exemplo, a confissão do autor popular? E a confissão ficta? E a confissão da Fazenda, citada como ré? O ato se entenderá, só por isso, nulo ou anulável, ou será necessário que os poderes legislativo ou executivo da entidade em causa reconheçam, eles próprios o vício, propondo-se a reparar os danos ou a repetir o ato, quando isso lhes fôr possível? E a sentença? Que efeitos produzirá? Anulado o ato, restituir-se-ão sempre as partes ao estado de coisas anterior? Estará impedida a administração de o repetir ou ratificar? E qual a situação dos particulares, que da ação não tenham participado, se vinculados os seus interesses ao ato declarado nulo.

E os recursos? E a prescrição? E as possíveis intervenções de terceiros? E a competência para conhecer da ação, quando, em sendo parte, por exemplo, um Município, tiver, na espécie, algum interesse o Estado? Ou, quando, em sendo parte um Estado, estiver em causa algum interesse da União? Alterar-se-ão as regras gerais de competência, ou será competente o fôro do ato impugnado, ou ainda o da pessoa de direito público, que o tiver praticado ou autorizado?



A êsse quadro de perplexidade o projeto deu exata resposta.

Convém, nessa altura, alicerçar a proposição com o pronunciamento de Seabra Fagundes:

Em seu conjunto o Esbôço mantém o casuísmo do Substitutivo, traduzido, particularmente, na enunciação especial de uma série de atos nulos (ar. 3º do Esbôço e art. 4º do Substitutivo e na conceituação dos vícios dos atos administrativos (art. 19 do Substitutivo e art. 2º do Esbôço). Afigura-se os que êsse casuísmo, conquanto por vêzes leve a redundâncias, e por vêzes incorpore na lei aquilo que podia ficar à doutrina, se impõe para o êxito prático do moralizador instituto da ação popular. Sobretudo se se atentar em que êste encontrará dificuldades oriundas de sua novidade em nosso direito, da despreparação da maioria dos juizes nos assunto de Direito Público, e da natural hostilidade das autoridades administrativas, cujos atos venham a ser impugnados através da iniciativa de qualquer cidadão.

Um problema que se mostra delicado é o do sujeito passivo da ação. O Substitutivo, que nesse ponto não sofreu emenda, caracterizava como réus apenas os agentes do poder público responsáveis pelo ato nulo ou anulável e os respectivos beneficiários. Pareceu-nos, no entanto, que por mais se possa reconhecer no legislador o poder de editar as normas de processo como se lhe afigure próprio, sem outras limitações que as decorrentes do texto constitucional, seria demasiado admitir que uma ação visando à decretação de invalidez de atos administrativos, ou de outros a êles equiparados, não tivesse como ré a pessoa jurídica de direito público ou privado de que cada ato emanasse. Isso fez que redigíssemos o art. 1º como aparece no Esbôço.

A referência a entidades subvencionadas aparece no art. 1º com dois objetivos: compreender entidades de fato não abrangidas nas outras categorias mencionadas, - que tódas supõem pessoas jurídicas de direito público ou privado, e permitir o contróle, através da ação popular, da aplicação de dinheiros públicos confiados, às vêzes com grande liberalidade, a grupos de pessoas atuantes no domínio de serviços de beneficência, educacionais, etc.

No § 1º, do art. 1º, se fez compreender no conceito



de patrimônio público, ao lado dos bens e direitos de valor econômico, os de valor artístico, estético ou histórico. Trata-se de sugestão de eminente administrativista de S. Paulo, o Professor Hely Lopes Meirelles, que atende, com propriedade, ao texto do arr. 175, da Constituição Federal.

No art. 4º, a referência do inciso I foi acrescentada por nós com o objetivo de permitir, a qualquer cidadão, atacar em juízo os atos de favoritismo no ingresso nos quadros do serviço público. Tais atos se tornaram muito frequentes de anos para cá, seja pela e fetivação, em cargos de carreira, de interinos sem concurso, seja através da abertura de concurso apenas para os que já servem interinamente, seja mediante o aproveitamento, nas carreiras, de titulares de cargos isolados.

Ao Ministério Público se atribui certa atuação no processo da ação popular, que não o engajando a serviço do autor, nem também o vinculando ao interesse dos réus, o mantém na sua posição própria de guardião da lei (art. 6º, § 4º; art. 7º, parágrafo único; art. 9º).

A modificação do rito ordinário previsto no Código de Processo Civil - objeto do art. 7º - teve em vista simplificar a marcha da ação, atendendo, aliás, a sugestões da experiência em casos outros, atualmente regidos pela codificação processual. Entre eles está o de ação - na qual a prova se faça apenas por documentos, que torna praticamente dispensável a audiência de instrução e julgamento, sabido que os debates nela feitos são substituídos, na prática de quase todos os juizes, por alegações escritas sob forma de memorial.

As remissões ao Código Civil (art. 3º) e ao Código de Processo Civil (art. 7º caput; art. 18, § 1º, art. 21) são feitas cautelosamente, com a preocupação de não perturbar o exame da invalidez dos atos administrativos, nem a marcha processual da ação, pelo apêlo a normas de caráter geral.

Vacilei em incluir no texto do Esboço a norma que constitui o art. 13. É que por ela talvez se desencoraje a atuação fiscalizadora dos mais tímidos sobre a administração Pública. Mas como a ação popular, ao lado das suas



virtudes de instrumento de colaboração do indivíduo para a moralidade da prática de governo, pode também inspirar-se, sob o influxo da paixão político-partidária, em propósitos maliciosos de perturbação da atividade administrativa, pareceu-nos prudente, por fim, deixar na lei uma advertência contra o seu abuso. Advertência que encontra raízes no art. 63, do Código de Processo Civil, e que, pelo seu teor restrito, não há de desestimular aqueles que levam realmente a sério o exercício do direito público subjetivo assegurado pelo art. 141, § 38, da Constituição Federal."

A proposição recolheu do Direito Francês o seu mais expressivo fundamento e, nesse particular, a vinculação realçada permite que a construção jurídica da qual se enriqueceu o projeto, pelos precedentes jurisprudenciais, orientará de maneira significativa a ação dos julgadores.

Não mais uma faixa irrevelada de Direito viverá a Ação Popular, porque saiu do nicho para a vida da comunidade.

De muita beleza, como uma moldura sedutora, o direito à Ação Popular, conferido ao cidadão, era, porém, de pouca eficácia. A sua busca e o seu rumo estavam perturbados por ausência da lei que regulasse o exercício daquele direito.

Por isso, o valor da proposição que, recolhendo das discussões dos doutrinadores e das decisões judiciais os importantes ensinamentos para a sua elaboração, surge exata e nítida, capacitando o seu exercício pleno pelos cidadãos da República.

Daí declarar que, dentre as medidas legislativas solicitadas pelo Poder Executivo na vigência do Ato Institucional, considero a proposição ora em debate uma das mais oportunas e das mais necessárias ao nosso País.

Abre-se, dê-se modo, à comunidade, por seus cidadãos, o exercício de um direito que, unido ao do voto, terá profunda ressonância, de sorte a se pensar que a vida democrática ficará melhor aparelhada.

Acho que a conquista democrática em que situo a proposição terá uma preponderância inequívoca no comportamento da política brasileira.

Agora, todo administrador saberá e todo funcionário também e os beneficiários da ação ilegal e espúria de ambos - que os seus atos lesivos terão reparação pronta e poderão ser desfeitos por qualquer cidadão brasileiro na defesa do patrimônio público, assim considerados



29/11 -7

os bens de direito de valor econômico, artístico, estético e histórico. (§ 1º do Art. 1º).

Se fizermos também o confronto das diretrizes da proposição, principalmente contidas no seu art. 2º, com o texto da legislação francesa, encontraremos o seu indisfarçável símile, conforme se verifica na obras de Paul Dugé e Guy Debeyre, (Traité de Droit Administratif, págs. 382 a 399).

Por isso, a minha afirmação anterior de que sôbre a base de uma construção jurídica estável, o exercício da Ação Popular no Direito brasileiro terá curso tranquilo.

Ao longo do tempo, o Direito francês, nesse ponto, pode nos dar lições proveitosas.

Há no projeto - como se verifica, encontradas outras medidas que não as constantes exclusivamente do dispositivo constitucional. E, nesse particular, elas transcendem o âmbito do Art. 141, § 38.

Mas, o Art. 15, letra a, da Constituição, estatui a competência da União para legislar sôbre Direito Processual, de sorte que não se pode demarcar nos estritos termos da área constitucional em que domina o § 38 do Art. 141 o destino da proposição. Este, pode conter outros requisitos que o complementem ou o supram. E está na competência do Congresso poder fazê-lo, como lhe confere a Constituição da República.

Nesta ação, o grau de interêsse não se qualifica e nem se mede (Bielsa, obra citada):

"É um cidadão que impugna o ato lesivo para o interêsse geral, porque êsse ato viola a lei ou prejudica o patrimônio da entidade pública ou implica uma imoralidade ou restringe arbitrariamente a liberdade. O autor então ataca o ato para extingui-lo e tornar efetiva a responsabilidade dos transgressores e beneficiários espúrios do mesmo, sejam funcionários públicos ou não. O autor da Ação Popular é uma espécie de "cavaleiro cruzado" da legalidade e da moralidade pública. Nêle se vê uma expressão da solidariedade para com todos os cidadãos honestos ou animados de espírito cívico. O interêsse está em segundo plano para êle; mas em primeiro plano para a Lei. É a lei que exige a extinção do ato e o castigo - dos culpados e para isso investe de um título legal todo aquêle que tem interêsse em defender a ordem jurídica, tutelar da moralidade administrativa, do patrimônio do Estado, do erário, da legalidade, em suma".



A Ação Popular tem o sentido corretivo e supletivo, segundo Ranelletti.

Na primeira hipótese, visa a reparar o erro da administração na realização do direito e, na segunda, procura suprir a inércia da autoridade pública, fazendo executar a lei cuja aplicação se descurou (Seabra Fagundes, Rev. do Direito Administrativo, V. 6 pág 1 a 19).

Conferiu-se ao cidadão - e exclusivamente a êste - o direito à Ação Popular.

A dúvida que anteriormente existia, de se elastecer o critério no tocante a permitir que os Partidos políticos pudessem usar dêsse direito, foi inteiramente dirimida na proposição em causa.

A Ação Popular é um direito do cidadão, assim considerado nos estritos termos constitucionais. A cidadania, conferida a quem possua o direito político e daí a prova exigida para a propositura da Ação: o título eleitoral ou documento ao mesmo equivalentes.

Ruíram tôdas as demais hipóteses, que davam elasticidade ao princípio.

Já não há motivo para outra qualquer interpretação, o que tinha sido, no passado, objeto de controvérsias ostensivas nos Tribunais. Sômente ao cidadão - e unicamente a êste - o direito à Ação Popular.

A nascente da Ação Popular é a República Romana e o jurisconsulto Paulus assim a definiu:

"Denominamos Ação Popular aquela que ampara o direito próprio do povo" - EAM POPULAREM ACTIONEM DIMICUS, QUAE SUUM JUS POPULI TUETUR". (Seabra Fagundes Obra citada, págs. 4 e 5), ensina:

"A não ser em matéria eleitoral, o nosso direito não tem acolhido a ação popular, nem em sentido amplo, nem duramente. Encontram-se casos na vetusta legislação do Império e na dos primeiros anos da República, mas lhes falta, pelas matérias que envolvem, o sentido capaz de chamar o povo a intervir, que é o da repercussão do assunto em interêsses individuais difundidos e empolgantes.

Tal sucede com o dec. 2 691, de 14 de novembro de 1 860, que "marca os casos de falência dos Bancos e outras Companhias e sociedades anônimas, e o processo que em tais casos se deve seguir, o qual permite, quando houver emissão ou conservação na circulação de títulos ilegais por parte de Banco, ao lado das providências administrativas (policiaal ou fiscal), a apreensão judicial "por denúncia, ou a requerimento de qualquer pessoa do povo".



Tal sucede, igualmente, com a ação de dissolução "de associação de fins religiosos, morais, científicos, artísticos, políticos ou de simples recreio", quando promoverem fins ilícitos ou se servir de meios ilícitos ou imorais, que podia ser promovida sob "denúncia de qualquer pessoa do povo ou do Ministério Público", nos termos da Lei nº 173, de 10 de setembro de 1893.

Esses assuntos não atraíam os interesses gerais; ninguém se a nêles interferir. Tampouco repercutiria sobre qualquer indivíduo a sua solução. Quando nêles permitiu intervir toda pessoa do povo, o legislador teve mais em vista a grave repercussão moral da emissão ou circulação ilícitas, e da existência nociva de certas associações sobre a vida social em seu conjunto, e não bem sobre cada indivíduo. Mas o móvel da atividade individual é e o será sempre, em medida maior ou menor, o próprio e direto interesse, de sorte que onde este não apareça no grau mínimo necessário a estimular a capacidade de movimentação do homem, a inércia prevalecerá sobre a ação.

O Código Civil exclui o cabimento da ação popular quando condicionou o direito de agir à existência de legítimo interesse econômico ou moral, vinculado ainda este àquilo que se relacionasse, diretamente, com o autor ou a sua família.

A Carta Constitucional de 1934 incluiu a ação popular entre os direitos públicos subjetivos do indivíduo. Os termos restritos em que o fez (no mesmo teor do artigo 141, § 38, da Constituição vigente) e a sua duração efêmera jamais ensejaram o uso ainda que raro, do instituto.

Afora o direito federal, uma ou outra lei estadual a acolheu, sempre com âmbito restrito, como a lei baiana nº 1 102, de 11 de agosto de 1915, que, no art. 81, a admite promovida por qualquer munícipe para "reivindicar ou reaver bens ou direitos do Município, que tenham sido usurpados, depois de provocados ou Intendente ou o Conselho".

Há entretanto, sem texto expresso de lei, preciosa reminiscência doutrinária da sua admissibilidade para a defesa dos lugares públicos, das coisas do domínio e uso comum do povo. É na Doutrina das Ações, de Correia Teles acomodada ao fóro do Brasil por Teixeira de Freitas. O velho praxista admite, nesses casos, o embargo de obra nova



oposto por qualquer pessoa "maiormente tendo para is so algum interêsse particular". O nosso Teixeira de Freitas preconiza também o embargo para a defesa dos bens públicos, mas quando exemplifica o faz de sorte a restringir a amplitude ilimitada com que aquêle o aceita. Assim, aponta como exemplos os casos onde estejam em jôgo terrenos de marinhas e acrescidos ma rítimos ou fluviais nos quais certas pessoas ajem em virtude de direitos de preferência, que lhes são re- conhecidos pela legislação. A preferência restringe o direito de agir, fazendo-o dependente de situação jurídica especial".

A Ação Popular tornou-se direito de todo cidadão quando foi agasalhada pela Constituição de 16 de julho de 1934. (Art. 11 nº XXXVIII).

No black-out da vida democrática brasileira, pelo golpe de estado de 1937, êsse direito foi sacrificado ao tipo de regime po lítico instituído no Brasil.

Restaurou-se-o na atual Constituição Brasileira. (Art... 141, §38).

Considerando o projeto, temos de dar-lhe o nosso apoio , por ser o mesmo digno de igual gesto desta Comissão e também da Câma ra dos Deputados.

Entretanto, iremos discuti-lo artigo por artigo, sem o que o resultado do debate se inclua no corpo dêste Parecer mas ape - nas constante das conclusões da decisão da Comissão. Nesta oportuni dade é que acompanharemos as suas finalidades e o defenderemos tam - bém, por considerá-lo obra legislativa perfeita.

Nasceu a Ação Popular, como já foi lembrado, como amparo ao direito do próprio povo (Paulus) e isso porque

"IMPORTA A REPÚBLICA QUE MUITOS SEJAM CHAMADOS A LHE DEFENDER OS INTERÊSSES" (Paulus)

Pela constitucionalidade do projeto e sua aprovação.

Ofereço emenda ao Art. 6º, intercalando a palavra "dire- to" depois da palavra "beneficiários".

A emenda se justifica para interligar o dispôsto ao que consta no seu §1º, onde se refere a "beneficiário direto".

Também no art. 19 ofereço emenda, modificando a expres - são "sem efeito suspensivo" para "com efieto suspensivo".

Admito que o reexame da sentença, na hipótese de recurso possibilita melhor a apreciação da causa.

As emendas de plenário, dou parecer contrário.



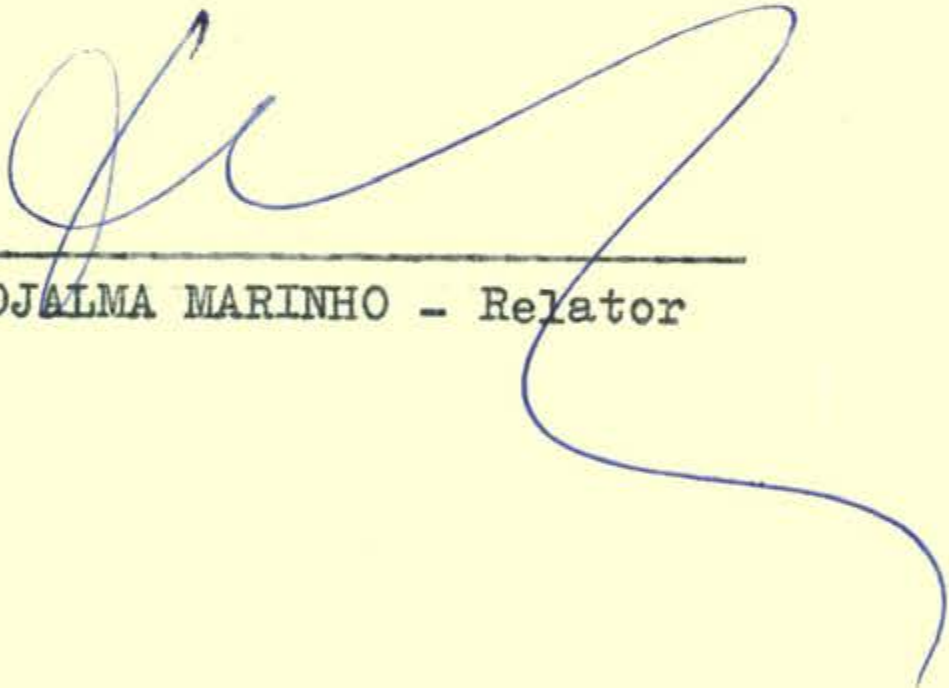
A emenda nº 1 acrescenta ao art. 7º, I, mais uma letra . Pretende assemelhar a Ação Popular ao Instituto do Mandado de Segurança. O símile não deve existir. O conceito de Ação Popular é outro.

Ademais, as liminares têm uma triste tradição no Direito brasileiro.

A segunda emenda, pretende dar ao órgão do Ministério Público um papel que não é o de guardião da Lei, que está conservado nas diretrizes do projeto (Art. 6º, §4º; art. 7º, parágrafo único e art. 9º).

Rejeito a emenda.

Sala da Comissão, em 29 de abril de 1965.



DJALMA MARINHO - Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



PROJETO Nº. 2.726/65

EMENDA DO RELATOR

Nº. 1

Acrescente-se, ao art. 6º do projeto, in fine, depois de expressão "beneficiários", a palavra: "direitos".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965.

TARSO DUTRA - Presidente

DAJLMA MARINHO - Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



PROJETO Nº. 2.726/65

EMENDA DO RELATOR

Nº. 2

No art. 19 do projeto, substituam-se as expressões, in fine, "sem efeito suspensivo", pelas palavras:
"com efeito suspensivo".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965.

TARSO DUTRA - Presidente

DJALMA MARINHO-Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



PROJETO Nº. 2.726/65

EMENDA DA COMISSÃO

Nº. 1

Substitua-se, no art. 4º, inciso VIII, a referência à Caixa de Mobilização Bancária, extinta pela Reforma Bancária, por:

"Banco Central da República".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965.

TARSO DUTRA - Presidente

DJALMA MARINHO - Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



PROJETO Nº. 2.726/65

EMENDA DA COMISSÃO

Nº. 2

Acrescente-se, ao art. 4º, o seguinte inciso:

"IX - A emissão quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965.

TARSO DUTRA - Presidente

DJALMA MARINHO-Relator

bbv.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



PROJETO Nº. 2.726/65

EMENDA DA COMISSÃO

Nº. 3

No art. 7º, transforme-se o seu parágrafo único em § 1º e acrescente-se o seguinte parágrafo:

"§ 2º - Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar prorrogação dos mesmos, por prazo razoável".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965.

TARSO DUTRA - Presidente

DJALMA MARINHO-Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

39
12/1

PROJETO Nº. 2.726/65

EMENDA DA COMISSÃO

Nº. 4

Acrescente-se, ao art. 1º, logo após a expressão
"empresas públicas", as palavras:

"serviços sociais autônomos".

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965.

TARSO DUTRA - Presidente

DJALMA MARINHO - Relator

bbv.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

40
13

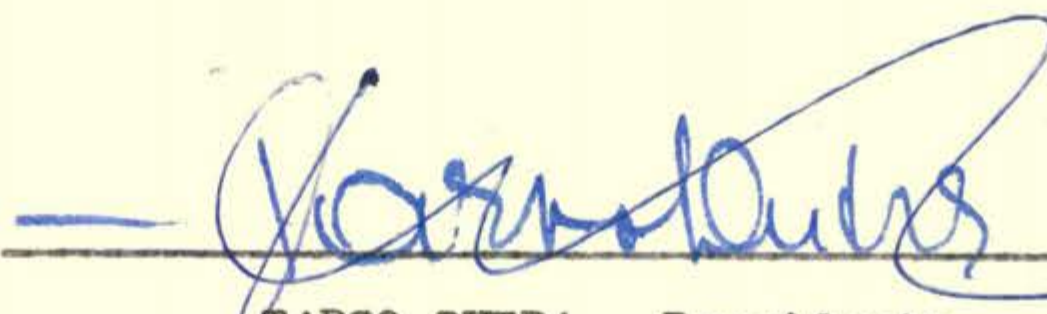
PROJETO Nº. 2.726/65


EMENDA DA COMISSÃO

Nº. 5

- a) Suprimam-se, no § 4º do art. 1º, as expressões:
"... a quaisquer repartições públicas, às pessoas privadas e..."
- b) Suprimam-se, na letra "b", item I, do art. 7º, as expressões:
"... às repartições públicas competentes, às pessoas de direito privado ou..."

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1965.


TARSO DUTRA - Presidente


DJALMA MARINHO-Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, na 4ª reunião extraordinária de sua Turma "A", realizada em 28.4.65, opinou, unânimemente, pela constitucionalidade e aprovação do Projeto nº 2.726/65, com 2 emendas do relator e 5 emendas, apresentadas na Comissão, tendo rejeitado as 2 emendas de plenário, nos termos do parecer do relator.

Estiveram presentes os senhores deputados: Tarso Dutra - Presidente, Djalma Marinho - Relator, Vieira de Mello, Laerte Vieira, Altino Machado, Noronha Filho, Matheus Schmidt, Ovídio de Abreu, Floriceno Paixão, Wilson Martins, Lauro Leitão, Pedro Marão, Dnar Mendes, Celestino Filho e Geraldo Guedes.

Brasília, em 28 de abril de 1965.

TARSO DUTRA - Presidente

DJALMA MARINHO-Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO

N.º 2 726-A, de 1 965

Regula a ação popular; tendo parecer: da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade e aprovação do projeto, com emendas, e contrário às emendas de plenário.

(Projeto nº 2 726, de 1 965, a que se referem os pareceres).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO

Nº 2.726 — 1965

Regula a ação popular.

(Mensagem nº 144/65 — Do Poder Executivo)

(A Comissão de Constituição e Justiça)

O Congresso Nacional decreta:

Da ação popular

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o Tesouro Público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o Tesouro Público concorra com menos de cinquenta por cento

do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidade dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer a quaisquer repartições públicas, às pessoas privadas e às entidades a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de quinze (15) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, caben-

do ao juiz, após apreciar os motivos de indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a *incompetência* fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o *vício de forma* consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidade indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a *ilegalidade do objeto* ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a *inexistência dos motivos* se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o *desvio de finalidade* se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Art. 3º. Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público, ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Art. 4º. São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no artigo 1º:

I) A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação das nor-

mas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II) A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III) A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem previa concorrência pública ou administrativa, sempre que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência foram incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV) As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações, que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.

V) A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI) A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII) A operação de redenção quando, sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções legais.

VIII) O empréstimo concedido pela Caixa de Mobilização Bancária, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais;

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, fôr inferior ao da avaliação.

Da competência

Art. 5º. Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la, o juiz que, de acôrdo com a organização judiciária de cada Estado, fôr para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º. Para fins de competência, equiparam-se a atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou do Município, os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º. Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoa ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º. A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

Dos sujeitos passivos da ação e dos assistentes

Art. 6º. A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários do mesmo.

§ 1º. Se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se fôr êle indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º. No caso de que trata o inciso II, item b. do art. 4º, quando o valor real do bem fôr inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º. A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º. O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º. É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

Do processo

Art. 7º. A ação obedecerá ao procedimento ordinário, previsto no Código do Processo Civil, observadas as seguintes normas modificativas:

I) Ao despachar a inicial o juiz ordenará:

a) além da citação dos réus, a intimação do representante do Ministério Público;

b) a requisição, às repartições públicas competentes, às pessoas de direito privado ou às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiveram sido referidos pelo autor (art. 1º, § 6º), bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, fixando prazos de quinze (15) a trinta (30) dias para o atendimento.

Parágrafo único. O representante do Ministério Público providenciará para que as requisições, a que se refere o inciso anterior, sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

II) Quando o autor o preferir, a citação dos beneficiários far-se-á por edital com o prazo de trinta (30) dias, afixado na sede do juízo e pu-

Lote: 43
Caixa: 100
PL N° 2726/1965
74

blicado três vezes no jornal oficial do Distrito Federal, ou da Capital do Estado ou Território em que seja ajuizada a ação. A publicação será gratuita e deverá iniciar-se no máximo três (3) dias após a entrega, na repartição competente, sob protocolo, de uma via autenticada do mandado.

III) Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas. Salvo, quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.

IV) O prazo de contestação é de vinte (20) dias prorrogáveis por mais vinte (20), a requerimento do interessado, se particularmente difícil a produção de prova documental, e será comum a todos os interessados, correndo da entrega em cartório do mandado cumprido, ou, quando fôr o caso, do decurso do prazo assinado em edital.

V) Caso não requerida, até o despacho saneador, a produção de prova testemunhal ou pericial, o juiz ordenará vista às partes por dez (10) dias, para alegações sendo-lhe os autos conclusos, para sentença, quarenta e oito (48) horas após a expiração desse prazo; havendo requerimento de prova, o processo tomará o rito ordinário.

VI) A sentença, quando não prolatada em audiência de instrução e julgamento, deverá ser proferida dentro de quinze (15) dias do recebimento dos autos pelo juiz.

Parágrafo único. O proferimento da sentença além do prazo estabelecido, privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante dois anos, e acarretará a perda, para efeito de promoção por antiguidade, de tantos dias quantos forem os do retardamento; salvo motivo justo, declinado nos autos e comprovado perante o órgão disciplinar competente.

Art. 8º Ficará sujeita à pena de desobediência, salvo motivo justo devidamente comprovado, a autoridade, o administrador ou o dirigente, que deixar de fornecer, no prazo fixado no art. 1º, § 5º, ou naquele que tiver si-

do estipulado pelo juiz (art. 7º, número I, letra d), informações e certidão ou fotocópia de documentos necessários à instrução da causa.

Parágrafo único. O prazo contar-se-á do dia em que entregue, sob recibo, o requerimento do interessado ou o ofício de requisição (art. 1º, § 4º, e art. 7º, I, b).

Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de noventa (90) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final.

Art. 11. A sentença que julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos, os responsáveis pela sua prática e os beneficiários d'ele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 12. A sentença incluirá sempre na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas judiciais e extra-judiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado.

Art. 13. A sentença que apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença, se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em fôlha até o

integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores, ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

Art. 15. Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão ou a de rescisão de contrato de trabalho, o juiz *ex officio*, determinará a remessa de cópia autenticada das peças necessárias às autoridades ou aos administradores a quem compete aplicar a sanção.

Art. 16. Caso decorridos sessenta (60) dias de publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos trinta (30) dias seguintes, sob pena de falta grave.

Art. 17. E' sempre permitido às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar, a execução da sentença contra os demais réus.

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Art. 19. Da sentença que concluir pela improcedência ou pela carência da ação, recorrerá o juiz, *ex officio*, mediante simples declaração ou seu texto; da sentença que julgar procedente o pedido caberá apelação voluntária, sem efeito suspensivo.

§ 1º Das decisões interlocutórias poderão ser interpostos os recursos previstos no Código de Processo Civil.

§ 2º Das decisões proferidas contra o autor popular e suscetíveis de recurso, poderão recorrer qualquer cidadão e o representante do Ministério Público.

Disposições Gerais

Art. 20. Para os fins desta lei, consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica,

custeado mediante orçamento próprio independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais.

Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em cinco (5) anos.

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

Brasília, em .. de de 1965, 144º da Independência e 77º da República.

MENSAGEM N.º 144-65. DO PODER EXECUTIVO

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional

Nos termos do artigo 4º do Ato Institucional, tenho a honra de submeter à deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores, o anexo projeto de lei que regula a "ação popular".

Brasília, 8 de abril de 1965. —
C. Branco.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS NÚMERO 211-B-65 DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

Brasília, em 19 de fevereiro de 1965.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Desde os primeiros dias de seu governo, anunciou Vossa Excelência, entre as iniciativas de reforma legislativa que pretendia tomar, a da ação popular.

2. Trata-se de instituto previsto na Constituição, artigo 141, § 38:

"Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista".

3. Acena-se, assim, na lei magna, para o espírito público e a vigilância dos cidadãos em geral, a fim de estarem presentes no andamento dos negócios públicos e contribuirem com sua iniciativa para o bom andamento dos assuntos administrativos.

4. Entretanto esse aceno da Constituição não tem sido correspondido, porque, entre outros motivos, faltava a disciplina da matéria em diploma legal comum, regulando o processo instituído e que, em substância, constitui a chamada "ação popular".

5. Não faltou, a esse respeito, a iniciativa do Congresso Nacional. Em 1952, o Senador Ferreira de Souza apresentou ao Senado o Projeto n.º 2.466, o qual, passando à Câmara, sofreu amplo debate. Saliente-se o Substitutivo oferecido pelo Deputado Bilac Pinto, que se encontra ainda na Câmara dos Deputados e ao qual se ofereceram numerosas emendas, especialmente da parte do Deputado Nelson Carneiro.

6. O Ministério da Justiça tomou então a seu cargo a revisão e atualização do Projeto para que pudesse o assunto ter mais rápido andamento e, mediante aplicação do processo do Ato Institucional, se cristalizasse em diploma legislativo.

7. Tomaram-se por base do novo estudo o Projeto, o Substitutivo, as emendas e os trabalhos existentes no Congresso Nacional. Solicitou-se a colaboração do eminente juríscôn-

sulto Doutor Miguel Seabra Fagundes, que antes havia sido ouvido, juntamente com seu ilustre colega Doutor Luiz Machado Guimarães, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

8. Tenho agora a honra de passar às mãos de Vossa Excelência o trabalho realizado para que Vossa Excelência, se assim o resolver, o envie ao novo exame do Congresso Nacional. Ainda que se considere complexa a matéria, não o será para os nobres Senhores Congressistas, porque dele foi a iniciativa da lei complementar e com ela os familiarizaram os debates longa e brilhantemente ocorridos nas duas Casas do Parlamento.

9. Quanto às inovações trazidas pelo Projeto que ora submeto a Vossa Excelência dispensam explicações mais detidas, porque estão esclarecidas na segura e sucinta exposição do Doutor Seabra Fagundes, que vai em anexo na sua parte substancial.

10. Tomada a iniciativa por Vossa Excelência, em breve estará enriquecido o direito positivo brasileiro com uma lei de alto sentido democrático e de evidente alcance para a regularidade e a lisura da administração pública.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de profundo respeito. — Milton Campos — Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

Lote: 43

Caixa: 100

PL N° 2726/1965

75

