



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 853, DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2011, do Senador Walter Pinheiro, que acrescenta o inciso VII ao art. 1º, altera a redação do art. 4º, bem como a da alínea b do inciso V do art. 5º, todos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir entre as finalidades da ação civil pública a proteção do patrimônio público e social.

RELATOR: Senador PEDRO TAQUES

I – RELATÓRIO

Submete-se a exame o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 121, de 2011, de autoria do Senador Walter Pinheiro, que tem por objetivo a alteração dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para incluir a proteção do patrimônio público e social entre as possíveis finalidades da ação civil pública.

A proposição compõe-se de dois artigos, descritos a seguir.

O art. 1º promove, concomitantemente, as alterações aos arts. 1º, 4º e 5º da Lei da Ação Civil Pública, desta forma: inclui um inciso VII no art. 1º, para estabelecer que são regidas pelas disposições da Lei nº 7.347, de 1985, também as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao patrimônio público e social; altera a redação do *caput* do art. 4º, de modo a autorizar o ajuizamento de ação cautelar com o objetivo de evitar dano a tal espécie de patrimônio; e modifica o texto da alínea 'b' do inciso V do art. 5º, a fim de estender a legitimidade para a propositura da ação civil

pública, bem como da ação cautelar de que trata o art. 4º, às associações que incluam entre suas finalidades institucionais precisamente a proteção ao sempre aludido patrimônio público e social.

O art. 2º fixa a cláusula de vigência, ao definir que a lei entrará em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem como, no mérito, sobre as matérias de competência da União e, mais especialmente, sobre direito processual.

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLS nº 121, de 2011, tendo em vista que: *i*) compete privativamente à União legislar sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF); *ii*) cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); e *iii*) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétreia. Ademais, não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura correto porquanto: *i*) possui o atributo da generalidade; *ii*) é consentâneo com os princípios gerais do Direito; *iii*) é dotado de potencial coercitividade; *iv*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; e *v*) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico.

Quanto ao aspecto da inovação do ordenamento jurídico, no entanto, cabem algumas observações, que guardam relação com o exame do próprio mérito deste projeto de lei.

A expressão “patrimônio público e social”, que constitui a essência do PLS nº 121, de 2011, é evidentemente importada do art. 129, III, da Constituição Federal (CF) e parece ter surgido como uma forma sintética de que se utilizou o constituinte para se referir ao conjunto de bens materiais e imateriais arrolados nos incisos do art. 1º da então já existente Lei nº 7.347, de 1985. Este cabedal se afigura mais amplo do que aquele definido meramente como “patrimônio público” no art. 1º (§ 1º combinado com o *caput*) da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular).

Com efeito, note-se que, em seu *caput*, o art. 1º da Lei da Ação Popular vincula à propriedade do Estado e das entidades das quais este participe “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” integrantes do patrimônio público – e, portanto, sujeitos à proteção da ação popular –, semelhantemente ao que faz, a propósito, o art. 5º, LXXIII, da Carta Magna. Tal vinculação, porém, inexiste para o rol de bens passíveis de proteção pela ação civil pública, conforme definido no art. 1º da Lei nº 7.347, de 1985.

Por conseguinte, ainda que os “bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” pertençam a particulares, os danos que lhes forem eventualmente causados poderão ensejar a propositura da ação civil pública, mencionada no art. 129, III, da CF, porquanto terão ofendido valores cuja titularidade transcende a esfera meramente individual das pessoas. Isso poderia, enfim, justificar a opção do constituinte pelo redimensionamento da locução “patrimônio público”, que, dessa maneira, se teria tornado “patrimônio público e social”, a fim de abarcar, de modo indiscutível, o universo mais amplo de bens a que visa a Lei nº 7.347, de 1985.

Independentemente dessas conjecturas, e seja qual for a definição que se queira impor ao patrimônio público e social, poder-se-ia argumentar que, de qualquer sorte, sua proteção por meio da ação civil pública é, já hoje, assegurada pelo inciso IV do art. 1º da Lei nº 7.347, de 1985, que confere ao complexo de bens ali encartado natureza meramente exemplificativa, estabelecendo que podem dar causa ao ajuizamento de ação civil pública danos perpetrados contra quaisquer outros interesses difusos e coletivos que não tenham sido discriminados na referida lei. Através desse prisma, o PLS nº 121, de 2011, padeceria de vício de injuridicidade, visto que não implicaria inovação do ordenamento jurídico vigente.

Ocorre, em contrapartida, que é bastante notório o caráter indeterminado dos interesses difusos, os quais, justamente por não comportarem rol exaustivo, têm o condão de gerar, na doutrina e na jurisprudência, variadas discussões acerca de seus limites. O jurista – e, a propósito, ministro do Supremo Tribunal Federal – José Celso de Mello Filho chega a argumentar, em sua *Constituição Federal anotada* (2ª edição, São Paulo: Saraiva, 1986, p. 434-5), que “a complexidade desses múltiplos interesses não permite sejam discriminados e identificados na lei”, até porque,

“[a] cada momento, e em função de novas exigências impostas pela sociedade moderna e pós-industrial, evidenciam-se novos valores, pertencentes a todo o grupo social, cuja tutela se impõe como necessária”.

Não à toa, a redação do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública tem sofrido tantas alterações ao longo dos anos, as quais, por vezes, contradizem umas às outras (o exemplo mais gritante é o do mencionado inciso IV, que trata dos interesses difusos, foi vetado pelo Poder Executivo quando da apreciação original do projeto, em 1985, mas reintroduzido no texto da lei, em 1990, por iniciativa do Legislativo), além de se contraporem a interesses facilmente caracterizáveis como difusos (veja-se o parágrafo único, que, inserido em 2001, proíbe a ação civil pública para “veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados”).

Conclui-se, assim, que as alterações alvitradadas pelo PLS nº 121, de 2011, para a Lei nº 7.347, de 1985, são, mais que oportunas, prudentes, pois não apenas afastarão parte considerável das interpretações jurisdicionais que pretendam restringir o objeto da ação civil pública, como também dificultarão iniciativas legiferantes futuras com semelhante finalidade, doravante tratadas, muito provavelmente, como retrocesso.

Por fim, cumpre registrar como irretocável a técnica legislativa empregada na confecção da proposição sob exame, nos moldes exigidos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.*

III – VOTO

Pelos motivos expostos, concluímos pela **aprovação** do PLS nº 121, de 2011.

Sala da Comissão, 17 de julho de 2013.

Senador José Pimentel, Presidente em exercício
Senador Vital do Rejo, Presidente
J. A. G., Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 125 DE 2011

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 17/07/2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE <i>em exercício: Senador José Pimentel</i>	
RELATOR: <i>Senador Pedro Taques</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO <i>(autor)</i>
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA <i>(assentado)</i> (n/a)
RANDOLFE RODRIGUES	8. LINDBERGH FARIA
EDUARDO SUPLICY	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. VAGO
VITAL DO RÉGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. ATAÍDES OLIVEIRA
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. FLEXA RIBEIRO
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. VICENTINHO ALVES

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

PROPOSIÇÃO: Proj. de lei nº 124, DE 2013

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PDT, PSB, PT, PC do B, PRB, PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PDT, PSB, PT, PC do B, PRB, PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JOSE PIMENTEL	X				1 - ANGELA PORTELA				
ANA RITA	X				2 - LÍDICE DA MATA				
PEDRO TAQUES	X				3 - MÔRGE VIANA				
ANÍBAL DINIZ	X				4 - ACIR GURGACZ				
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				5 - WALTER PINHEIRO				
INACIO ARRUDA	X				6 - RODRIGO ROLLEMBERG				
EDUARDO LOPES					7 - HUMBERTO COSTA	X			
RANDOLFE RODRIGUES					8 - LINDBERGH FARIAS				
EDUARDO SUPLICY					9 - WELLINGTON DIAS				
TITULARES - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA	X				1 - VAGO				
VITAL DO RÉGO					2 - ROBERTO REQUIÃO				
PEDRO SIMON	X				3 - RICARDO FERRACO				
SÉRGIO SOUZA	X				4 - CLÉSIO ANDRADE				
LUIZ HENRIQUE					5 - VALDIR RAUPP				
EUNÍCIO OLIVEIRA					6 - BENEDITO DE LIRA				
FRANCISCO DORNELLES					7 - WALDEMIRO MOKA				
SÉRGIO PETECÃO					8 - KÁTIA ABREU				
ROMERO JUÇÁ	X				9 - LOBÃO FILHO				
TITULARES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
AÉCIO NEVES					1 - LÚCIA VÁNIA				
CASSIO CUNHA LIMA					2 - AITAIDES OLIVEIRA				
ALVARO DIAS	X				3 - CICERO LUCENA				
JOSÉ AGRIPO	X				4 - PAULO BAUER				
ALOYSIO NUNES FERREIRA	X				5 - FLEXA RIBEIRO				
TITULARES - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PPL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PPL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO	X				1 - CIM				
MOZARILDO CAVALCANTI	X				2 - EDUARDO AMORIM				
MAGNO MALTA					3 - BLAIRO MAGGI				
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	X				4 - VICENTINHO ALVES				

TOTAL: 45 SIM: 44 NÃO: — ABSTENÇÃO: — AUTOR: — Senador C. J. Braga PRESIDENTE 1SALA DAS REUNIÕES, EM 11 / 07 / 2013

Presidente em exercício

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF). U:\CCJ\2009\Reunião\Votação nominal.doc (atualizado em 12/07/2013).

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

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:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
 - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
-

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

LEI COMPLEMENTAR N° 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

LEI N° 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965.

Regula a ação popular.

LEI N° 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. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Leu nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Leu nº 12.529, de 2011).

VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO). (Redação dada pela Lei nº 10.257, de 10.7.2001)

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

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. (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990)

§ 4.º 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. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990)

§ 5.º 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. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990) (Vide Mensagem de veto) (Vide REsp 222582 /MG - STJ)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990) (Vide Mensagem de veto) (Vide REsp 222582 /MG - STJ)

OFÍCIO Nº 203/2013-PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 17 de julho de 2013.

A Sua Excelência o Senhor
Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Senado Federal

Assunto: decisão terminativa.

Senhor Presidente,

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão deliberou, em caráter terminativo, pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2011, que “Acrescenta o inciso VII ao art. 1º, altera a redação do art. 4º, bem como a da alínea “b” do inciso V do art. 5º, todos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir entre as finalidades da ação civil pública a proteção do patrimônio público e social”, de autoria do Senador Walter Pinheiro.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,


Senador **JOSÉ PIMENTEL**

Presidente em exercício da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Publicado no **DSF**, de 13/08/2013.