

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.100, DE 2005

Altera o inciso V e o parágrafo único do art. 1º, o caput do art. 4º, o inciso II do art. 5º e o caput do art. 16 da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga o art. 2º – A, e seu parágrafo único, da Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997.

Autor: Deputado Maurício Rands

Relator: Deputado Mendes Ribeiro Filho

I - RELATÓRIO

Através da presente Proposição, o ilustre Deputado Maurício Rands pretende atribuir ao Ministério Público, à União, aos Estados e Municípios e também a autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou associação, competência para impetrar o que se intitula de **ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, ressalvando não ser cabível quando envolver tributos e contribuições previdenciárias, cujos benefícios podem ser individualmente determinados**. Para tanto altera dispositivos da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 (que disciplina a ação civil pública) e a Lei 9.494, de 10 de setembro de 1997 (que disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a fazenda pública).

Defendendo a sua Proposição, alega, em síntese, que:

“...Assim, as alterações propostas por este projeto de lei ao inciso V do art. 1º, ao art. 4º e ao inciso II do art. 5º visam estabelecer, em definitivo, que as associações civis, inclusive as sindicais, deste que isso esteja previsto em seu estatuto social, podem ajuizar ações civis

públicas em defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, inclusive os individuais homogêneos, espécie do gênero interesse coletivo, o que permitirá, em um único, processo resolver muitos conflitos de interesses; fato que contribui para desafogar os órgãos do poder judiciário..."

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete analisar a proposta sob os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, legalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação conclusiva (art. 24, II do Regimento Interno).

No prazo, não foram oferecidas emendas.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposta não apresenta vícios de natureza constitucional, quer material, quer formal para o seu normal prosseguimento.

Não há ofensa aos princípios que norteiam nosso ordenamento jurídico, a juridicidade, portanto, está preservada.

No concernente à técnica legislativa, no entanto, cremos não estar a Proposição de acordo com a Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998. A ementa deve trazer o objeto da lei de modo claro e conciso, bem como o seu artigo 1º. Dizer que se altera e revoga tal dispositivo não é especificar nem o âmbito de aplicação nem o fim da lei. O artigo do Projeto de Lei que deve trazer quais normas são revogadas é o seu último.

No mérito, a matéria apresenta-se oportuna e conveniente.

Muito têm debatido a doutrina e a jurisprudência a respeito do cabimento da ação civil pública na defesa de interesses individuais homogêneos.

Os interesses individuais homogêneos, assim como os interesses difusos e os coletivos em sentido estrito, apresentam-se como

espécie dos interesses transindividuais ou coletivos em sentido lato. Estes são interesses referentes a um grupo de pessoas. Interesses que não se limitam ao âmbito individual, mas que não chegam a constituir interesse público, embora possam com ele coincidir.¹

Segundo Hugo Nigro Mazzilli, interesses individuais homogêneos são aqueles de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis, de origem comum. São essencialmente individuais, porém tutelados coletivamente.

²O STJ já decidiu que o "Ministério Público não tem legitimidade para promover ação civil pública para impedir a prática de aumento de mensalidade escolar, pois não se trata de defender direito difuso, nem de interesses ou direitos coletivos" (Resp 47016-9). Assim, a legitimidade do Ministério Público na defesa dos interesses transindividuais ficaria limitada aos interesses coletivos *strictu sensu* e aos interesses difusos.

Este entendimento encontra resistência no âmbito do próprio STJ, como se pode verificar no Resp n. 39.757-0: "Legitimidade tem o Ministério Público para ação civil pública em prol de interesses coletivos de comunidade de pais e alunos de estabelecimento de ensino". Tendo sido confirmado tal entendimento no Resp 38.176.

A questão continua a suscitar divergências no âmbito do STJ.

Sendo as atribuições do Ministério Público matéria eminentemente constitucional, fundamental se faz buscar amparo nas decisões do Supremo Tribunal Federal para dirimir as controvérsias. Vejamos trechos do acórdão proferido no julgamento do RE 163231-3/SP: "Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *strictu sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas". "As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de

¹ David Costa Benevides, no artigo “O Ministério Público e a defesa dos interesses individuais homogêneos”

² idem, ibidem

origem comum, são subespécies de interesses coletivos". "Cuidando-se do tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido de capacidade postulatória, patente a legitimidade *ad causam*, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos interesses coletivos, em conteúdo de extrema delicadeza e significado social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal."

Este precedente vem sendo acatado no próprio STF, como no RE n. 190.976-5-SP.

Na doutrina, a questão também é tormentosa.

O civilista Arnoldo Wald advoga a tese da ilegitimidade do parquet, por não haver referência expressa na Constituição Federal e nem na Lei da Ação Civil Pública. Para o ilustre advogado, "*a aplicação supletiva das normas do Código de Defesa do Consumidor à Lei da Ação Civil Pública só deve ocorrer, conforme determinação expressa do legislador, no que couber, ou seja, nos casos em que o mencionado diploma (LACP) admite a proteção de uma das espécies de direitos aos quais se refere o seu art. 1º*" (4).

Hugo Nigro Mazzilli condiciona a defesa dos interesses individuais homogêneos pelo *parquet* à sua relevância social. Segundo ele, os interesses devem ser "de suficiente expressão ou abrangência social". (5)

Elton Venturi, estudioso da tutela coletiva, aponta o "CDC como agente unificador da sistemática processual coletiva" (6), estendendo a legitimidade do Ministério Público na defesa dos interesses difusos para além das relações disciplinadas pela Código de Defesa do Consumidor.

Kazuo Watanabe (7) reforça este ponto de vista, mencionando os arts. 110 e 117 do Código de Defesa do Consumidor, que acrescentaram à LACP o inciso IV a seu art. 1º "para deixar explicitado que suas disposições se aplicam também a "IV – qualquer outro interesse difuso ou coletivo"; e o art. 21: "Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título II da Lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor".

A cientista Ada Pellegrini Grinover (8), em resposta àqueles que reclamam a falta de previsão expressa na Constituição Federal, aduz que "a Constituição de 1988, anterior ao CDC, evidentemente não

poderia aludir, no art. 129, III, à categoria dos interesses individuais homogêneos, que só viria a ser criada pelo Código. Mas na dicção constitucional, a ser tomada em sentido amplo, segundo as regras da interpretação extensiva, enquadra-se comodamente a categoria dos interesses individuais, quando coletivamente tratados". E continua: "a tutela dos direitos transindividuais não significa propriamente defesa de interesse público, nem de interesses privados, pois os interesses privados são vistos e tratados em sua dimensão social e coletiva, sendo de grande importância política a solução jurisdicional de conflitos de massa".

Para que se espanquem tais vacilações, em boa hora, a proposta fora apresentada, dando, principalmente, às associações o poder de representar seus filiados em ações concernentes a interesses individuais homogêneos.

Pelo exposto, a aprovação da matéria é indubitável.

Nosso voto é, assim, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, na forma do Substitutivo em anexo, e no mérito pela aprovação do Projeto de Lei 5.100, de 2005.

Sala da Comissão, em 1º de agosto de 2005.

Deputado Mendes Ribeiro Filho
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.100, DE 2005

Permite o uso da ação civil pública para a defesa de interesses individuais homogêneos, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

- Art. 1 Esta Lei permite o uso da ação civil pública para a defesa de interesses individuais homogêneos.
- Art. 2 A Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

V- a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, inclusive individual homogêneo;

.....
Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos e contribuições previdenciárias, cujos benefícios podem ser individualmente determinados.” (NR)

.....
“Art.4º . Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive evitar dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, inclusive individual homogêneo.” (NR)

“Art.5º

II – inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ao patrimônio artístico, estético, histórico,

turístico, paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, inclusive individual homogêneo.”(NR)

“Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de prova, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”(NR)

- Art. 3 Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.
Art. 4 Revoga-se o artigo 2º–A da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.

Sala da Comissão, em 1º de agosto de 2005.

Deputado Mendes Ribeiro Filho
Relator