

# PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2011

Regulamenta a ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## Capítulo I DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1º** A ação popular, de que trata esta Lei, tem por objetivo a anulação ou a declaração de nulidade de ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa, 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.

§ 1º Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às demais pessoas jurídicas de direito público ou às pessoas jurídicas de direito privado para cuja criação ou custeio o Poder Público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita ânua.

§ 2º No caso de pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos e para cuja criação ou custeio o Poder Público haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita ânua, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidação dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A ação popular é admissível, ainda, com o objetivo de anular ou declarar nulo ato lesivo ao patrimônio de sociedades simples ou empresárias, se o Poder Público for, individualmente ou em decorrência de acordo de voto, acionista controlador, hipótese em que as consequências

patrimoniais da invalidação dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

**Art. 2º** É cabível a propositura de ação popular preventiva quando, pela natureza do bem tutelado, a anulação ou declaração de nulidade do ato impugnado for insuficiente para evitar a ocorrência de dano irreparável ou de difícil ou incerta reparação, hipótese em que o juiz expedirá preceito inibitório ou cominatório, conforme o caso.

**Art. 3º** Para os fins desta Lei, e observada a natureza do bem tutelado, admitir-se-á como lesivo o ato atentatório à ordem jurídica, independentemente de prejuízo pecuniário ao Erário.

## Capítulo II

### DOS SUJEITOS DO PROCESSO

**Art. 4º** Qualquer cidadão é legitimado para propor a ação popular.

§ 1º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral ou documento que a ele corresponda.

§ 2º Será admitido o litisconsórcio facultativo entre cidadãos para a propositura da ação popular.

§ 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 do prazo de trinta dias da última publicação, o direito de promover o prosseguimento da ação.

§ 4º O Ministério Públíco atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, cabendo-lhe sempre apressar a produção da prova e promover a responsabilidade civil ou criminal dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

**Art. 5º** Figurarão no pólo passivo da ação popular as autoridades, administradores, servidores ou funcionários que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão ou ameaça de lesão, e os beneficiários diretos do ato.

*Parágrafo único.* Se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente em desfavor das outras pessoas indicadas neste artigo.

**Art. 6º** As pessoas jurídicas referidas no art. 1º desta Lei cujo ato seja objeto de impugnação poderão atuar como assistente do autor, desde que tal medida se revele útil ao interesse público, a juízo do representante legal ou dirigente.

### Capítulo III

#### DO PROCESSO

**Art. 7º** O procedimento da ação popular será o previsto neste Capítulo, aplicando-se subsidiariamente o procedimento ordinário previsto no Código de Processo Civil.

**Art. 8º** Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para o julgamento da causa a justiça local:

I – do foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer a lesão, quando de âmbito local;

II – do foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, para os danos de âmbito regional ou nacional, aplicando-se as regras contidas no Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

*Parágrafo único.* A propositura da ação prevenirá a competência do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

**Art. 9º** Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

I – além da citação dos réus, a intimação do membro do Ministério Público;

II – a requisição, às entidades indicadas na petição inicial, dos documentos que tiverem sido referidos pelo autor, bem como a de outros que se lhe afigurem necessários ao esclarecimento dos fatos, fixando prazos de quinze a trinta dias para o atendimento;

§ 1º O Ministério Público providenciará para que as requisições a que se refere o inciso II deste artigo sejam atendidas dentro dos prazos fixados pelo juiz.

§ 2º Se os documentos e informações não puderem ser oferecidos nos prazos assinalados, o juiz poderá autorizar sua prorrogação, por prazo razoável.

**Art. 10.** Qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para a contestação e produção de provas.

**Art. 11.** O prazo de contestação, comum para todos os réus, é de trinta dias, improrrogáveis.

**Art. 12.** O juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença quando a questão de mérito for unicamente de direito ou, sendo esta de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência.

**Art. 13.** São admissíveis em juízo todos os meios de prova, desde que obtidos por meios lícitos, incluindo a prova estatística ou por amostragem.

*Parágrafo único.* O juiz poderá determinar de ofício a produção das provas que entender cabíveis, observado o contraditório e a ampla defesa.

**Art. 14.** Conforme as circunstâncias do caso, o juiz poderá, mediante requerimento, atribuir o ônus da prova à parte que detiver conhecimentos técnicos ou informações específicas sobre os fatos, ou maior facilidade em sua demonstração.

**Art. 15.** Durante a fase instrutória, surgindo modificação de fato ou de direito relevante para o julgamento da causa, o juiz poderá rever a distribuição do ônus da prova, concedendo prazo razoável para a produção da prova à parte a quem for atribuída tal incumbência, observado o contraditório e a ampla defesa em relação à outra parte.

*Parágrafo único.* Concluída a instrução, será aberta vista, sucessivamente, ao autor e ao réu, pelo prazo de dez dias, para a apresentação de razões finais.

**Art. 16.** Nas ações populares corretivas e nas preventivas, observar-se-á o seguinte:

I – sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citados os réus;

II – o juiz poderá, na hipótese do inciso I deste artigo ou na sentença, impor multa diária àquele a quem o preceito for dirigido, independentemente de pedido do autor, fixando prazo razoável para o cumprimento da decisão;

III – para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, se preciso com requisição de força policial;

IV – o juiz poderá modificar de ofício o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.

*Parágrafo único.* A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada.

**Art. 17.** Não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação do autor, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

*Parágrafo único.* Em caso de litigância de má-fé, o autor será condenado em honorários advocatícios e ao décupo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

## Capítulo IV

### DA SENTENÇA, DA COISA JULGADA E DOS RECURSOS

**Art. 18.** A sentença que, julgando procedente o pedido formulado na ação popular, anular ou declarar a nulidade do ato impugnado:

I – condenará os responsáveis por sua prática e, se for o caso, seus beneficiários à obrigação de fazer ou não fazer suficiente à prevenção, atenuação ou reparação do dano;

II – condenará os responsáveis por sua prática e seus beneficiários ao pagamento de perdas e danos apenas materiais ou, cumulativamente, materiais e morais, conforme o caso.

*Parágrafo único.* Em ambos os casos, é ressalvada a ação regressiva contra os servidores e funcionários causadores de dano, quando tiverem agido com culpa.

**Art. 19.** A sentença incluirá sempre, na condenação dos réus, o pagamento ao autor das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação, desde que comprovadas, bem como dos honorários de advogado.

**Art. 20.** Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença, e, se depender de avaliação ou perícia, será apurado em liquidação de sentença.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com o acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar de execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação incluirá a reposição do débito, com juros de mora.

**Art. 21.** Se, no curso da ação, ficar provada a infringência da lei penal ou a prática de falta disciplinar a que a lei comine pena de demissão ou de rescisão de contrato de trabalho, o juiz, de ofício, determinará a remessa de cópia do processo às autoridades ou aos administradores a quem competir aplicar a sanção.

**Art. 22.** A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova, caso em que qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

**Art. 23.** Das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação e suscetíveis de recurso, poderá recorrer qualquer cidadão e também o Ministério Público.

**Art. 24.** Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento.

**Art. 25.** A sentença que concluir pela carência de ação ou pela improcedência do pedido está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal.

*Parágrafo único.* Da sentença que julgar o pedido procedente, caberá apelação, com efeito meramente devolutivo.

## Capítulo V

### DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA

**Art. 26.** O cumprimento da sentença será feito de ofício, a requerimento do credor ou do Ministério Pùblico.

§ 1º É definitivo o cumprimento da sentença transitada em julgado.

§ 2º O cumprimento da sentença é provisório quando essa decisão for impugnada mediante recurso ao qual não foi atribuído efeito suspensivo.

§ 3º Quando na sentença houver uma parte líquida e outra ilíquida, é lícita a promoção, simultânea, do cumprimento daquela e, em autos apartados, da liquidação desta.

**Art. 27.** O cumprimento da sentença será processado conforme os arts. 461 e 461-A do Código de Processo Civil ou, tratando-se de obrigação por quantia certa, nos termos dos arts. 475-I a 475-R do mesmo diploma legal, observado o seguinte:

I – far-se-á nos próprios autos da ação popular, dispensada a instauração de novo processo;

II – o devedor, possuindo advogado constituído nos autos, será intimado na pessoa deste;

III – o juiz, de ofício ou a requerimento do credor ou do Ministério Pùblico, determinará ao devedor que apresente em juízo, sob pena de prática de ato atentatório ao exercício da jurisdição, a relação de todo o seu patrimônio.

**Art. 28.** Para possibilitar a penhora ou arresto de dinheiro em depósito ou aplicação financeira, o juiz, a requerimento do credor ou do

Ministério Público, requisitará à autoridade supervisora do sistema bancário, preferencialmente por meio eletrônico, informações sobre a existência de ativos em nome do devedor, podendo, no mesmo ato, determinar sua indisponibilidade, até o valor indicado no cumprimento de sentença.

**§ 1º** As informações se limitarão à existência ou não de depósito ou aplicação até o valor indicado na execução.

**§ 2º** Na penhora de percentual do faturamento de empresa, será nomeado depositário, com a atribuição de submeter à aprovação judicial a forma de efetivação da constrição, bem como de prestar contas mensalmente, entregando ao credor as quantias recebidas, a fim de serem imputadas no pagamento da dívida.

**Art. 29.** Quando o devedor condenado perceber dos cofres públicos, o cumprimento de sentença será feito por desconto em folha de pagamento até o integral ressarcimento do dano causado, se assim convier ao interesse público.

**Art. 30.** A parte condenada a restituir bens ou valores ficará sujeita a sequestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória.

## Capítulo VI

### DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 31.** Aplicam-se à ação popular, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil.

**Art. 32.** Esta Lei entra em vigor após noventa dias da data de sua publicação.

**Art. 33.** Fica revogada a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

### JUSTIFICAÇÃO

Publicada em 1965, a Lei nº 4.717 (Lei da Ação Popular) exerceu fundamental papel na consolidação da democracia brasileira, sobrevivendo ao regime de exceção que perdurou de 1964 a 1985 e sendo revigorada e ampliada pela Constituição Federal de 1988.

Durante esses quarenta anos de vida, a Lei da Ação Popular serviu de base para estudos relativos às formas de tutela dos interesses difusos, individuais homogêneos e coletivos, rompendo o paradigma do processo civil individualista, com suas regras rígidas sobre legitimação ativa e passiva e sobre coisa julgada.

Podemos mesmo afirmar que a Lei da Ação Popular inspirou outros diplomas hoje consagrados, como a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) e o próprio Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), que trata da tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Nada obstante, é flagrante que a Lei da Ação Popular 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.

Neste projeto, utilizamos como base a vigente Lei da Ação Popular, o Código de Defesa do Consumidor, além das recentes alterações ao processo executório do Código de Processo Civil, de modo a harmonizar a sistemática processual.

O primeiro ponto a merecer realce no projeto que ora apresentamos diz respeito à ampliação do conceito de lesão ao patrimônio público suscetível de controle via ação popular. Para afastar as divergências doutrinárias e jurisprudenciais que ainda existem a respeito da lei vigente, explicitamos que qualquer ato lesivo é suscetível de impugnação por ação popular, mesmo que a lesão consista em ofensa à ordem jurídica.

Como a ação popular possui o perfil de tutela dos interesses difusos, entendemos relevante estabelecer o seu cabimento de forma preventiva, a fim de evitar que um dano ao patrimônio público efetivamente ocorra. Para tanto, o juiz poderá se valer de preceitos inibitórios.

Quanto à legitimação ativa da ação popular, mantivemo-na, pois a Constituição Federal limita a sua propositura ao cidadão, embora sejam eloquentes os protestos para alteração do art. 5º, LXXIII, com ampliação dos legitimados. Mas mantivemos a sistemática vigente que atribui ao Ministério Público intensa fiscalização da condução do processo.

Quanto ao ônus da prova, possibilitamos 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.

Ainda, valemo-nos da experiência brasileira recente, demos nova disciplina ao cumprimento da sentença, de modo a dispensar a execução deferida e, por conseguinte, a sempre criticável necessidade de citar-se novamente o devedor.

Para simplificar a satisfação do crédito, fixamos a obrigatoriedade de o devedor apresentar ao juízo a relação de todo o seu patrimônio, de modo a facilitar a atuação do credor, e instituímos 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.

Num momento em que se fala cada vez mais em controle externo dos gastos públicos, acreditamos que esta proposta constitui importante avanço na defesa do patrimônio público e na consolidação do controle popular sobre os atos da Administração Pública, razão pela qual conclamamos os nobres Pares a aprová-la com a urgência possível.

Por fim, revogamos expressamente a atual Lei da Ação Popular (art. 33) e fixamos a *vacatio legis* em cento e oitenta dias (art. 32), o que fazemos em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 1998, na qual se encontram as diretrizes para a elaboração normativa, entre as quais a recomendação para o estabelecimento de prazo dilatado nas leis cujos temas, como o que ora se examina, necessitam de tempo para estudo e assimilação.

Sala das Sessões,

Senador WALTER PINHEIRO