

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 3.227, DE 2004**

Altera a Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, para dispor sobre a legitimidade das organizações religiosas para a propositura de ação civil pública.

**Autor:** Deputado Almir Moura

**Relator:** Deputado Antonio Carlos Biscaia

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei que inclui as organizações religiosas no artigo 5º da Lei nº 7.347/85, legitimando-as ao ajuizamento de ação civil pública.

Sustenta o autor da proposta que as organizações religiosas encontram-se ramificadas por toda a sociedade, desfrutando “de uma proximidade privilegiada com as pessoas em geral, merecendo receber a atribuição proposta, para que possam agir em defesa dos interesses de seus fiéis e/ou da comunidade em que atuam”.

Alega, ainda, que a maioria dessas organizações não adota a forma de associações civis, daí a necessidade de se estender a legitimidade ativa, mesmo quando estas já se encontram aptas àquela demanda.

A proposição foi distribuída a esta Comissão para análise conclusiva (art. 24, II, RICD) acerca de sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, nos termos regimentais.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O projeto encontra-se isento de vícios de inconstitucionalidade, sendo competência privativa da União legislar sobre direito processual civil, legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária (arts. 22, I, c/c 48, *caput* e 61, da Constituição Federal).

Não há problemas de juridicidade, restando observados os princípios do nosso ordenamento jurídico. A técnica legislativa está adequada aos ditames da Lei Complementar nº 95/98.

No mérito, em que pese a nobre intenção do seu autor, consideramos que a proposição não deve prosperar.

É importante destacar que a Ação Civil Pública já conta com os seguintes legitimados a promovê-la: os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, as associações e o Ministério Público (art. 5º, da Lei nº 7.347/85).

As associações representam, realmente, um importante canal de manifestação dos reclames do povo em geral, por se tratar de pessoas jurídicas de direito privado que se encontram ramificadas por toda a sociedade, à semelhança das organizações religiosas. Vista a questão por esta perspectiva, o objetivo visado pelo projeto já é alcançado pela legitimidade que a lei confere às associações civis.

Ademais, como bem ressalta a justificação, há organizações religiosas que, por se constituírem sob a forma de associações, já gozam de legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública. Por outro lado, ainda que a maioria das referidas organizações não adotem a roupagem de

associações, não há qualquer óbice a que uma instituição religiosa venha a constituir uma associação destinada à defesa de determinados bens jurídicos que possam ser tuteladas pela via da Ação Civil Pública. A hipótese recai, mais uma vez, na legitimação das associações civis, já agasalhada pela lei.

Outrossim, poder-se-ia argumentar que não haveria qualquer prejuízo em se alargar o rol das legitimadas ao ajuizamento de tão relevante instrumento de defesa dos direitos coletivos, difusos e, em alguns casos, até mesmo homogêneos. Ocorre que a própria exigência de pré-constituição das associações (que, salvo hipóteses excepcionais, devem estar constituídas há pelo menos um ano) nos dá a dimensão da importância do tema, como bem adverte Rodolfo de Carmargo Mancuso<sup>1</sup>:

*“É compreensível o propósito do legislador: evitar que associações não suficientemente sólidas, ou cujos objetivos não se coadunem com o interesse difuso em causa, se abalem, sem maior ponderação, ao ajuizamento de ação coletiva;”*

Isso porque a ampliação da legitimidade ativa para a ação civil pública é delicada, dada a possibilidade de formação da coisa julgada com efeito *erga omnes* (salvo no caso de improcedência por insuficiência de provas), atingindo não só as partes mas todos que estejam compreendidos na competência territorial do órgão prolator da decisão, impedindo o ajuizamento de nova ação idêntica, ainda que por outro legitimado. Aqui também observa a doutrina:

*“Possivelmente, a própria exclusão do cidadão dentre os co-legitimados à ação civil pública já se prenda a um propósito de possibilitar um melhor controle na propositura das ações civil públicas, (...) O largo espectro do objeto da Lei da Ação Civil Pública (meio ambiente, consumidores, patrimônio cultural, ordem econômica, ordem urbanística, outros interesses metaindividual) de certo impressionou o legislador, induzindo-o a ubicar a tutela judicial junto a certas instituições (Ministério Público, entes políticos, associações*

---

<sup>1</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. In “Ação Civil Pública – em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores”. 8ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 140.

*idôneas), onde a matéria pudesse ser discutida e analisada, previamente à deliberação pelo ajuizamento do feito.”<sup>2</sup>*

Nas palavras de Galeno Lacerda<sup>3</sup>:

*“Se nós abrimos a legitimação para qualquer um do povo, poderá efetivamente haver o abuso. Então, no momento em que a lei outorga legitimação a associações civis, se presume pelo menos que haja uma maior responsabilidade no ingresso de uma demanda dessa natureza.”*

Não se está, de qualquer forma, limitando a participação popular na Ação Civil Pública, seja pelo atual rol de legitimados, seja pela possibilidade de qualquer pessoa provocar a iniciativa do Ministério Público, indicando os fatos que constituem objeto da ação a e os elementos de convicção (art. 6º da Lei nº 7.347/85), sem prejuízo da denominada “representatividade adequada”.

Cabe lembrar, por fim, que o cidadão já é legitimado para a Ação Popular, outro instrumento de tutela de interesses difusos, cujo objeto coincide, em grande parte, com o da Ação Civil Pública (artigo 1º, *caput* e §1º da Lei nº 4.717/65).

Do exposto, por considerarmos desnecessária e temerária a extensão dessa legitimidade, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 3.227, de 2004.

Sala da Comissão, em 18 de agosto de 2004.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA  
Relator

---

<sup>2</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ob. Cit., p. 148.

<sup>3</sup> LACERDA, Galeno. In “Ação Civil Pública”. Revista do MP do Rio Grande do Sul, n. 19.