



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.227-A, DE 2004

(Do Sr. Almir Moura)

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; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição (relator: DEP. ANTONIO CARLOS BISCAIA).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE:
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

- I - Projeto Inicial
- II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
 - parecer do relator
 - parecer da comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O *caput* do artigo 5º da Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, organização religiosa devidamente registrada ou por associação que.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 7.347/85 estabelece, em seu artigo 5º, os legitimados a propor a Ação Civil Pública, quais sejam: o Ministério Público, os entes políticos (União, Estados e Municípios), autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações.

Quanto a estas últimas, além de incluírem entre as suas finalidades institucionais a proteção aos bens jurídicos descritos no inciso II do artigo 5º, é necessário que estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, ou seja, associação cujos estatutos estejam inscritos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas (artigo 45 do Código Civil de 2002). Esse requisito de pré-constituição pode, entretanto, ser dispensado nos casos do §4º daquele diploma legal.

Nota-se, pois, que as associações representam, juntamente com as fundações, um importante canal de manifestação dos reclames da sociedade e do povo em geral, já que são inúmeras as associações de bairros, de donas de casas, de consumidores, de classe, etc. Trata-se de pessoas jurídicas de direito privado que, assim como as instituições religiosas, estão ramificadas por toda a sociedade.

Daí inexistir razão para excluir as organizações religiosas do rol de legitimados para o ajuizamento de ação civil pública, já que tais instituições desfrutam 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.

Aliás, as organizações religiosas que estejam constituídas sob a forma de associações já gozam de legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública, da mesma forma que nada impede que uma instituição religiosa (que não esteja registrada como associação) venha a constituir uma associação voltada para a defesa de determinados bens jurídicos, que sejam objeto da Lei nº 7.347/85.

Mas a alteração legislativa se faz necessária quando se tem em mente que a maioria das organizações religiosas não adota a forma de associação civil, tanto que houve recente modificação no Código Civil para abarcar, em plano separado, aquelas duas pessoas jurídicas (artigo 44, IV, da Lei nº 10.406/2002, na redação dada pela Lei nº 10.825/2003).

Já que nem todas as Igrejas estão constituídas sob a forma de associação, a extensão da legitimidade para a propositura da ação em tela às organizações religiosas (nomenclatura utilizada pela Lei 10.825/2003 e, portanto, inserida no Código Civil) é medida que atende ao interesse geral.

Por estes motivos, contamos com o apoio dos ilustres Pares para a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 24 de março de 2004.

Deputado ALMIR MOURA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.

.....

Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II - inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

** Inciso II com redação dada pela Lei nº 8.884, de 11/06/1994.*

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

** § 3º com redação determinada pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.*

§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

** § 4º acrescentado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.*

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.

** § 5º acrescentado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.*

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

** § 6º acrescentado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.*

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.

.....

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002

Institui o Código Civil.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

PARTE GERAL

LIVRO I DAS PESSOAS

TÍTULO II DAS PESSOAS JURÍDICAS

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV – as organizações religiosas;

** Inciso IV acrescido pela Lei nº 10.825, de 22/12/2003.*

V – os partidos políticos.

** Inciso V acrescido pela Lei nº 10.825, de 22/12/2003.*

§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

** §1º acrescido pela Lei nº 10.825, de 22/12/2003.*

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código.

** Primitivo § único renumerado pela Lei nº 10.825, de 22/12/2003.*

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica.

** § 3º acrescido pela Lei nº 10.825, de 22/12/2003.*

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Parágrafo único. Decai em 3 (três) anos o direito de anular a constituição das pessoas jurídicas de direito privado, por defeito do ato respectivo, contado o prazo da publicação de sua inscrição no registro.

Art. 46. O registro declarará:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 dos legitimados 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 Mancuso¹:

“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

¹ 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.

metaindividuais) de certo impressionou o legislador, induzindo-o a ubicar a tutela judicial junto a certas instituições (Ministério Público, entes políticos, associações idôneas), onde a matéria pudesse ser discutida e analisada, previamente à deliberação pelo ajuizamento do feito.”²

Nas palavras de Galeno Lacerda³:

“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 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

III - PARECER DA COMISSÃO

² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ob. Cit., p. 148.

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

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.227/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Antonio Carlos Biscaia.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Darci Coelho- Presidente em exercício (Art. 40, caput, do RI), Antonio Carlos Biscaia, Benedito de Lira, Bosco Costa, Carlos Mota, Cezar Schirmer, Claudio Rorato, Edmar Moreira, Edna Macedo, Gonzaga Patriota, Ivan Ranzolin, Jamil Murad, José Carlos Araújo, José Eduardo Cardozo, Juíza Denise Frossard, Lino Rossi, Luiz Carlos Santos, Luiz Eduardo Greenhalgh, Marcelo Ortiz, Mendes Ribeiro Filho, Nelson Pellegrino, Nelson Trad, Ney Lopes, Odair Cunha, Osmar Serraglio, Paes Landim, Paulo Afonso, Paulo Magalhães, Sandra Rosado, Sigmaringa Seixas, Zenaldo Coutinho, Alex Canziani, André de Paula, Ann Pontes, Átila Lira, Coriolano Sales, Enio Tatico, Fernando Coruja, Iara Bernardi, Jaime Martins, João Fontes, José Pimentel, Júlio Delgado, Luciano Zica, Luiz Couto, Mauro Benevides, Moroni Torgan e Ricardo Barros.

Sala da Comissão, em 7 de março de 2006.

Deputado DARCI COELHO
Presidente em exercício

FIM DO DOCUMENTO
