

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 370, DE 2015

Permite a detentor de mandato eletivo propor ação civil pública

Autor: Deputado Décio Lima

Relator: Deputado Rubens Pereira Júnior

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela objetiva acrescentar um inciso ao art. 5º da Lei nº 7.347/85, a fim de que o detentor de mandato eletivo seja legitimado a propor ação civil pública.

De acordo com a inclusa justificativa, o detentor do mandato eletivo, mais do que qualquer outra pessoa, recebe os pedidos daqueles que o escolheram. Está mais perto do povo e dos problemas, principalmente aqueles de natureza difusa. Nada mais justo, então, do que a lei incluí-lo no rol dos que podem propor a ação civil pública, dando-lhe legitimidade ativa processual.

Em apenso, encontram-se as seguintes proposições:

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

- PL nº 3.203, de 2015, do Deputado Wilson Filho, que regulamenta a instauração e a tramitação do inquérito civil, estabelecendo controle judicial sobre o procedimento, e estende aos órgãos públicos legitimados o requerimento de instauração de inquérito civil;

- PL nº 6.389, de 2016, do Deputado Marcos Reategui, que altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para estender às Mesas dos órgãos do Poder Legislativo e aos cidadãos a legitimidade para propor a ação civil pública.

Cuida-se de apreciação conclusiva desta Comissão.

Escoado o prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Com Ada Pellegrini Grinover, observamos que foi com a Lei nº 7.347/85 – a Lei da Ação Civil Pública - que os interesses transindividuais, ligados ao meio ambiente e ao consumidor, receberam tutela diferenciada, por intermédio de princípios e regras que, de um lado, rompiam com a estrutura individualista do processo civil brasileiro e, de outro, acabaram influenciando no Código de Processo Civil. Tratava-se, porém, de uma tutela restrita a objetos determinados (o meio ambiente e os consumidores), até que a Constituição de 1988 veio a universalizar a proteção coletiva dos interesses ou direitos transindividuais, sem qualquer limitação em relação ao objeto do processo. Finalmente, com o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, o Brasil pôde contar com um verdadeiro microsistema de processos coletivos, composto pelo Código - que também criou a categoria dos interesses ou direitos individuais homogêneos - e pela Lei n. 7.347/85, interagindo mediante a aplicação recíproca das disposições dos dois diplomas.

Como salienta Rodolfo Camargo Mancuso:

“A tendência contemporânea é pelo aproveitamento máximo da relação processual instaurada e, por isso, aduz Cândido Rangel Dinamarco, com apoio em José Carlos Barbosa Moreira, que será muito bom que

mediante um só procedimento e sentença única possa o juiz resolver uma série grande de litígios individuais da mesma ordem, com economia e sem o risco de decisões conflitantes, inerente aos julgamentos isolados. A tendência, é, hoje pela ampliação da tutela jurisdicional mediante verdadeira transmigração do individual para o coletivo” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo, Jurisdição Coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 62).

De acordo com princípio consagrado em nosso sistema processual, “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (art. 18 do novo Código de Processo Civil).

Na ação civil pública, a legitimação ativa, invariavelmente em regime de substituição processual (legitimação extraordinária), é exercida por entidades e órgãos **expressamente eleitos pelo legislador**, entre os quais se destaca o Ministério Público, que tem nesse mister uma das suas funções institucionais. Daí a importância de se auferir a plausibilidade e a razoabilidade de se incluírem, no rol dos legitimados ativos para a ação civil pública, o detentor de mandato eletivo (proposição principal), os partidos políticos, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, as Mesas das Casas Legislativas e o cidadão (PL 2.770/15, PL 3.203/15 e PL 6.389/16).

Quanto ao objeto da proposição principal, não nos parece conveniente, salvo melhor juízo, que se confira legitimidade ativa a uma pessoa física, individualmente, para a propositura da ação civil pública, ainda que se trate de detentor de mandato eletivo. O rol do art. 5º da Lei 7.347/85 não prevê pessoas físicas, mesmo porque não se deve perder de vista que, nos termos do art. 6º, “qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.”

Mais apropriada se afigura a hipótese de que o partido político desde que com representação no Congresso Nacional, e nesse sentido apresentamos substitutivo ao PL 2.770/2015 - tenha expressamente essa legitimação, razão pela qual o primeiro projeto de lei apensado, qual seja o já citado PL 2.770/15 andou bem ao incluí-lo no art. 5º da Lei 7.347/85. Com efeito, possuindo o partido político natureza associativa e preenchendo os requisitos da lei, ele tem legitimidade para figurar no polo ativo das ações civis

públicas, não se exigindo nem mesmo pertinência temática do partido para a propositura da ação, em razão de sua larga abrangência temática.

Exige-se, entretanto, como previsto no substitutivo ora apresentado, que estende a legitimidade aos diretórios estaduais e municipais, dois requisitos, a saber: que o partido político tenha representação no congresso e que a possibilidade de propositura por parte dos diretórios estaduais e municipais esteja vinculada a sua respectiva circunscrição.

Quanto à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, objeto dos três projetos apensados, também haverá de constar da lista do art. 5º, expressamente, a sua legitimação para a ação civil pública, inclusive porque tal já consta do respectivo Estatuto (Lei 8.906/94). Nesse sentido, já afirmou o Superior Tribunal de Justiça – STJ, no Recurso Especial nº 1.351.760 (2012), cujo Relator foi o Ministro Humberto Martins:

“A legitimidade ativa – fixada no art. 54, XIV, da Lei n. 8.906/94 – para propositura de ações civis públicas por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, seja pelo Conselho Federal, seja pelos conselhos seccionais, deve ser lida de forma abrangente, em razão das finalidades outorgadas pelo legislador à entidade – que possui caráter peculiar no mundo jurídico – por meio do art. 44, I, da mesma norma; não é possível limitar a atuação da OAB em razão de pertinência temática, uma vez que a ela corresponde a defesa, inclusive judicial, da Constituição Federal, do Estado de Direito e da justiça social, o que, inexoravelmente, inclui todos os direitos coletivos e difusos.”

Passamos a apreciar o mérito do segundo projeto de lei apensado, PL 3.203/15.

Quanto à alteração sugerida para o art. 5º da lei da ação civil pública, a mesma já consta do PL 2.770/15, e, conforme já explanado, há de prosperar (inclusão da OAB como legitimada ativamente para a ação civil pública).

Resta analisar a questão relativa ao inquérito civil.

Não existe, na Constituição brasileira, norma a assegurar exclusividade, em favor do Ministério Público, para o ajuizamento de ação civil pública, ao contrário do que ocorre com a ação penal pública. De acordo com o § 1º do art. 129 da Constituição, “a legitimação do Ministério Público para as

ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”.

O inquérito civil surgiu com o intuito de coletar preliminarmente elementos instrutórios, propiciando a persuasão do órgão do Ministério Público encarregado da tutela difusa ou coletiva colocada em análise, que sopesará: o ajuizamento da ação coletiva ou o arquivamento da investigação.

Não obstante, o fato de ser, o inquérito civil, atribuição exclusiva dos órgãos de execução do Ministério Público não significa uma diminuição dos demais legitimados pela lei para a propositura da ação civil pública.

Por primeiro, nem a instauração nem muito menos o arquivamento do inquérito civil traduz fato impeditivo a que os demais legitimados venham a intentar, de imediato, ação civil pública em proteção ao direito coletivo violado. E, nos termos do *caput* do art. 8º da lei, “para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias”.

Por segundo, todos os interessados, e principalmente as associações legitimadas, participam do processo de homologação ou rejeição do arquivamento do inquérito civil (art. 9º, § 2º, Lei 7.347/85).

A par disso, todo o trâmite do inquérito civil é cercado da mais completa transparência. Ensina Hugo Nigro Mazzilli:

“A despeito da sobredita informalidade, entretanto, é indispensável ser ele iluminado pelo princípio da publicidade, que deve nortear todos os atos da administração (art. 37 da CF), exceção feita, naturalmente, às estritas hipóteses de sigilo legal ou àquelas em que da publicidade dos atos do inquérito possa resultar prejuízo à própria investigação. Concluídas as investigações, porém, a publicidade é exigível, seja quando do ajuizamento da ação civil pública, seja quando do arquivamento do inquérito civil.”

Cumprе salientar que o Ministério Público detém as melhores condições prático-operacionais para instaurar e conduzir o inquérito civil, inclusive para, nos termos da lei, requisitar, de qualquer organismo público

ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar. Ressalte-se que é possível que o membro do Ministério Público imponha condução coercitiva (CF, art. 129, VI) e que, no bojo do inquérito civil, possa ocorrer crime de falso testemunho ou falsa perícia (CP, art. 342).

Vale, ainda aqui, o escólio de Mazzilli:

“O inquérito civil é instrumento investigatório concedido apenas ao Ministério Público. É verdade que a Lei da Ação Civil Pública legitimou não só o Ministério Público como também as pessoas jurídicas de direito público interno e outros órgãos e entidades, entre as quais também as associações, para comparecerem em juízo em defesa de interesses transindividuais, como aqueles ligados ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio cultural. Entretanto, essa lei criou o inquérito civil como instrumento exclusivo de atuação do Ministério Público. Em outras palavras, o inquérito civil não é meio investigatório conferido a todos os colegitimados à ação civil pública ou coletiva: é instrumento apenas do Ministério Público.” (O Inquérito Civil, 4ª ed., 2015, p. 40).

Também Rodolfo de Camargo Mancuso se manifesta sobre o tema:

“Os dispositivos de regência do inquérito civil (art. 7º, art. 8º e parágrafos da Lei 7.347/85) de início causaram certa espécie e mesmo alguma polêmica à época da promulgação daquela lei, à vista da preocupação de alguns juristas sobre o que esse procedimento poderia significar em termos de restrição ao acesso dos demais colegitimados à ação civil pública. Tais temores, todavia, não se justificavam, já que tal inquérito é mera peça informativa, de utilização restrita do Parquet, cujas conclusões ou mesmo o arquivamento em nada impedem a propositura da ação pelos demais colegitimados.

Por outras palavras, esse inquérito é um instrumento destinado a possibilitar uma ‘triagem’ das várias denúncias que chegam ao conhecimento do Ministério Público: somente as que resultarem fundadas e relevantes acarretarão, por certo, a propositura da ação; de todo modo, a conclusão a que chegue o Ministério Público não é vinculante para a entidade denunciante. Essa triagem inicial sobre as denúncias e representações é particularmente importante em virtude do disposto no art. 19 da Lei 8.429/92: ‘Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente

público ou terceiro beneficiário quando o autor da denúncia o sabe inocente. Pena – detenção, detenção de seis a dez meses e multa. Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado’.” (Ação Civil Pública, 12ª ed.)

Por isso, anda bem a lei, quando restringe ao *Parquet* a instauração do inquérito civil.

Não se justifica, de outra parte, a previsão legal do controle judicial sobre o inquérito civil, eis que a mesma já é possível.

Como agentes políticos dotados de independência funcional, os membros do Ministério Público não se subordinam hierarquicamente, sob o aspecto funcional, aos órgãos de administração superior da instituição. Assim, se houver ilegalidade na instauração do inquérito civil, a situação se equipara a uma requisição de inquérito policial sem justa causa, ou a uma denúncia criminal dada ilegalmente, ou ainda a uma ação civil pública proposta sem base para tanto: a correção é jurisdicional, apenas. No caso de inquérito civil instaurado sem justa causa, poderá caber até mesmo mandado de segurança. Além disso, como lembrou Antônio Augusto M. Camargo Ferraz, o trancamento judicial do inquérito civil só ocorrerá em hipóteses restritas, e, nessa linha, podemos imaginar casos de ilegalidade, desvio de finalidade ou falta de atribuições, quando será possível impetrar-se o mandado de segurança contra a instauração do inquérito civil; nos casos de conduções coercitivas ilegalmente determinadas pelo membro do Ministério Público, caberá o habeas-corpus; nesta hipótese, a competência será originária dos Tribunais de Justiça.

Finalmente, no que tange aos arts. 2º e 3º do projeto de lei em comento, não podem os mesmos prosperar, haja vista que uma proposição originada no parlamento não pode conferir atribuição ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ ou aos tribunais, por vício de iniciativa.

Quanto ao terceiro projeto apensado, qual seja, o PL 6.389/16, tem-se que a inclusão da Ordem dos Advogados do Brasil, que procede, já é prevista pelo PL 2.770/2015. De outra parte, a legitimação de qualquer cidadão não deve prosperar porque, como já se frisou quando da hipótese de detentor de mandato eletivo (proposição principal), não deve ser conferida legitimidade ativa a uma pessoa física, a destoar dos demais

legitimados do art. 5º da Lei nº 7.347/85. Finalmente, não se mostra pertinente a legitimação ativa das Mesas das Casas Legislativas, em nível federal, estadual ou municipal. As Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas (e da Câmara Legislativa do DF) podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de constitucionalidade, porque, naturalmente, o controle de constitucionalidade das normas tem pertinência com as suas atividades. Contudo, a propositura de ação civil pública desbordaria de suas atribuições. Com efeito, a fiscalização da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, sendo certo que o controle externo se dá através do Tribunal de Contas da União – TCU. Mecanismo análogo se passa em nível estadual e municipal (nos lugares em que existe a Corte de Contas).

Em face de todo o exposto, o voto é:

- pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e rejeição do PL 370, de 2015;
- pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e aprovação do PL 2.770, de 2015, nos termos do substitutivo em anexo;
- pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e rejeição do PL 3.203, de 2015;
- pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e rejeição do PL 6.389, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado Rubens Pereira Júnior
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.770, DE 2015
(Apensado ao PL nº 370, de 2015)

Altera a Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, para conferir legitimidade ativa para propositura da ação civil pública aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e à OAB - Ordem dos Advogados do Brasil.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei tem por objetivo conferir legitimidade ativa aos partidos políticos e à OAB - Ordem dos Advogados do Brasil para propositura da ação civil pública.

Art. 2º O art. 5º da Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art.5º.....

VI – os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, inclusive seus diretórios estaduais e municipais em suas respectivas circunscrições;

VII – a Ordem dos Advogados do Brasil, inclusive as suas seções e subseções em suas respectivas circunscrições.” (NR)

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

Sala da Comissão, em 23 de Novembro de 2016.

Deputado RUBENS PEREIRA JUNIOR
 Relator