



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 76, DE 2019

Altera a Lei de Ação Popular, para instituir novas hipóteses de cabimento, regulamentar aspectos de tramitação e dá outras providências.

Autor: Deputado Rodrigo Agostinho

Relator: Deputado Reinhold Stephanes Júnior

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 76/2019 que altera a Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), para instituir novas hipóteses de cabimento, procedimentos, adoção de medidas cautelares com o fim de estimular a participação do cidadão no zelo da coisa pública.

O autor do projeto, Deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP), relata que a referida proposição estava no bojo do Projeto de Lei nº 4.850/2016 – “*10 Medidas Contra à Corrupção*” –, cujo texto semelhante ao ora apresentado foi aprovado pela Comissão Especial.

Justifica o autor que o presente projeto passa a alcançar entidades privadas que administram ou gerem recursos públicos, facilita o acesso a documentos públicos relevantes para a instrução da ação popular, bem como presta proteção ao autor da inicial.

Ressalta que a proposição inclui “*novas causas de nulidade dos atos administrativos, conceituando-as, como o abuso de preço no fornecimento de bem ou serviço a órgão ou entidade pública e a omissão na prática de ato administrativo vinculado*”.

Afirma que o projeto, além de explicar a possibilidade de adoção de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

medidas cautelares, fomenta a atuação fiscalizadora do cidadão, ao estabelecer “uma retribuição pecuniária ao autor da ação popular e ao seu advogado, proporcionalmente ao êxito da ação, como meio de estimular a ação fiscalizatória do cidadão”. E ainda: permite a utilização de proteções legais aos cidadãos colaboradores de ações populares.

Por fim, relembra que a presente proposta “faz parte de um conjunto de 70 novas medidas contra a corrupção produzidas após amplo processo de consulta do qual participaram mais de 200 organizações e especialistas no tema e coordenado pela Transparência Internacional Brasil e pelas Escolas de Direito Rio e São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. É a resposta da sociedade para este que é um dos maiores problemas de nosso país”.

Apensado o PL nº 4.790/2019 do Deputado Professor Israel Batista.

Os presentes projetos foram distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para fins de análise de mérito e de constitucionalidade ou juridicidade (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), e estão sujeitos à apreciação conclusiva pela Comissão.

Exaurido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Quanto à **constitucionalidade formal**, o presente projeto e o apensado encontram amparo nos artigos 23, inc. I, 24, inciso XI, 48, *caput*, e 61, *caput*, todos da Constituição Federal de 1988. Da mesma forma, os textos atendem aos critérios de **juridicidade**, pois, além de inovarem no ordenamento jurídico brasileiro, não contrariam regras e princípios de Direito.

No que tange à **constitucionalidade material**, o projeto principal prestigia regras constitucionais expressamente previstas na *Carta de Outubro*, em



CÂMARA DOS DEPUTADOS

especial, o art. 37, *caput*, segundo o qual “*a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)*” (grifei). De fato, as regras constitucionais da moralidade e da eficiência pressupõem justamente a adoção de medidas que não apenas preservem a coisa pública, mas que possibilitem a efetiva restituição do dano quando há desvio ou má aplicação de recursos públicos.

Para o administrativista **José Carvalho dos Santos**, a regra da moralidade orienta o administrador público no sentido de que “*deve não apenas averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto*”, enquanto que a eficiência “*é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional*”¹. **Portanto, compete ao Legislador criar mecanismos que efetivamente resguardem e/ou permitam a restituição do patrimônio público.**

Dessa forma, o projeto original é adequado e necessário, pois: a) deixam claro que recursos públicos repassados a entidade privada poderão ser objeto de ação popular; b) harmonizam o procedimento de acesso a documentos para a instrução da ação popular, nos termos da Lei de Acesso à Informação; c) ficam expressa na legislação de regência a possibilidade de utilização de medidas cautelares que buscam justamente assegurar a utilidade do processo e a própria restituição da coisa pública; d) fixam parâmetros para a indenização, seja em casos de ação popular preventiva, seja em casos de ação popular para a reparação de danos decorrentes do fornecimento de produtos ou serviços deficientes.

Por outro lado, o projeto principal estabelece que o magistrado não será incluído na lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, se não prolatar a sentença no prazo fixado na legislação, o que, em boa medida, fortalece a regra constitucional da razoável duração do processo introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, segundo a qual “*a todos, no âmbito judicial e*

¹ **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 23 e 32.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (art. 5º, inc. LXXVIII).

Ademais, o projeto de lei fomenta a atuação fiscalizadora do cidadão, mas desde que responsável e inovadora, pois não permite a retribuição pecuniária (10% a 20% da condenação) nos casos previstos no art. 7º-B (“*I - os fundamentos de fato e de direito do pedido forem substancialmente idênticos àqueles objeto de apuração em procedimento investigatório, processo administrativo ou de ação judicial previamente proposta; II - os fatos forem divulgados em audiência pública da qual o autor popular tenha participado ou tomados públicos pelos meios de comunicação; III - abandonar a causa em qualquer fase*”).

Some-se a isso a circunstância de que o autor da ação popular também não fará *jus* ou fará *jus* a menor da redistribuição pecuniária quando “*o patrimônio do réu não for suficiente para suportar a integralidade da condenação*” (art. 7º-A, § 4º), considerando que, na ponderação de valores em jogo, deve-se resguardar a supremacia do interesse público em detrimento do particular, mediante a possível recomposição pelo dano ao erário público.

Quanto à **técnica legislativa**, o texto principal, com emendas de redação, atende os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998.

Por fim, em relação ao **Apensado PL nº 4.790/2019**, entendo que o projeto atende os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa. Contudo, no mérito, o texto principal já atende os anseios do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ante o exposto, **voto pela a) constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 76/2019, com emendas de redação, e, no mérito, pela sua aprovação; b) constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Apensado (Projeto de Lei nº 4.790/2019), e, no mérito, pela sua rejeição.**

Sala da Comissão, de novembro de 2019.

Deputado Reinhold Stephanes Júnior (PSD/PR)
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 76, DE 2019

Altera a Lei de Ação Popular, para instituir novas hipóteses de cabimento, regulamentar aspectos de tramitação e dá outras providências.

EMENDA Nº 1

Dê se ao art. 1º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, na redação do art. 2º do presente projeto, a seguinte redação:

“Art. 1º Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

[...]

§ 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 que recebam recursos públicos, as consequências patrimoniais da nulidade ou anulação dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição aos cofres públicos.

[...]

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer as entidades a que se refere este artigo, as certidões, as informações e os documentos que julgar necessários, nos termos da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 5º (Revogado).

§ 6º (Revogado).

§ 7º Ocorrendo negativa a pedidos de acesso à informação, a ação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, requisitá-las e, caso cabível, mantê-las, assim como o processo em segredo de justiça, nos termos do art. 189, I do Código de Processo Civil.

§ 8º Ao autor popular é assegurada proteção contra qualquer ato de retaliação, na forma das medidas de proteção previstas em lei.

§ 9º Podem ser objeto desta Lei os atos e contratos dos órgãos e entidades da administração direta e indireta ou de entidade que, de qualquer modo, seja destinatária de recursos públicos, inclusive por concessão, autorização, convênio ou outra forma de relação jurídica”. (NR)

Sala da Comissão, de novembro de 2019.

Deputado Reinhold Stephanes Júnior (PSD/PR) Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 76, DE 2019

Altera a Lei de Ação Popular, para instituir novas hipóteses de cabimento, regulamentar aspectos de tramitação e dá outras providências.

EMENDA Nº 2

Dê-se ao art. 7º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, na redação do art. 2º do presente projeto, a seguinte redação:

“Art. 7º [...]

Parágrafo único (Revogado).

§ 3º A prolação da sentença além do prazo estabelecido privará o juiz da inclusão em lista de merecimento para promoção, durante 2 (dois) anos, e acarretará 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.

§ 4º Verificada a ocorrência de crime de ação pública ou ato de improbidade administrativa, o Ministério Públíco promoverá a apuração, devendo o juiz compartilhar todas as informações e provas que contribuam para a elucidação dos fatos”. (NR)

Sala da Comissão, de novembro de 2019.

**Deputado Reinhold Stephanes Júnior (PSD/PR)
Relator**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 76, DE 2019

Altera a Lei de Ação Popular, para instituir novas hipóteses de cabimento, regulamentar aspectos de tramitação e dá outras providências.

EMENDA N° 3

Inclua-se o seguinte art. 4º ao projeto:

“Art. 4º Ficam revogados os §§ 5º e 6º do art. 1º e o parágrafo único do inc. VI do art. 7º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965”.

Sala da Comissão, de novembro de 2019.

Deputado Reinholt Stephanes Júnior (PSD/PR) Relator