

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.593, DE 2015

Altera o art. 1º, incluindo o § 4º da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009 – Lei do Mandado de Segurança.

Autor: Deputado SIMÃO SESSIM

Relator: Deputado EVANDRO GUSSI

I - RELATÓRIO

Cuida-se de acrescentar um parágrafo único ao art. 1º da Lei do Mandado de Segurança, dispondo que “a autoridade apontada como coatora responderá nominal e pessoalmente até o trânsito em julgado da sentença extintiva da ação mandamental, independentemente da eventual substituição no cargo ou função que sobrevier ao ajuizamento, sendo vedada a alteração, salvo comprovado caso fortuito ou força maior”.

A justificação observa que o cidadão ou a pessoa jurídica, vítima da espécie de ato tido como ilegal ou abusivo, sente-se desprestigiado, desrespeitado e com a flagrante sensação de impunidade, pois, após o sumiço processual do agente público, passa a litigar unicamente contra o órgão, tomando conhecimento de que a autoridade apontada como coatora seguirá sua vida normalmente como se nada tivesse ocorrido, muitas vezes deixando um “rastro” de improbidade e carência de cidadania para trás, em prejuízo daquele que deveria estar sob o manto da salvaguarda dos seus direitos fundamentais.

A apreciação do projeto de lei por parte desta Comissão é conclusiva.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição atende ao pressuposto de constitucionalidade, relativo à competência da União e à atribuição do Congresso Nacional para legislar sobre direito processual, sendo legítima a iniciativa parlamentar e adequada a elaboração de lei ordinária.

A juridicidade está presente, não se revelando afronta a princípios gerais de Direito.

A técnica legislativa é inadequada, faltando artigo inaugural com o objeto da lei e a menção à nova redação do dispositivo legal que se pretende alterar.

No mérito, a proposição não deve prosperar.

Conforme explicita Rodrigo Cunha Veloso, Advogado da União, em seu artigo “Legitimidade passiva no Mandado de Segurança. Lei nº 12.016/2009”, desde o tempo da Lei nº 1.533/51 restou sedimentado na doutrina e na jurisprudência que a legitimidade passiva no mandado de segurança é posição da pessoa jurídica à qual a autoridade coatora é vinculada, seja por que é o ente público quem suportará os ônus decorrentes da impetração, revelando-se que é a pessoa jurídica quem sofre os feitos do trânsito em julgado, bem como pela plena possibilidade de desistência do “Writ”, sem qualquer necessidade de anuência da autoridade coatora e, por fim, pela evidente inalterabilidade da legitimidade passiva, quando eventualmente a autoridade seja exonerada, destituída, enfim, quando quem praticou o ato seja removido de sua posição decisória. Com a nova Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/09), pouca coisa foi alterada, nesse ponto.

Tal entendimento é corroborado José Miguel Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo, em sua obra Mandado de Segurança individual e coletivo: comentários à Lei nº 12.016/2009:

*“No entanto, embora o ato contestado pelo mandado de segurança tenha sido praticado pela autoridade, ou seja, a pessoa física que exerce a função pública, esta não será parte processual. **O cargo, o emprego, a função pública ou a atividade de colaboração do particular (concessão, permissão e autorização) é impessoal.** A remoção, aposentadoria ou exoneração do servidor que praticou o ato reputado como ilegal/abusivo não provocará qualquer alteração no polo passivo da ação de mandado de segurança. É a pessoa jurídica que ocupa o polo passivo e que suportará os efeitos da sentença. Embora a doutrina já tenha se manifestado pela necessidade de formação de litisconsórcio entre a autoridade coatora e a pessoa jurídica, tal construção, atualmente, deve ser repudiada. Como ensinava Pontes de Miranda, não se trata de representação, mas de apresentação. Desta maneira, mandado de segurança impetrado contra ato judicial não torna o juiz parte do processo e não gera sua condenação em custas. A nova lei do mandado de segurança estende a possibilidade de recurso à autoridade coatora, como se depreende da dicção do art. 14, § 2º, adiante examinado. Esta previsão, porém, não deverá alterar o tratamento da questão. A autoridade coatora poderá recorrer na condição de terceiro prejudicado, em virtude dos potenciais efeitos danosos da decisão de concessão da segurança quanto a sua esfera jurídica, em posterior ação de regresso. Todavia, ainda não será parte na relação processual.”* (grifei)

A corroborar toda esta linha de argumentação, passamos a reproduzir os dispositivos da Lei 12.016 que guardam pertinência com a legitimidade passiva no “Writ”:

*“Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la **por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.***

*§ 1º Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, **os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as***

pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições.

§ 2º Não cabe mandado de **segurança contra os atos de gestão** comercial praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público.

.....

Art. 2º Considerar-se-á federal a autoridade coatora se as **consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União ou entidade por ela controlada.**

Art. 6º A petição inicial, que deverá preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual, será apresentada em 2 (duas) vias com os documentos que instruírem a primeira reproduzidos na **segunda e indicará, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições.**

.....

§ 3º Considera-se autoridade **coatora aquela que tenha praticado** o ato impugnado ou **da qual emane a ordem** para a sua prática.

Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

I – que **se notifique o coator do conteúdo da petição inicial**, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, **preste as informações;**

II - **que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada**, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, **para que, querendo, ingresse no feito.**

Art. 9º As autoridades administrativas, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas da notificação da medida liminar, **remeterão ao Ministério ou órgão a que se acham subordinadas e ao Advogado-Geral da União ou a quem tiver a representação judicial da União**, do Estado, do Município ou da entidade apontada como coatora cópia autenticada do mandado notificatório, **assim como indicações e elementos outros necessários às providências a serem tomadas para a eventual suspensão da medida e defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder.**

Art. 14. Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação.

.....

§ 2º Estende-se à autoridade coatora o direito de recorrer.”

Como se nota, a nova legislação determina que se indique, na petição inicial, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra (art. 6º). Outro indicativo sintomático da adesão legal à tese consolidada sob a vigência da lei antiga, relacionada à posição do ente público no polo passivo, e não da autoridade coatora, está na previsão contida no art. 9º, no sentido de que as autoridades administrativas remeterão cópia do mandado notificatório da liminar deferida, a quem, tiver representação judicial da União, do Estado, do Município ou da entidade apontada como coatora, para adoção das medidas pertinentes visando suspender a decisão judicial, bem como para defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo.

Em face do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, inadequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do PL 1.593, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado EVANDRO GUSSI

Relator