

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 187, de 2011, que "regulamenta a ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal".

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 187, de 2011, do Senador Walter Pinheiro, que “regulamenta a ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal”, propondo-se a substituir a vigente Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965).

O autor da matéria argumenta, em sua justificação, que a atual lei já se encontra vigente há 40 anos, razão pela qual “merece severa atualização, não apenas para adequá-la aos novos tempos e à sociedade de massa, mas também para incorporar os recentes avanços no campo do direito processual civil, como a possibilidade de expedição de preceitos cominatórios e inibitórios, a execução específica das obrigações de fazer e não fazer, etc”.

Sobre as mudanças propostas, primeiramente, vale registrar os temas destacados pelo próprio autor da matéria, em sua justificação, com respeito à **ampliação do conceito de lesão ao patrimônio público suscetível de controle via ação popular** (*caput* do art. 1º). Ademais, esclarece o autor que, “para afastar as divergências doutrinárias e

jurisprudenciais que ainda existem a respeito da lei vigente, [foi explicitado] que qualquer ato lesivo é suscetível de impugnação por ação popular, mesmo que a lesão consista em ofensa à ordem jurídica” (art. 3º).

Em acréscimo, o projeto propõe a **extensão do cabimento da ação popular também para a forma preventiva**, a fim de evitar que um dano ao patrimônio público efetivamente ocorra, podendo, para tanto, o juiz se valer de preceitos inibitórios (art. 2º).

Ainda na justificação, destacam-se **mudanças quanto ao ônus da prova**, possibilitando “ao juiz, diante das circunstâncias do caso concreto, redistribuir o *onus probandi*, podendo atribuí-lo à parte que tenha melhores condições de dele se desincumbir” (arts. 14 e 15).

No que tange ao **cumprimento da sentença**, o autor da matéria salienta a nova disciplina dada ao tema, “de modo a **dispensar a execução diferida** e, por conseguinte, a sempre criticável necessidade de citar-se novamente o devedor” (*caput* do art. 27 e incisos I e II).

E, por fim, com o intuito de **simplificar a satisfação do crédito**, o autor da matéria assinala que foi fixada “a obrigatoriedade de o devedor apresentar ao juízo a relação de todo o seu patrimônio, de modo a facilitar a atuação do credor”, além de ser instituída, no âmbito da ação popular, “a já festejada *penhora online*, por meio da qual o juiz é autorizado a oficiar à autoridade supervisora do sistema bancário para obter informações sobre numerário em nome do devedor” (inciso III do art. 27 e art. 28).

Além dessas modificações destacadas pelo próprio autor da matéria, consideramos relevante apontar, em acréscimo, que o projeto também faz **diversas modificações de ordem formal**, preocupando-se com adequações de ordem técnico-terminológica, como, por exemplo, no § 2º do art. 1º, ao substituir “invalidez” por “invalidade”, referindo-se a atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.

De acordo com o projeto, **o autor da ação popular não terá mais o poder de requerer às entidades lesadas as certidões e informações que julgar necessárias**, devendo tais documentos e informações ser



encaminhados ao juízo por determinação do juiz, ao despachar a inicial (art. 9º, I).

Deixará de constar do texto da lei da ação popular **o rol com menção expressa e especificada dos casos caracterizados como atos lesivos ao patrimônio ou a especificação dos atos e contratos nulos.**

Os entes públicos deixarão de ser sujeitos passivos da ação popular, que passará a ser ajuizada exclusivamente contra as autoridades, administradores, servidores ou funcionários e os beneficiários diretos do ato (art. 5º).

O autor da ação deixará de ter a prerrogativa de promover a **citação por edital dos beneficiários do ato lesivo.**

Haverá **prazo maior para contestação**, de trinta dias, **porém improrrogável**, ao invés do prazo atualmente previsto em lei, de vinte dias, prorrogáveis por mais vinte (art. 11).

Serão conferidos poderes instrutórios ao **juiz, que poderá determinar de ofício a produção das provas** que entender cabíveis (parágrafo único do art. 12).

No que tange às **despesas do processo, o autor será isentado de qualquer pagamento**, inclusive custas, emolumentos e honorários periciais (art. 17), diferentemente das disposições atuais, que impõem ao autor o pagamento de “custas e preparo a final”.

Quanto aos efeitos da sentença, o projeto propõe a **supressão do efeito suspensivo** atualmente previsto em lei, no caso de procedência do pedido (parágrafo único do art. 25).

Por fim, o projeto propõe a revogação da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que “regula a ação popular”, e fixa cláusula de vigência de noventa dias após a publicação da lei em que eventualmente vier a ser convertido.

Ao projeto não foram oferecidas emendas.



II – ANÁLISE

A proposição trata da *ação popular*, tema relacionado à cidadania e ao direito processual civil, que se insere na competência legislativa da União, em caráter privativo, nos termos do art. 22, incisos I e XIII, da Constituição.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48 da Constituição), sendo legítima a iniciativa parlamentar, conforme estabelece o art. 61 da Lei Maior, não figurando a matéria tratada na proposição entre aquelas que são de iniciativa privativa do Presidente da República, previstas no § 1º do mesmo art. 61. Tampouco há inconstitucionalidade material na proposição.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto *i)* o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, *ii)* o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico, *iii)* possui o atributo da *generalidade*, *iv)* se afigura dotado de potencial *coercitividade* e *v)* se revela compatível com os *princípios diretores do sistema de direito pátrio*.

A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, estamos certos de que a matéria merece louvor, porque reformula um dos mais importantes instrumentos de realização de cidadania – que é a ação popular –, aumentando-lhe o alcance, na medida em que terá por objetivo não apenas a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, como também daqueles lesivos à moralidade administrativa. Ademais, atualiza as disposições concernentes à ação popular de modo a incorporar recentes avanços do processo civil, como a expedição de preceitos cominatórios e inibitórios, assim como a inversão do ônus da prova, de forma a possibilitar ao juiz atribuir tal ônus a quem tenha melhores condições de dele se desincumbir.

Além disso, na esteira das inovações propostas, qualquer ato lesivo ao patrimônio público tornar-se-á suscetível de impugnação por ação



popular, mesmo que a lesão consista em ofensa à ordem jurídica, independentemente de prejuízo pecuniário ao Erário.

Não obstante esses avanços, o projeto merece alguns ajustes. Primeiramente, no que concerne à necessidade de contemplar, de forma expressa, a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural no âmbito da ação popular, tal como preconiza o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

Em outro aspecto, percebe-se que, em comparação com o art. 9º da Lei de Ação Popular vigente, o § 3º do art. 4º do PLS nº 187, de 2011, suprimiu a prerrogativa que tem o Ministério Público de promover o prosseguimento do feito, no caso de desistência da ação. No nosso sentir, não há motivo para essa supressão, pois, como fiscal da lei, o Ministério Público teria como evitar que, muitas vezes, por conta da negligência da parte autora, uma ação popular proposta por motivos justos e legítimos acabasse sendo arquivada, em prejuízo do interesse público.

Outro ajuste a ser feito diz respeito à necessidade de supressão do art. 24, que se mostra em descompasso com a nova sistemática recursal implantada pelo novo Código de Processo Civil – prestes a entrar em vigor em março de 2016 –, vertida no seu art. 1.015, segundo o qual o agravo de instrumento não será mais cabível contra qualquer decisão interlocutória, mas tão somente nas situações elencadas nos incisos I a XIII do mencionado artigo.

Além disso, devem ser evitadas disposições redundantes, no que tange ao art. 7º em relação ao que dispõe o art. 31, na medida em que ambos determinam a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil à ação popular, razão pela qual este último deve ser suprimido.

Por fim, recomenda-se a inversão da ordem da cláusula revocatória com a cláusula de vigência, devendo esta figurar em último lugar, porquanto encerra todo o alcance das disposições que lhe precedem.

III – VOTO



Em vista do exposto, manifestamo-nos pela aprovação do PLS nº 187, de 2011, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 1º do PLS nº 187, de 2011:

Art. 1º A ação popular tem por objetivo a anulação ou a declaração de nulidade de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, bem como, conforme o caso, a condenação de seus responsáveis e beneficiários à obrigação de fazer, não fazer ou dar que possa evitar ou atenuar o dano e à reparação de danos materiais e morais.

.....

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao § 3º do art. 4º do PLS nº 187, de 2011:

Art. 3º.

.....

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação, o juiz fará publicar três editais, com prazos de trinta dias de intervalo entre um e outro, de modo a assegurar a qualquer cidadão, dentro de trinta dias da última publicação, o direito de promover o prosseguimento da ação, prerrogativa de igual modo estendida ao Ministério Público, dentro de noventa dias após a sua intimação.

.....



EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o art. 24 do PLS nº 187, de 2011, renumerando-se os subsequentes.

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o art. 31 do PLS nº 187, de 2011, renumerando-se os subsequentes.

EMENDA Nº – CCJ

Inverta-se a posição dos arts. 32 e 33, de maneira que a cláusula revogatória passe a figurar como art. 32 e a cláusula de vigência como art. 33.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

