



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.073, DE 2005

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2003, de autoria do Senador Sérgio Cabral, que altera o art. 5º da Lei 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública, para legitimar Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores para a sua propositura.

Relator: Senador **Pedro Simon**

I – Relatório

Trata-se de deliberar sobre o Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2003, que altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985 – Lei de Ação Civil Pública.

O PLS nº 131, de 2003, tem por objetivo ampliar o rol das pessoas e dos entes legitimados para a propositura da ação civil pública e nele incluir senadores, deputados federais e estaduais, e vereadores.

Hoje, do rol do art. 5º da referida lei constam União, Ministério Público, estados, municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e associações, essas últimas somente se constituídas há mais de um ano ou se tiverem a sua atividade institucional voltada para a defesa do meio ambiente, do consumidor e outras iniciativas de mesmo teor.

Consigne-se que a proposição em tela recebeu duas emendas na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. A Emenda nº 1 – tem por escopo aditar a Defensoria Pública ao rol dos legitimados para propor a ação civil, além daqueles já previstos no projeto.

A Emenda nº 2, se acolhida, ampliará o rol dos legitimados para a propositura da ação civil com o acréscimo apenas de senadores, deputados federais, câmaras distrital e municipais.

Portanto, a Emenda nº 1, tem o mesmo sentido do PLS nº 131, de 2003, no que concerne à inclusão de senadores e deputados federais, além da Defensoria Pública, porém a Emenda nº 2, indica ao rol as assembléias legislativas em lugar de deputados estaduais, e as câmaras distrital e municipais em lugar de deputados distritais e vereadores.

Ao projeto ainda foi acrescida, posteriormente, a Emenda nº 3 que havia sido apresentada inicialmente como Voto em Separado pelo Senador Demóstenes Torres, que dá um tratamento formal diferenciado ao propósito da matéria. Assim argumenta o autor da emenda:

“Dessa forma, entendo que o mais acertado é legitimar no pólo ativo não os parlamentares pessoalmente, mas seus órgãos de representação global como instituições aptas a proporem a Ação Civil Pública. A Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas, a Câmara Distrital e as Câmaras Municipais são instituições que integram as Pessoas Jurídicas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios respectivamente, suprapartidárias, e que por ambos os motivos não divergem do objetivo final do Instituto citado, qual seja, a defesa dos interesses públicos mediante a interação entre o Estado e a Sociedade, ambos representados por pessoas jurídicas aptas a provocar o Poder Judiciário na defesa desses

interesses, sem buscar com isso objetivos eleitoreiros ou partidários.”

II – Análise

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, é regente da ação civil pública, que visa à fixação da autoria e determinação da responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor ou a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O art. 5º da Lei de Ação Civil Pública outorga legitimidade para a proposição da ação principal e de eventuais cautelares conexas à União Federal, ao Ministério Público, aos Estados e aos Municípios, na condição de entes públicos integradores da República, e também às autarquias federais ou estaduais, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações constituídas há mais de um ano ou que tenham por finalidade institucional a defesa do patrimônio público, a proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico.

A mesma lei, no art. 6º, facilita a qualquer pessoa provocar a iniciativa do Ministério Público e ministrá-lhe as informações que disponha sobre fatos capazes de alicerçar a ação civil. Ao servidor público, a iniciativa de informar o Ministério Público não é faculdade, mas dever.

Logo, todos podem provocar o **Parquet** e é longo o rol dos que podem ajuizar a ação civil pública, mas desse rol, hoje, estão excetuados senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores. Incluí-los no rol do art. 5º da Lei nº 7.347 é a razão da proposição e da emenda nº 1.

Mas, se com relação à legitimação dos deputados federais e senadores há consenso entre os textos da proposição e da Emenda nº 1, por seu turno a Emenda nº 2-CCJ sequer menciona a Defensoria Pública, como o faz a Emenda nº 1-CCJ, e além disso deixa de recomendar a inclusão, no rol do art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, dos deputados estaduais e vereadores para em seu lugar propor sejam incluídas as assembléias legislativas e as câmaras distrital e municipais.

A argumentação justificadora da Emenda nº 2, com acerto, aponta a impropriedade de se legitimar tão grande número de agentes políticos (deputados estaduais, deputados distritais e vereadores) que, embora desempenhem relevante papel na sociedade, podem

utilizar indevidamente esse importante instituto jurídico e trazer graves reflexos ao sujeito passivo.

Acrescente-se que a ação civil pública admite litisconsórcio, isto é, a pluralidade de autores e de réus. Considerando-se que o Ministério Público é o detentor de competência natural para ajuizar a ação civil pública na defesa dos direitos difusos (art. 5º, § 2º, inciso II, da Lei nº 7.347, de 1985), não há razão para a excessiva ampliação do rol de pessoas e entes legitimados, bastando-lhes acionar o **Parquet** até aderir à ação como litisconsortes ativos, isto é, na condição de integrantes do pôlo a quem coube a iniciativa.

Assiste razão ao ilustre autor da Emenda nº 2, também quando se refere à provável banalização da ação civil pública na hipótese de se ampliar desmedidamente o rol de legitimados para a sua propositura.

Entretanto, conforme amplo debate da matéria com o autor e demais membros da Comissão, entre os quais o ilustre proposito das emendas, houvemos por concluir que o texto mais adequado ao conteúdo normativo aclamado pelo entendimento é o oriundo de um voto em separado do Senador Demóstenes Torres, que por razoável aclaramento passou a se constituir em emenda – no caso a Emenda nº 3 (nº 1-CCJ), assim expressa:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 1º de que trata o Projeto de Lei do Senado nº 131 de 2003, que altera o **caput** do art. 5º da Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública a seguinte redação:

“Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público;

II – o Presidente da República

III – a Mesa do Senado Federal;

IV – a Mesa da Câmara dos Deputados;

V – o Governador de Estado e do Distrito Federal;

VI – a Mesa das Assembléias Legislativas e das Câmaras Distrital e Municipais;

VII – o Prefeito de Município;

VIII – a Defensoria Pública;

IX – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais;

X – a autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, federal, estadual ou municipal.

XI – a associação que concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da Lei Civil;

b) 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." (NR)

Diante das considerações expendidas, não há o que objetar quanto à pertinência do PLS nº 131, de 2003, que atende aos pressupostos de constitucionalidade dos art. 22, inciso I, e 48 da Constituição Federal, de par com a juridicidade e o mérito. Do mesmo modo reconhecemos a procedência da Emenda nº 3 porque, de fato, a ampliação do rol dos dotados de legitimidade ativa levaria à banalização da ação civil pública.

Ademais, miríade de questiúnculas de ordem pessoal poderia advir da simples outorga legal para deputados estaduais, distritais e vereadores atuarem, individualmente, como proponentes dessa ação, com risco de deformar-se a finalidade de norma útil à defesa dos valores públicos.

III – Voto

Com base nas razões expendidas, concluímos pela constitucionalidade, juridicidade e mérito do PLS nº 131, de 2003, pelo acolhimento da Emenda nº 3, que passou a denominar-se Ementa nº 1–CCJ, e pela prejudicialidade das Emendas nºs 1 e nº 2.

Sala da Comissão, 8 de junho de 2005.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 131 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 08/06/2005, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	Antônio Carlos Magalhães	
RELATOR:	Antônio Carlos Magalhães	
BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)		
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (Presidente)	1-ROMEU TUMA	
CÉSAR BORGES	2-MARIA DO CARMO ALVES	
DEMÓSTENES TORRÉS	3-JOSÉ AGRIPINO	
EDISON LOBÃO	4-JORGE BORNHAUSEN	
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO	
ALMEIDA LIMA	6-TASSO JEREISSATI	
ÁLVARO DIAS	7-EDUARDO AZEREDO	
ARTHUR VIRGÍLIO	8-LEONEL PAVAN	
JUVÉNCIO DA FONSECA (PDT)*	9-GERALDO MESQUITA JÚNIOR(*)	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB, PL e PPS)		
ALOIZIO MERCADANTE	1-DELcíDIO AMARAL	
EDUARDO SUPLÍCY	2-PAULO PAIM	
FERNANDO BEZERRA	3-SÉRGIO ZAMBIASI	
MAGNO MALTA	4-JOÃO CAPIBERIBE	
IDELI SALVATTI	5-SIBÁ MACHADO	
ANTONIO CARLOS VALADARES	6-MOZARILDO CAVALCANTI	
SERRYS SLHESSARENKO	7-MARCELO CRIVELLA	
PMDB		
RAMEZ TEBET	1-NEY SUASSUNA	
JOÃO BATISTA MOTTA	2-LUIZ OTÁVIO	
JOSÉ MARANHÃO	3-SÉRGIO CABRAL	
MAGUITO VILELA	4-GERSON CAMATA	
AMIR LANDO	5-LEOMAR QUINTANILHA	
PEDRO SIMON (Relator)	6-GARIBALDI ALVES FILHO	
PDT		
JEFFERSON PÉRES	1-OSMAR DIAS	

(*) Vaga ocupada por cessão do PSDB.

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

PROPOSIÇÃO: PLS N° 134, DE 2005.

TITULARES - BLOCO DA MINORIA (PFL E PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO DA MINORIA (PFL E PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANTONIO CARLOS MAGALHÃES					1 - ROMEU TUMA	X			
CÉSAR BORGES	X				2 - MARIA DO CARMO ALVES				
DEMÓSTENES TORRES	X				3 - JOSE AGripino				
EDISON LOBÃO	X				4 - JORGE BORNHAUSEN				
JOSE JORGE					5 - RODOLPHO TOURINHO	X			
ALMEIDA LIMA					6 - TASSO JEREISSATI				
ALVARO DIAS					7 - EDUARDO AZEREDO				
ARTHUR VIRGILIO					8 - LEONEL PAVAN				
JUVENTINIO DA FONSECA (PDT)*					9 - GERALDO MESQUITA JUNIOR (PSOL)*				
TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB, PLE PPS)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB, PLE PPS)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALONZO MERCADANTE	X				1 - DELCIO AMARAL				
EDUARDO SUPlicY	X				2 - PAULO PAIM				
FERNANDO BEZERRA					3 - SÉRGIO ZAMBIAIS				
MAGNO MALTA					4 - JOÃO CABIBERIBE				
IDEU SALVATTI					5 - SIBÁ MACHADO	X			
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				6 - MOZARILDO CAV/ALCANT				
SERYS SLHESSARENKO					7 - MARCELO CRIVELLA				
TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
RAMEZ TEbet					1 - NEY SUASSUNA				
JOÃO BATISTA MOTTA					2 - LUIZ OTAVIO				
JOSE MARANHÃO					3 - SÉRGIO CABRAL	X			
MAGUITO VILELA					4 - GERSON CAMATA				
AMIR LANDO					5 - LEONMAR QUINTANILHA				
PEDRO SIMON	X				6 - GARIELDI ALVES FILHO				
TITULAR - PDT					SUPLENTE - PDT				
JEFFERSON PÉREZ	X				1 - OSMAR DIAS				

TOTAL: 4 SIM: 12 NÃO: — ABSTENÇÃO: — AUTOR: — PRESIDENTE —

SALA DAS REUNIÕES, EM 06 / 06 / 2005

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES
Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)

U:\CCJ\2005\Reunião\Votação nominal.doc (atualizado em 04/05/2005)
*) Vaga ocupada por cessão do PSD.

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

TITULARES - BLOCO DA MINORIA (PFL E PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO DA MINORIA (PFL E PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANTONIO CARLOS MAGALHÃES	X				1 - ROMEUTUMA	X			
CÉSAR BORGES	X				2 - MARIA DO CARMO ALVES				
DEMÓSTENES TORRES	X				3 - JOSÉ AGRIPINO				
EDISON LOBÃO	X				4 - JORGE BORNHAUSEN				
JOSÉ JORGE					5 - RODOLPHO TOURINHO	X			
ALMEIDA LIMA					6 - TASSO JEREISSATI				
ÁLVARO DIAS					7 - EDUARDO AZEREDO				
ARTHUR VIRGILIO					8 - LEONEL PAVAN				
JUVÉNCIO DA FONSECA (PDT)*					9 - GERALDO MESQUITA JÚNIOR (PSCL)*				
TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB, PLE, PPS)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB, PLE, PPS)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALOIZIO MERCADANTE	X				1 - DELCÍDIO AMARAL				
EDUARDO SUPlicY	X				2 - PAULO PAIM				
FERNANDO BEZERRA					3 - SÉRGIO ZAMBIAIS				
MAGNO MALTA					4 - JOÃO CAPIBERIBE				
IDEI SALVATTI					5 - SIBÁ MACHADO	X			
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				6 - MOZARILDO CAVALCANTI				
SERYS SLHESSARENKO					7 - MARCELO CRIVELLA				
TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES PMDB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
RAMEZ TEbet					1 - NEY SUASSUNA				
JOÃO BATISTA MOTTA					2 - LUIZ OTAVIO				
JOSÉ MARANHÃO					3 - SÉRGIO CABRAL	X			
MAGUITO VILELA					4 - GÉRSON CAMATA				
AMIR LANDO					5 - LEOMAR QUINTANILHA				
PEDRO SIMON	X				6 - GARIBALDI ALVES FILHO				
TITULAR - PDT					SUPLENTE - PDT				
JEFFERSON PÉRES	X				1 - OSMAR DIAS				

TOTAL: 14 SIM: 13 NÃO: — ABSTENÇÃO: — AUTOR: — PRESIDENTE: —


Senador **ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES**
Presidente

SALA DAS REUNIÕES, EM 08/10/2005
O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)
U:\CCJ\2005\Reunião\Votação nominal.doc (atualizado em 04/05/2005)

(*) Vaga ocupada por cessão do PSDB.

TEXTO FINAL

DO PROJETO DE LEI DO SENADO N° 131, DE 2003, NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA QUE:

“Altera o artigo 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei de Ação Civil Pública, para legitimar os senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores para a sua propositura”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O **caput** do art. 5º da Lei nº 7.347/85 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público,
II – o Presidente da República;
III – a Mesa do Senado Federal;
IV – a Mesa da Câmara dos Deputados;
V – o Governador de Estado e do Distrito Federal;

VI – a Mesa das Assembléias Legislativas e das Câmaras Distrital e Municipais;

VII – o Prefeito de Município;

VIII – a Defensoria Pública;

IX – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais;

X – a autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, federal, estadual ou municipal;

XI – a associação que concomitantemente:

a. esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da Lei Civil;

b. 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.” (NR)

Art. 2º Inclua-se um parágrafo ao art. 5º da Lei nº 7.347 com a seguinte redação:

Art. 5º

”§ 7º Na hipótese de o parlamentar perder o mandato no curso da ação por ele proposta, será o Ministério Público intimado para assumir a titularidade ativa, sem prejuízo da faculdade de qualquer outro legitimado assumir o polo ativo da ação.”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, 8 de junho de 2005. –

, Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SE- CRETARIA GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250 DO REGIMENTO INTERNO

**Voto em separado do Senador Almeida Lima na
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.**

I – Relatório

O ilustre autor do Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2003, tem por objetivo alterar o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei de Ação Civil Pública – LAP), para ampliar o rol das pessoas e dos entes legitimados para a propositura da ação civil pública e nele incluir senadores, deputados federais e estaduais, e vereadores.

Na sua redação atual, do art. 5º da LAP constam como legitimados para a ação civil pública: a União Federal, o Ministério Público, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, fundações e associações (as associações só podem ocupar o polo ativo da ação civil pública se constituídas há mais de um ano ou se tiverem a sua atividade institucional voltada para a defesa do meio ambiente, do consumidor e outras iniciativas de mesmo teor).

Dos autos constam duas emendas, oferecidas nesta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania e que são a razão do presente Voto em Separado: **a)** a Emenda nº 1-CCJ visa a fazer constar do rol a Defensoria Pública; e **b)** a Emenda nº 2-CCJ destina-se a acrescentar ao rol senadores, deputados federais, câmaras distrital e municipais.

O ilustre Senador Pedro Simon, ao relatar a matéria, manifestou-se favoravelmente à proposição de que trata o PLS nº 131, de 2003, e às referidas emendas.

II – Análise

Pedindo vênia ao nobre relator, discordamos da sua posição na matéria não com relação ao PLS nº 131, de 2003, que se faz essencial ao ordenamento jurídico brasileiro –, mas no que tange às duas emendas.

Com efeito, o presente Voto em Separado não serve à insurgência quanto ao teor do PLS nº 131, de 2003 que endossamos em todos os seus termos. Mas não podemos calar diante da rejeição às Emendas nºs 1 e 2-CCJ, que precisam ser acolhidas porque visam, a primeira, a inclusão das defensorias públicas no rol (LAP, art. 5º) dos entes legitimados para propor a Ação Civil Pública, e a segunda, a dar legitimização ativa para a Ação Civil Pública, nesse caso, dos deputados estaduais, deputados distritais e vereadores.

Ora, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que trata da Ação Civil Pública, sedia os procedimentos relativos à determinação da responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor ou a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Acentue-se que essa lei foi editada e entrou em vigor em 1985, exatamente quando se findava o período da ditadura e se iniciava a abertura política para a democracia.

Não pode a ordem jurídica manter os limites de inspiração histórica da LAP, limites próprios do período de exceção política, para cercar, nos dias atuais, o direito de acesso à Justiça, assegurado no art. 5º, incisos XXXV da Carta Federal de 1988. No nosso entender, deve-se, ao contrário do que preconizam as emendas, ampliar a admissibilidade das pessoas e entes legitimados para ocupar o pólo ativo das ações que visem à defesa dos interesses gerais da sociedade.

Observe-se que o art. 5º da Lei de Ação Civil Pública dá legitimidade ativa à União Federal, ao Ministério Público, aos Estados e aos Municípios, e também às autarquias federais e estaduais, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações que tenham por finalidade institucional a defesa do patrimônio público, a proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico.

No art. 6º, a LAP facilita a qualquer pessoa provocar a iniciativa do Ministério Público e ministrar-lhe as

informações que disponha sobre fatos capazes de alicerçar a ação civil. Essa condição desnivela, sem razão plausível, deputados estaduais e vereadores dos demais entes outorgados pelo art. 5º da lei, pois se associações e empresas públicas podem propor ação civil pública, não é aceitável desacreditar os representantes do povo, credenciados para o exercício desse dever.

Na verdade, é tardia, em pelo menos vinte anos (1985 a 2005), a medida que propicia incluir deputados federais e senadores no rol dos legitimados para ajuizar a ação civil pública, e equivocada, a mesma medida, se mantiver a exclusão de deputados estaduais, deputados distritais e vereadores, como está estampado na Emenda nº 2-CCJ.

Observe que é imperativa a inclusão, no rol dos legitimados pelo art. 5º da LAP, dos representantes políticos, porque impugnar atos mediante ação civil pública constitui extensão de seus mandatos e exercício da defesa dos interesses coletivos de suas comunidades, em favor do patrimônio público e da preservação do meio ambiente.

Ou a lei só foi concebida para atuar nos grandes centros?

A argumentação que serve de embasamento para a Emenda nº 2-CCJ deixou de considerar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm seus interesses defendidos, em grande parte, pela ação de seus agentes políticos: deputados estaduais, deputados distritais e vereadores, que desempenham funções de relevo e podem, a partir de sua inclusão no rol do art. 5º da LAP, exercer pressão favorável aos bens públicos e aos valores históricos de suas respectivas comunidades.

Nessa senda, deve-se aditar que, nada obstante a ação civil pública admitir o litisconsórcio, tanto no pólo ativo quanto no passivo (autor e réu), o Ministério Público não pode ser exclusivo na legitimidade ativa, até por não ter possibilidade de conhecer de desmandos praticados em todos os rincões do País, em cada pequena cidade, em cada povoado. É preciso que deputados estaduais, distritais e vereadores detenham a competência formal, consignada em lei, para ajuizar a ação civil pública na defesa dos direitos difusos (art. 5º, § 2º, inciso II, da Lei nº 7.347, de 1985), por serem eles os representantes dos interesses das comunidades e também por conhecêrem mais de perto os valores a serem defendidos.

E não se insista que haverá a banalização da ação civil pública se ocorrer a ampliação do rol de legitimados para a sua propositura, porque a inclusão desses agentes (deputados estaduais e distritais, e vereadores) só contribuirá para atenuar a carga suportada pelos integrantes do Ministério Público, que, hoje, concentram essa incumbência (LAP, arts. 5º e 6º).

Com base nas presentes considerações, apresentamos o presente Voto em Separado ao PLS nº 131, de 2003, no sentido de sua aprovação com a Emenda nº 1-CCJ, e com subemenda à Emenda nº 2-CCJ.

Dessa maneira, a Emenda nº 1-CCJ, a nosso ver, deve ser acolhida por incluir no art. 5º da LAP a Defensoria Pública, órgão que se vem estruturando para atender aos hipossuficientes econômicos em todas as partes do País; e deve ser acolhida subemenda à Emenda nº 2-CCJ, que trata da inclusão dos deputados estaduais, deputados distritais e vereadores, no art. 5º da LAP, para incluir no rol de legitimados para a Ação Civil Pública – além de deputados estaduais e distritais, e vereadores – as associações parlamentares, os conselhos de representação profissional a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, os Conselhos de Arquitetura e Engenharia e todos os demais entes e associações que desempenhem atividades voltadas para a defesa do meio ambiente e dos demais interesses públicos.

III – Voto

Diante do exposto, emitimos voto pela aprovação do PLS nº 131, de 2003, com a aprovação da Emenda nº 1-CCJ e a seguinte subemenda à Emenda nº 2-CCJ.

SUBEMENDA Nº 1 – CCCJ (à Emenda nº 2 ao PLS nº 131, de 2003)

Dê-se, com base no art. 231 do Regimento Interno do Senado Federal, ao texto do art. 5º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos senadores e deputados federais, pelos estados, pelos deputados estaduais, pelo Distrito Federal, pelos deputados distritais, e pelos municípios e vereadores. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, associação de classe, conselho de representação profissional e outros que:”

Sala da Comissão, – Almeida Lima.

VOTO EM SEPARADO DO SENADOR DEMÓSTENES TORRES NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

I – Do Relatório

À proposta do Senador Sérgio Cabral foram apresentadas duas emendas, sendo a primeira pelo próprio autor do projeto e a segunda por mim, antes da apresentação do parecer do Relator Senador Pedro Simon, que opina pela constitucionalidade da matéria

e sua aprovação com o acolhimento da emenda 2 e rejeição da emenda 1.

A emenda 1 legitimava, além dos parlamentares citados, a Defensoria Pública na propositura da ação civil pública, além dos demais entes aptos a propô-la segundo a redação original. A emenda 2 prevê o direito de propositura da Ação Civil Pública aos Deputados e Senadores, mas exceta os Deputados Estaduais e Vereadores, substituindo-os pelas respectivas assembléias legislativas, câmaras distritais e municipais, retirando essa função dos Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto pessoas jurídicas autônomas.

II – Da Análise

Ressalto inicialmente o papel da Ação Civil Pública em nosso ordenamento jurídico. Com o desenvolvimento da democracia brasileira e seu direcionamento a uma ordem constitucional que garantisse direitos individuais e sociais, fazia-se necessário buscar a criação de um ordenamento infraconstitucional que pudesse garantir a participação da sociedade e dos novos agentes públicos na busca da garantia dos direitos que ressurgiam.

O instituto da Ação Civil Pública buscou a interação entre o Poder Público e a sociedade na defesa do meio-ambiente, do consumidor, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, tendo justamente por escopo a reapropriação gradativa da defesa do que é público pela sociedade.

Assim ensina Rodolfo de Camargo Mancuso (Ação Civil Pública: Instrumento de Participação na Tutela do Bem Comum, In Participação e Processo, Coordenado por Ada Pelegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kasuo Watanabe, pp. 200):

“O que releva é que, com a edição da citada lei, restou consagrada, em sede legislativa, um reclamo que exsurge de todas as sociedades civis nos países civilizados: O Estado não é o dono do erário, dos bens públicos, do patrimônio cultural. É apenas o seu gerente-administrador. Por isso, de um lado, deve prestar contas ao povo que lhe outorgou esse poder de gestão; e, por outro lado (...) deve admitir que o povo promova sua responsabilidade, por meio da via jurisdicional agora dentre nós ampliada pelo advento da Lei nº 7.347/85. Nem outra coisa se deduz, em última análise, do princípio constitucional pelo qual se estabeleceu que o poder emana do povo e em seu nome é exercido”.

Por esse motivo legitimou-se determinadas pessoas jurídicas para a sua propositura. Em nome do Poder Público, legitimaram-se as Pessoas Jurídicas União, Estados e Municípios e as Pessoas Jurídicas da Administração Indireta. Em nome da sociedade legitimou-se Pessoa Jurídica constituída sob a forma de Associação Civil, que cumpram os requisitos previstos no art. 5º da lei e por fim, diante das funções inerentes e de sua

responsabilidade, nomeou também o Ministério Públíco como ente legitimado a propor a ação civil pública. Como bem ressalta o relator, é evidente que caberia ao **Parquet** essa função, até por estar isento de custas e honorários no caso de improcedência da demanda.

Tentou-se ainda salvaguardar o referido instituto de qualquer conotação de cobrança ou perseguição política. Até por isso não foram inseridos no rol de legitimados, partidos políticos ou associações sindicais, aptos a propor ação direta de inconstitucionalidade quando determinada lei possui questionamento acerca de sua validade constitucional.

E é acertada essa decisão do legislador por estarmos tratando de ação que imputará responsabilidade ao causador do dano. As consequências dessa conduta poderão ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, diferentemente das ações que declararam a inconstitucionalidade de determinada lei, que não acarretam responsabilidade diretas ao réu.

Em muitos casos, para não dizer na maioria deles, o agente responsável pelo dano causado, que enseja a ação, é o próprio agente político: presidente, seus ministros, governador, seus secretários e os prefeitos e seus auxiliares.

Nesse sentido, não me parece razoável legitimar pessoas físicas, imbuídas de funções públicas como é o caso dos parlamentares (nos três níveis), dentre os legitimados a proporem a Ação Civil Pública. Embora defensores de interesses públicos, não é recomendável que tais agentes sejam legitimados a, individualmente, provocar o Poder Judiciário ante o descumprimento de direitos por condutas irregulares. Tanto que a lei, em seu artigo 5º, em momento algum delega essa competência a pessoas, mas sim às instituições, estas sim representadas por agentes políticos.

O relator, ao analisar as emendas apresentadas à propositura original alerta que ao se legitimar tão grande número de agentes políticos, que embora desempenhem papel relevante na sociedade, para a propositura da ACP, o Congresso Nacional estaria possibilitando a utilização indevida, ainda que excepcionalmente, do instituto jurídico, podendo inclusive trazer enormes e injustos reflexos ao sujeito passivo da ação.

Dessa forma, entendo que o mais acertado é legitimar no pólo ativo não os parlamentares pessoalmente, mas seus órgãos de representação global como instituições aptas a proporem a ação civil pública. A Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas, a Câmara Distrital e as Câmaras Municipais são instituições que integram as Pessoas Jurídicas União, Estados, Distrito Federal e Municípios respectivamente, suprapartidárias, e que por ambos os motivos não divergem do objetivo final

do instituto citado, qual seja, a defesa dos interesses públicos mediante a interação entre o Estado e a Sociedade, ambos representados por pessoas jurídicas aptas a provocar o Poder Judiciário na defesa desses interesses, sem buscar com isso objetivos eleitoreiros ou partidários.

O próprio art. 103 da Carta Magna, ao decidir sobre quem é legítimo para propor a ação direta de inconstitucionalidade enumera as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas como instituições aptas ao ajuizamento da medida. Entendo que igual critério deve ser aplicado na legitimação ativa para a propositura da ação civil pública.

Observe-se ainda que, em momento algum a Constituição Federal legitima, para a propositura de qualquer ação, pessoas detentoras de cargos ou funções públicas, mesmo que eleitas democrática e legitimamente.

Ademais, o instituto da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) legitima todo e qualquer cidadão a pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Parece-me não fazer sentido ampliar o rol de legitimados da Ação Civil Pública a pessoas físicas, quando instituto semelhante legitima qualquer cidadão a propor ação em defesa do bem comum.

Assim, entendo que a lei deve ser aperfeiçoada, como propõe o ilustre Senador Sérgio Cabral, mas tomando-se o cuidado de não banalizar o instituto tornando-o instrumento de provocação político/partidária, o que poderia ocorrer caso os parlamentares, individualmente, pudessem provocar o Poder Judiciário. Dessa maneira, procuro adequar o texto legal ao que a Constituição Federal prevê para a ação direta de inconstitucionalidade.

III – Do Voto

Ante o exposto, sou favorável ao projeto em análise e ao parecer do relator, com a emenda que a seguir apresento.

EMENDA N° 3

Dê-se ao art. 1º de que trata o Projeto de Lei do Senado nº 131 de 2003, que altera o **caput** do art. 5º da Lei 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública a seguinte redação:

“Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

- I – o Ministério Público;
- II – o Presidente da República;
- III – a Mesa do Senado Federal;
- IV – a Mesa da Câmara dos Deputados;
- V – o Governador de Estado e do Distrito Federal;
- VI – a Mesa das Assembléias Legislativas e das Câmaras Distrital e Municipais;
- VII – o Prefeito de Município;
- VIII – a Defensoria Pública;
- IX – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais;
- X – a autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, federal, estadual ou municipal;
- XI – a associação que concomitante mente:

a – esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da Lei Civil

b – 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.” (NR)

Sala das Comissões, de abril de 2005. – **Demóstenes Torres.**

RELATÓRIO

Relator: Senador **Pedro Simon**

I – Relatório

Trata-se de deliberar sobre o Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2003, que altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985 Lei de Ação Civil Pública.

O PLS nº 131, de 2003, tem por objetivo ampliar o rol das pessoas e dos entes legitimados para a propositura da ação civil pública e nele incluir senadores, deputados federais e estaduais, e vereadores.

Hoje, do rol do art. 5º da referida lei constam União, Ministério Público, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e associações, essas últimas somente se constituídas há mais de um ano ou se tiverem a sua atividade institucional voltada para a defesa do meio ambiente, do consumidor e outras iniciativas de mesmo teor.

Consigne-se que a proposição em tela recebeu duas emendas na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. A Emenda nº 1-CCJ tem por escopo aditar a Defensoria Pública ao rol dos legitimados para propor a ação civil, além daqueles já previstos no projeto.

A Emenda nº 2-CCJ, se acolhida, ampliará o rol dos legitimados para a propositura da ação civil com o acréscimo apenas de senadores, deputados federais, câmaras distrital e municipais.

Portanto, a Emenda nº 1-CCJ tem o mesmo sentido do PLS nº 131, de 2003, no que concerne à inclusão de senadores e deputados federais, além da Defensoria Pública, porém a Emenda nº 2-CCJ indica ao rol as assembléias legislativas em lugar de deputados estaduais, e as câmaras distrital e municipais em lugar de deputados distritais e vereadores.

II – Análise

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, é regente da ação civil pública, que visa à fixação da autoria e determinação da responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor ou a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O art. 5º da Lei de Ação Civil Pública outorga legitimidade para a proposição da ação principal e de eventuais cautelares conexas à União Federal, ao Ministério Público, aos Estados e aos Municípios, na condição de entes públicos integradores da República, e também às autarquias federais ou estaduais, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações constituídas há mais de um ano ou que tenham por finalidade institucional a defesa do patrimônio público, a proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico.

A mesma lei, no art. 6º, facilita a qualquer pessoa provocar a iniciativa do Ministério Público e ministrar-lhe as informações que disponha sobre fatos capazes de aliciar a ação civil. Ao servidor público, a iniciativa de informar o Ministério Público não é faculdade, mas dever.

Logo, todos podem provocar o **parquet** e é longo o rol dos que podem ajuizar a ação civil pública, mas desse rol, hoje, estão excetuados senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores. Incluí-los no rol do art. 5º da Lei nº 7.347 é a razão da proposição e da emenda nº 1-CCJ.

Mas, se com relação à legitimação dos deputados federais e senadores há consenso entre os textos da proposição e da Emenda nº 1-CCJ, por seu turno a Emenda nº 2-CCJ sequer menciona a Defensoria Pública, como o faz a Emenda nº 1-CCJ, e além disso deixa de recomendar a inclusão, no rol do art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, dos deputados estaduais e vereadores para em

seu lugar propor sejam incluídas as assembléias legislativas e as câmaras distrital e municipais.

A argumentação justificadora da Emenda nº 2-CCL com acerto, aponta a impropriedade de se legitimar tão grande número de agentes políticos (deputados estaduais, deputados distritais e vereadores) que, embora desempenhem relevante papel na sociedade, podem utilizar indevidamente esse importante instituto jurídico e trazer graves reflexos ao sujeito passivo.

Acrescente-se que a ação civil pública admite litisconsórcio, isto é, a pluralidade de autores e de réus. Considerando-se que o Ministério Pùblico é o detentor de competência natural para ajuizar a ação civil pública na defesa dos direitos difusos (art. 5º, § 2º, inciso II, da Lei nº 7.347, de 1985), não há razão para a excessiva ampliação do rol de pessoas e entes legitimados, bastando-lhes acionar o **parquet** e até aderir à ação como litisconsortes ativos, isto é, na condição de integrantes do pólo a quem coube a iniciativa.

Assiste razão ao ilustre autor da Emenda nº 2-CCJ também quando se refere à provável banalização da ação civil pública na hipótese de se ampliar desmedidamente o rol de legitimados para a sua propositura.

Deixe-se registrado que a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para sua organização nos Estados e dá outras providências, inclusive relativas à ação civil pública, como se constata nos textos abaixo transcritos dos arts. 1º e 4º.

Portanto, prever ou deixar de prever a legitimação da Defensoria Pública para ajuizar ação civil, como está proposto na Emenda nº 1-CCJ, em nada altera o art. 5º da Lei nº 7.347, eis que a referida emenda, nesse tópico, apenas estaria repetindo o texto da norma instituidora daquela entidade.

Vejamos o texto do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado (...).

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

.....
II – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;

III – patrocinar ação civil;

IV –

V – patrocinar defesa em ação civil e reconvir;

.....
XI – patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado;

.....
§ 2º As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Pùblico.

Diante das considerações expendidas, não há o que objetar quanto à pertinência do PLS nº 131, de 2003, que atende aos pressupostos de constitucionalidade dos art. 22, inciso I, e 48 da Carta Federal, de par com a juridicidade e o mérito. Do mesmo modo reconhecemos a procedência da Emenda nº 2-CCJ porque, de fato, ampliação do rol dos dotados de legitimidade ativa levaria à banalização da ação civil pública.

Ademais, miríade de questiúnculas de ordem pessoal poderia advir da simples outorga legal para deputados estaduais, distritais e vereadores atuarem, individualmente, como proponentes dessa ação, com risco de deformar-se a finalidade de norma útil à defesa dos valores públicos.

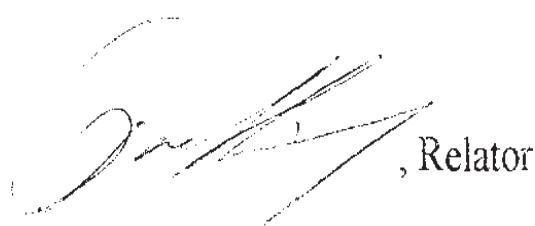
Dessa maneira, a Emenda nº 1-CCJ não deve ser acolhida porque, no que concerne à pretensão de incluir a Defensoria Pública, é medida expletiva, e no que tange à inclusão dos deputados estaduais e vereadores, é desaconselhável pela excessiva ampliação dos legitimados para promover essa ação.

III – Voto

Com base nas razões expendidas, concluímos pela constitucionalidade, juridicidade e mérito do PLS nº 131, de 2003 pelo acolhimento da Emenda nº 2-CCJ e a rejeição da Emenda nº 1-CCJ.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no Diário do Senado Federal de 13 - 07 - 2005