

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI N° 6.481, DE 2006

Altera o artigo 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei da ação civil pública, e acrescenta inciso ao artigo 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor.

Autor: Deputado Celso Russomanno

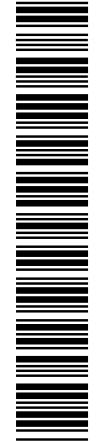
Relator: Deputado José Carlos Araújo

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame tem por finalidade “dotar as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de legitimidade ativa na defesa de direitos e interesses difusos e coletivos”.

Para tanto, pretende equiparar, tais Comissões, às pessoas jurídicas elencadas no *caput* do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e capazes de propor ação civil pública.

De modo semelhante, em inciso a ser acrescido ao art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, pretende incluir as referidas Comissões, no rol dos legitimados para agir em juízo, na defesa de interesse coletivo do consumidor.



F91A145133

A análise do mérito será feita com suporte no art. 32, V, “b”, *in fine*, do Regimento Interno. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

II - VOTO DO RELATOR

De início, devemos registrar que a natureza da matéria em apreço é eminentemente processual, e, salvo melhor juízo, mais propriamente atinente à análise de mérito por parte da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania desta Casa. ainda que o art. 32, inciso V, item “b”, preveja a competência deste Colegiado relativamente a “medidas de defesa do consumidor”.

Ocorre, no entanto, que o objeto principal é atribuir a órgãos sem personalidade jurídica, no caso, as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, indiscriminadamente, a competência, ou seja, a legitimidade para propor medidas judiciais em defesa do consumidor – especificamente, a ação civil pública e, no âmbito do Código de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC, ações judiciais em geral, para defesa coletiva.

Pretende fazê-lo com base no precedente do art. 81, parágrafo único, combinado com o art. 82, III, da Lei nº 8.078, de 1990, que instituiu o CDC, a saber:

“TÍTULO III
Da Defesa do Consumidor em Juízo

CAPÍTULO I
Disposições Gerais



Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

(...)

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente



destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

(...).” (grifamos)

Com relação à tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, em seus comentários ao art. 82, no Título III, Capítulo I da obra “Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto” (São Paulo : Revista dos Tribunais), o Professor Kazuo Watanabe destaca que:

“(...) a legitimação ad causam ativa consagrada no Código, para o aforamento das ações coletivas, foi a mais ampla possível. Seguiu o legislador a mesma orientação adotada pela Lei no. 7.347, de 24 de julho de 1985, e posteriormente reafirmada na Lei no. 7.853, de 24 de outubro de 1989.

Optou o legislador pátrio por limitar a legitimação individual à busca da tutela dos interesses e direitos a título individual.

Pelas regras que disciplinam as obrigações indivisíveis, seria admissível, em linha de princípio, a legitimação concorrente de todos os indivíduos para a defesa dos interesses difusos ou coletivos de natureza indivisível. Mas ponderações várias, como as pertinentes ao conteúdo político das demandas, à possibilidade de pressões quanto à propositura e prosseguimento da demanda, à produção de provas adequadas e ao prosseguimento destemido nas instâncias superiores, e à necessidade, enfim, de um fortalecimento do autor da demanda coletiva, fizeram com que se excluísse a legitimação



individual para a tutela dos consumidores a título coletivo.

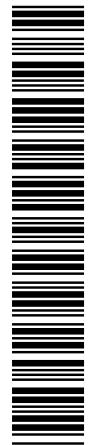
(5) LEGITIMAÇÃO DE ENTES PÚBLICOS SEM PERSONALIDADE JURÍDICA – Não se limitou o legislador a ampliar a legitimação para agir. Foi mais além. Atribui legitimação ad causam a entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, o que se fazia necessário para que órgãos públicos como o PROCON (Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor), bastante ativos e especializados em defesa do consumidor, pudessem também agir em juízo, mesmo sem personalidade jurídica.”

Tratando do assunto, no contexto do Projeto de Código Modelo de Processos Coletivos do Instituto Ibero-Americanoo de Direito Processual¹, o Juiz Federal Dr. Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, relata o seguinte (grifamos):

“3. A legitimação para agir e os requisitos específicos nas ações coletivas

O caminho trilhado pelo Projeto de Código Modelo de Processos Coletivos para a Íbero-América foi no sentido de democratizar o acesso à Justiça, fortalecendo as ações coletivas, a partir da ampliação do rol de legitimados. A proposição rompe, portanto, com sistemas tradicionais, que procuram atribuir com certa exclusividade a legitimidade ora para órgãos públicos, ora para associações e organizações não governamentais, como ocorre na Alemanha, ou principalmente para os indivíduos, como acontece nos Estados Unidos, com as class actions.

¹ Fonte: internet. http://www.jfrj.gov.br/RevistaSJRJ/num12/rev_sjrq_n12.pdf. Extraído em 5/6/2006.



Previu-se, assim, que são legitimados concorrentemente para a ação coletiva:

I – qualquer pessoa física, para a defesa dos interesses ou direitos difusos dos quais seja titular um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas por circunstâncias de fato;

II – o membro do grupo, categoria ou classe, para a defesa dos interesses ou direitos difusos de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base e para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos;

III – o Ministério Público, o Defensor do Povo e a Defensoria Pública; IV – as pessoas jurídicas de direito público interno;

V – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo código;

VI – as entidades sindicais, para a defesa dos interesses e direitos da categoria;

VII – as associações legalmente constituídas há pelos menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos no código, dispensada a autorização assemblear;

VIII – os partidos políticos, para a defesa de direitos e interesses ligados a seus fins institucionais.

Ressalte-se que tanto o Defensor del Pueblo quanto as entidades sindicais foram incluídas na segunda versão do Anteprojeto e, na atual versão, foram ainda acrescentados, por proposta do autor deste artigo, a Defensoria Pública e os Partidos Políticos.



O requisito da pré-constituição por um ano, estipulado para as associações, pode 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. Os legitimados poderão, também, atuar em conjunto, sendo hipótese, naturalmente, de litisconsórcio facultativo. A intervenção do Ministério Público, quando não for parte no processo, será obrigatória, em caso de relevância social do interesse.

Em sintonia com o incremento dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos, o Projeto estabeleceu para o Ministério Público e para os órgãos públicos a possibilidade de tomarem dos interessados, que seriam eventualmente demandados na ação coletiva, compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais. O referido compromisso de ajustamento de conduta deve estabelecer cominações, para o caso de descumprimento, e ter a natureza de título executivo extrajudicial.

O Código Modelo prevê expressamente a possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os legitimados para a demanda coletiva.

No Brasil, a Lei da Ação Civil Pública trata apenas do litisconsórcio entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados, o que pode, por vezes, ensejar discussões pertinentes à competência. Mas, sob o ponto de vista da admissibilidade de litisconsórcio entre os legitimados, não obstante a ausência de texto expresso, não haveria razão plausível para qualquer objeção.



A abertura, em termos de legitimatio ad causam, veio acompanhada do estabelecimento de requisitos específicos para a propositura da demanda coletiva, visando, assim, a um controle, em concreto, quanto à seriedade, viabilidade e importância da demanda coletiva que se pretende propor. Para as ações coletivas em geral, passariam a ser exigíveis a representação adequada do legitimado e a relevância social da tutela coletiva. E, para a tutela dos interesses ou direitos individuais homogêneos, é também necessária a aferição da predominância das questões comuns sobre as individuais e da utilidade da tutela coletiva no caso específico.

Para a aferição da representatividade adequada, o próprio código estabeleceu os seguintes parâmetros exemplificativos: a credibilidade, capacidade, prestígio e experiência do legitimado; seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos dos membros do grupo, categoria ou classe; sua conduta em outros processos coletivos; a coincidência entre os interesses dos membros do grupo, categoria ou classe e o objeto da demanda; e o tempo de instituição da associação e a representatividade desta ou da pessoa física perante o grupo, categoria ou classe.

Por sua vez, a relevância social da tutela coletiva deve ser caracterizada tendo em vista a natureza do bem jurídico, as características da lesão ou o elevado número de pessoas atingidas.

O sistema brasileiro de tutela coletiva, integrado principalmente pelos estatutos pertinentes à ação popular, à ação civil pública e à defesa do consumidor, contenta-se com um controle mais abstrato e formal em relação aos



legitimados, cabendo, ao juiz, no máximo, a aferição do tempo de existência da associação, quando esta for autora, e, se não constituída há mais de um ano, a possibilidade de dispensa deste pré-requisito.

O Projeto de Código Modelo, ao contrário, atribui ao magistrado um controle de admissibilidade centrado na adequação da representatividade do legitimado e da relevância social da demanda coletiva, bem como, diante dos interesses individuais homogêneos, em relação à predominância de questões comuns sobre as individuais e da superioridade da tutela coletiva no caso concreto. Este juízo de admissibilidade, embora deva estar presente desde o momento do recebimento da petição inicial, integra, por determinação expressa do código, a decisão fundamentada saneadora do processo que deverá ser proferida por ocasião da audiência preliminar.

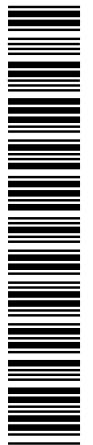
A falta de representação adequada não deve, todavia, levar o processo necessariamente à extinção sem o julgamento do mérito, como ocorreria, normalmente, diante da falta de uma condição da ação. Isso porque o Código Modelo previu que, em caso de inexistência do requisito da representatividade adequada, assim como de desistência infundada ou abandono da causa por pessoa física, entidade sindical ou associação legitimada, o juiz deverá intimar o Ministério Público e, na medida do possível, outros legitimados adequados para o caso, para que assumam, querendo, a titularidade da ação coletiva. Dessa norma, pode-se extrair, também, que o Ministério Público deve ser sempre considerado



como parte legítima e adequada para a propositura de qualquer ação coletiva. Ressalte-se, ainda, que a legitimidade ampla do Ministério Público, segundo as regras do Código Modelo, não seria incompatível com a Constituição brasileira. Isso porque, segundo a interpretação dominante firmada na nossa doutrina e legislação, o Ministério Público é legítimo para a defesa dos interesses difusos, coletivos e, no caso dos individuais homogêneos disponíveis, desde que haja relevância social, compatibilizando-se com o disposto no artigo 127 da Constituição da República. No sistema do Código Modelo, a relevância social será sempre um requisito para a própria admissibilidade da ação, razão porque, se presente, afastará qualquer alegação de ilegitimidade do Parquet. **Manteve-se, também, a intervenção obrigatória do Ministério Público, como fiscal da lei, quando não for o autor da ação.**

O Ministério e os órgãos públicos legitimados poderão tomar, tal qual previsto na legislação brasileira, compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações. A convenção terá eficácia de título executivo extrajudicial. Em disposição correlata que autoriza as partes a transigir no curso do processo, prevê, expressamente, a preservação da indisponibilidade do bem jurídico, autorizando concessões tão-somente quanto ao modo de cumprimento da obrigação.”

Ora, por tais informações é de se concluir que, embora não seja a regra, a legitimidade *ad causam* por órgãos sem personalidade jurídica própria já encontra precedente no ordenamento jurídico pátrio e amparo no entendimento doutrinário contemporâneo,



com a só observância de que tais órgãos têm que ter competências definidas para tanto e atuação especializada voltada para a defesa dos interesses coletivos dos “consumidores e vítimas ou seus sucessores” (*caput* e parágrafo único do art. 81 e 91 do CDC) ou dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Lei nº 7.347, de 1985).

Além disso, permitimo-nos inferir que a natureza de tais órgãos é essencialmente executiva, em similitude à dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), previsto no art. 105 do CDC.

No mérito, portanto, em que pesem os altos propósitos do ilustre Autor, afigura-se-nos imprópria a atribuição de tal legitimação às Comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, destinadas que são, precipuamente, à realização do processo legislativo e o controle externo da União, entre outras competências correlatas e complementares, na forma dos arts. 48, 49 e seguintes da Constituição Federal.

A representação judicial da União e seus órgãos da administração direta é feita pela Advocacia-Geral da União - AGU, na forma do art. 131 da Carta Magna.

Portanto, se tiver que agir contra terceiros, o canal próprio, no âmbito da União é a AGU, e, no sistema adotado pelo Legislador Constituinte, em regra, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis cabe ao Ministério Público (art. 127, *in fine*), com a só exceção, já referida, da atuação judicial por órgãos despersonalizados quando voltados à defesa do consumidor.

No que tange à atuação em Juízo contra o próprio Poder Público, seria um contra-senso colocar as Comissões das Casas Legislativas em concorrência com o Ministério Público. Quanto à atuação contra pessoas da sociedade civil, idem, uma vez que as



F91A145133

Comissões são compostas por representantes eleitos pela própria sociedade.

Neste particular, vários óbices poderiam ser identificados, ressaltando-se a natureza eminentemente política das referidas Casas e a possibilidade de conflito de interesses entre representantes de diferentes setores da sociedade, privilegiando a proposição de ações judiciais contra determinados setores, e não em relação a outros, e variando os critérios de discricionariedade de atuação em função da composição das Comissões.

Do ponto de vista do alcance do texto como está posto, sua abrangência nos parece muito genérica, parecendo-nos que a matéria mereceria um exame mais acurado, para identificação de quais Comissões seriam indicadas para propor as referidas ações para defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (por exemplo, Defesa do Consumidor, Meio Ambiente, Direitos Humanos e Minorias) e, quais, não (por exemplo, Constituição, Justiça e de Cidadania).

O maior obstáculo, porém, que se apresenta diante da iniciativa é, ao nosso ver-- com a devida vênia da CCJC, que, por certo, analisará de forma mais abalizada tal aspecto,-- a necessidade de serem procedidas modificações na Constituição Federal, para agregar competência específica ao Congresso Nacional (arts. 48) e às Comissões Permanentes (art. 58, § 2º), uma vez que os elencos de competências ali previstos constituem *numerus clausus* (*número restrito*), sendo de se cogitar da constitucionalidade material da proposição ora em exame. Sendo assim, a viabilização da proposta deveria ser feita pela via da Proposta de Emenda à Constituição, salvo melhor juízo.

Convém, por fim, registrar que no dia 13 de junho último, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desta Casa aprovou, em caráter conclusivo, o substitutivo do Relator, ilustre



Deputado Luiz Antônio Fleury, ao Projeto de Lei nº 5.704, do Senado Federal, que propõe alteração na mesma Lei de Ação Civil Pública (lei 7.347/85).

O Projeto original do Senado ampliava o rol das partes legítimas para propor ação civil pública, propondo a inclusão do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados, do Senado, das Assembléias Legislativas Estaduais, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais, a partir da iniciativa de qualquer parlamentar, dos Governadores dos estados e do Distrito Federal, dos Prefeitos, da Defensoria Pública e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e suas seccionais.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, acatando parecer do Relator Fleury, aprovou a inclusão apenas da Defensoria Pública na lei vigente. O Relator considerou não haver razões de ordem institucional ou jurídica para fundamentar as outras inclusões. Justificou que a amplitude proposta pelo projeto pode tornar o instrumento processual de ação civil pública bastante vulnerável a utilizações em que prepondere o caráter político – partidário, em detrimento da verdadeira defesa de interesses e direitos coletivos e difusos da sociedade.

Esta decisão conclusiva da CCJC, que passou a representar a decisão da Câmara, e como tal pode ensejar declaração de prejudicialidade das proposições afins que estejam tramitando na Casa (art 164, do Regimento Interno), fornece elementos convincentes para também se rejeitar, com muito mais propriedade, a proposta inserida no presente projeto de lei em exame.

Observe-se que, se prevaleceu o consenso de que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado não deveriam ter legitimidade para a propositura da ação civil pública, com muito mais

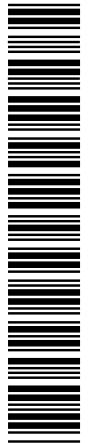


razão esta vedação se aplica às Comissões das duas Casas, por serem muito mais vulneráveis ao uso político- partidário.

Em face do exposto, **voto pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 6.481, de 2006.**

Sala da Comissão, em de junho de 2006.

Deputado JOSÉ CARLOS ARAÚJO
Relator



F91A145133