



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

Apresentação: 19/03/2025 20:45:17.717 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 2953/2015

PRL n.1

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.953, DE 2015

Altera o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir o Poder Legislativo das três esferas de governo entre os legitimados para propor ação de defesa coletiva dos consumidores, na forma que especifica.

Autor: Deputado VINICIUS CARVALHO

Relator: Deputado LAFAYETTE DE ANDRADA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.953, de 2015, de iniciativa do Deputado Vinicius Carvalho, cuida de alterar o Código de Defesa do Consumidor (instituído pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) para conferir legitimidade para propor ações coletivas em defesa de interesses e direitos dos consumidores a membros do Poder Legislativo que componham comissões das respectivas Casas legislativas cujos campos temáticos de atuação englobem os direitos e a proteção do consumidor.

Adicionalmente, busca-se, por intermédio da referida proposição, estabelecer que comissões de qualquer das Casas do Congresso Nacional poderão representar ao Ministério Público com vistas à instauração de inquérito civil para a defesa de interesses e direitos dos consumidores.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

2

No âmbito da referida proposição, também é indicado que a lei almejada entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

Na justificação oferecida à referida matéria legislativa pelo autor, é assinalado ser relevante “ampliar as possibilidades de exercício dos mandatos parlamentares, indo ao encontro dos anseios da população brasileira, que contará com mais um meio, idôneo, para fazer valer os seus direitos, como parte mais fraca das relações de consumo”.

Mediante despacho da Mesa Diretora desta Câmara dos Deputados, a aludida proposição foi distribuída, para análise e parecer, à Comissão de Defesa do Consumidor e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania nos termos do que dispõem os art. 24 e art. 54 do Regimento Interno desta Casa, a fim de tramitar em regime ordinário, sujeitando-se à apreciação conclusiva pelas mencionadas Comissões.

A Comissão de Defesa do Consumidor deliberou pela aprovação da proposta legislativa nos termos de substitutivo oferecido pelo relator.

Esse substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor cuida de alterar tanto o art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, quanto o art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) para conferir legitimidade a comissões do Poder Legislativo para a propositura de ações coletivas relativas a assuntos pertinentes aos respectivos campos temáticos de atuação.

Consultando os dados relativos à tramitação da referida matéria legislativa principal no âmbito desta Comissão, observa-se que o prazo concedido para oferecimento de emendas se esgotou sem que qualquer uma tenha sido ofertada em seu curso.

É o relatório.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

3

Apresentação: 19/03/2025 20:45:17.717 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 2953/2015

PRL n.1

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar sobre o Projeto de Lei em tela e o aludido substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

O referido Projeto de Lei se encontra compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito processual, sendo legítima a iniciativa legislativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nele versada (Constituição da República de 1988: art. 22, *caput* e inciso I, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*). Vê-se, pois, que tal proposição obedece aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa.

Além disso, ela não contraria, à evidência, normas de caráter material erigidas pela Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico.

É importante destacar que a Constituição Federal somente tratou da ação civil pública ao atribuí-la como função institucional do Ministério Público (art. 129, inciso III). Isso não significa dizer que se trata de competência exclusiva.

Mas, mesmo sendo função institucional e constitucional nata do Ministério Público a promoção de ação civil pública, há vários outros legitimados ativos. Os demais legitimados foram tratados diretamente pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, cuja constitucionalidade nunca fora questionada. Assim, o rol não é taxativo e não advém de competência exclusivamente constitucional.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

4

Portanto, aumentar o rol de legitimados para a propositura de ações coletivas, com vistas a garantir defesa de direitos difusos, é medida de salutar relevância que não encontra limitação no texto constitucional.

No que concerne à juridicidade, o projeto de lei não apresenta vícios sob os prismas da inovação, da efetividade, coercitividade e generalidade, bem como se consubstancia na espécie normativa adequada.

No que diz respeito à técnica legislativa empregada no âmbito do Projeto de Lei em análise, é de se verificar, todavia, que não se encontra plenamente de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Entretanto, os vícios são todos meramente formais, portanto sanáveis.

Entre as inconsistências observadas, foram identificados, entre outras coisas: a falta de emprego adequado de aspas e das iniciais maiúsculas NR entre parêntesis para sinalizar a modificação pretendida de dispositivos legais; o uso inadequado do *omissis* (pontilhado) para indicar permanência de texto vigente; além de questões redacionais que precisam ser aperfeiçoadas para melhor obedecer às regras da linguagem formal e dar clareza ao texto, na forma do vernáculo.

Quanto ao substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor, é de se assinalar que, em seu texto, não são vislumbrados quaisquer óbices pertinentes aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade ou defeitos quanto à técnica legislativa empregada.

Passemos, então, ao exame das proposições aludidas quanto ao mérito.

Convém considerar, inicialmente, que a sistemática de tutela coletiva no Brasil é uma das melhores e mais avançadas do mundo na atualidade. O fenômeno da coletivização do processo no Brasil foi marcado com o advento da Lei nº 7.347, de 1985 - Lei da Ação Civil Pública, ora em





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

5

vigor, que trouxe a lume um microssistema processual para a tutela de direitos e interesses coletivos.

Antes do mencionado diploma legal, eram poucos os instrumentos processuais disponíveis para a defesa em juízo de interesses transindividuais. Nesse conjunto se incluía a ação popular (Lei n.º 4.717, de 1965), algumas ações civis públicas já cometidas ao Ministério Público, como a ação reparatória de danos ao meio ambiente (Lei nº 6.938, de 1981), e a autorização a entidades de classe para postular interesses coletivos em juízo no âmbito trabalhista, a teor do antigo Estatuto da OAB (Lei nº 4.215, de 1963) e a antiga Lei de Direitos Autorais (Lei nº 5.988, de 1973), ambas já revogadas.

A necessidade de estabelecimento de disciplina processual autônoma adveio da consolidação no Direito brasileiro de direitos e interesses mais que meramente individuais, porque compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas.

A promulgação da Carta Política de 1988, que alçou os “direitos coletivos” à categoria de direitos fundamentais (Título II, Capítulo I), trouxe a necessidade de consolidação da legitimação extraordinária, em contraposição à legitimação ordinária ou autônoma. A Constituição Federal, então, teve também o papel relevante de ampliar o rol de legitimados ativos para a defesa dos direitos coletivos, trazendo em seu bojo as seguintes garantias de representatividade:

- a) legitimidade das entidades associativas expressamente autorizadas para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente (art. 5º, XXI);
- b) instituição do mandado de segurança coletivo, que pode ser impetrado por partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação (art. 5º, LXX);
- c) ampliação do objeto da ação popular (art. 5º, LXXIII);





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

6

d) defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria pelos sindicatos (art. 8º, III);

e) ampliação do rol de legitimados ativos para a propositura da ação de direta de inconstitucionalidade (art. 102) e da ação declaratória de constitucionalidade (art. 103, que inclui os partidos políticos e as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados); e

f) legitimação ativa dos índios, suas comunidades e organizações em defesa de seus interesses (art. 232).

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), conhecido como sendo um diploma inovador, avançado e exemplar para outros países, apresenta disposições que cuidam de instrumentalizar o poder público e a sociedade civil organizada com vistas à concretização dos direitos ali assegurados aos consumidores, de modo a prevenir e evitar a perpetuação de lesões contra eles.

Por sua vez, essa atuação, para o fim de defesa de interesses e direitos de consumidores, realiza-se tanto em âmbito extrajudicial, quanto perante o Poder Judiciário e pode ser exercida individualmente ou em caráter coletivo.

De acordo com o disposto no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor, a defesa coletiva dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida quando se cuidar da defesa de interesses ou direitos difusos, coletivos ou direitos individuais homogêneos.

Já o subsequente art. 82 atribui legitimação, para a defesa coletiva, concorrentemente ao Ministério Público, à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, às entidades e aos órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, que sejam especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

7

Código de Defesa do Consumidor, bem como às associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre seus fins institucionais, a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo aludido Código, dispensada a autorização assemblear.

De uma breve análise desse elenco de legitimados para propor ações coletivas tocantes a direitos e interesses de consumidores, ressaltamos que não restaram ali incluídos: os membros, as Mesas, as comissões ou outros órgãos do Poder Legislativo da União, dos Estados e do Distrito Federal. No mesmo sentido, também não figuram como possíveis autores de ações coletivas no âmbito da Lei da Ação Civil Pública.

No entanto, não se deve enxergar tal rol como perfeito e imutável. Conforme bem destacado por Antônio Carlos Fontes Cintra, ao tratar da legitimação da Defensoria Pública para propor a ação aqui tratada, é possível extrair da Constituição Federal a preocupação dos constituintes com a ampliação dos legitimados para propor ações de cunho coletivo, como se observa dos seus incisos XXI, XXXII e LXX, do art. 5º¹.

Sabe-se, ademais, que as Mesas e as comissões temáticas do Poder Legislativo dos diversos entes da Federação exercem um papel destacado na defesa de interesses e direitos, tanto dos consumidores e coo outros relacionados aos seus respectivos campos temáticos de atuação, seja no campo estritamente legislativo – de discussão e votação de proposições legislativas e fiscalização dos outros Poderes – ou fora dele.

Também é certo que, se legitimadas para tanto fossem as Mesas e as comissões aludidas para a propositura de ações coletivas em juízo, a defesa coletiva restará bastante fortalecida.

Nesse contexto, entendemos que impende aprimorar parcialmente, em linha com o que foi proposto no âmbito do Projeto de Lei em análise, o aludido Código a fim de nele expressamente se conferir legitimidade,

¹ CINTRA, Antônio Carlos Fontes. Legitimação da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 46, n. 184, out./dez. 2009.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

8

para a propositura de ações coletivas com vistas à defesa de interesses e direitos de consumidores protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor, às Mesas e a comissões do Poder Legislativo cujos campos temáticos de atuação abrangem os direitos e a proteção do consumidor.

E, com o objetivo de complementar e também aprofundar tal medida, revela-se adequado, nos moldes propostos no substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor, ainda atribuir legitimidade para a propositura de ações civis públicas, no âmbito da Lei da Ação Civil Pública, às demais comissões temáticas do Poder Legislativo, para agirem em defesa de interesses e direitos relacionados aos respectivos campos temáticos de atuação, assim como às Mesas.

Não convém, todavia, atribuir as mesmas legitimidades processuais a membros do Poder Legislativo individualmente assim considerados, eis que as deliberações acerca do ajuizamento das ações aludidas cabem ser tomadas sob a égide do respeito à institucionalidade, bem como à representatividade de acordo com a proporcionalidade verificada nas bancadas de blocos e partidos políticos, o que, de certo modo, seria atendido no que concerne às deliberações tomadas pelas comissões e pelas Mesas das Casas Legislativas.

Por outro lado, entendemos pertinente e adequado incluir os partidos políticos no rol de legitimados. Segundo ensina o professor Hugo Mazzilli², os partidos políticos, “embora definidos em lei especial, sua natureza é associativa; assim, a nosso ver, não só podem ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade e mandados de segurança coletivos, como também ações civis públicas ou coletivas, desde que em defesa dos interesses transindividuais de seus membros ou em defesa das próprias finalidades institucionais”.

² MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 19ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 286.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

9

Nesse mesmo sentido, há julgados que corroboram desse entendimento doutrinário:

“Ação Civil Pública Ambiental – Legitimidade – Partido Político – Preliminar – Possuindo o partido político natureza associativa e preenchendo os requisitos da Lei, ele tem legitimidade para figurar no pólo ativo das ações civis públicas. Preliminar rejeitada. Recurso provido.” (TJ-SP – AG: 7891355900 SP, Relator: Lineu Peinado, Data de julgamento: 09/10/2008, Câmara Especial de Meio Ambiente, p. em 17/10/2008).

A corrente que defende esse entendimento se baseia no fato de que os partidos políticos seriam espécie do gênero associações. Diante dessa posição, também defendida por Ricardo de Barros Leonel³, sequer seria necessário fazer a previsão expressa dessa legitimidade.

Entretanto, há quem sustente que o rol do microssistema de tutela coletiva, previsto na Lei da Ação Civil Pública, é *numerus clausus* e que os partidos políticos não foram mencionados expressamente. Por esse motivo, reputamos relevante a inclusão a fim de dar clareza ao ordenamento jurídico e, sobretudo, avançar com a proposta que terá amplo e imediato reflexo na forma de tutelar os direitos coletivos no Brasil, o que representa um passo importante rumo ao acesso à justiça e à efetividade da tutela coletiva.

A inclusão dos partidos políticos no rol de legitimados a propor a ação civil pública já foi amplamente discutida nessa Casa Legislativa em outras ocasiões, o que demonstra a relevância da matéria, que reconhece o papel essencial dos partidos na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, em prol dos interesses da população.

³ LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do Processo Coletivo*. 2ª ed., São Paulo: RT, 2011.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

10

Nesse sentido, cumpre transcrever a previsão da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), que dispõe que “o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (grifamos).

Portanto, embora o substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor tenha avançado acertadamente (incluiu alteração na Lei da Ação Civil Pública) em relação ao projeto original (só alterava o Código de Defesa do Consumidor), entendemos relevante aperfeiçoar ainda mais a proposição, com os fundamentos aqui apresentados, de maneira a assegurar que os objetivos pretendidos sejam alcançados na totalidade.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.953, de 2015, e do substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor, nos termos do substitutivo ora oferecido cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em 19 de março de 2025.

Deputado LAFAYETTE DE ANDRADA

Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

11

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.953, DE 2015

Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para conferir legitimidade, para a propositura de ações coletivas, às Mesas, às comissões do Poder Legislativo da União, dos Estados e do Distrito Federal, cujos campos temáticos de atuação abranjam os direitos e os interesses que se busca defender, e aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

.....

VI – as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

VII - as comissões do Poder Legislativo da União, dos Estados e do Distrito Federal, cujos campos temáticos de atuação abranjam os direitos e os interesses que se busca defender, nos termos do disposto no art. 1º;

VIII – os partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

.....”

(NR)





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

12

Art. 2º O art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 82.

.....

V – as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

VI - as comissões do Poder Legislativo da União, dos Estados e do Distrito Federal, cujos campos temáticos de atuação abranjam os direitos e a proteção do consumidor nos termos do disposto nesta Lei;

VII – os partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

.....” (NR)

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

Sala da Comissão, em 19 de março de 2025.

Deputado LAFAYETTE DE ANDRADA

Relator

