

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.689, DE 1996

Altera as Leis nºs 8.437, de 30 de junho de 1992, e 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo (Mensagem nº 1.455/96)

Relator: Deputado Roland Lavigne

I – RELATÓRIO

Esta proposição é de iniciativa do Poder Executivo, e, conforme a inclusa Exposição de Motivos assinada pelo digno Ministro de Estado da Justiça, foi concebida "com o objetivo de aprimorar os instrumentos de defesa do patrimônio público em relação a decisões judiciais que possam vir a afetá-lo injustificadamente".

Dessa maneira, propõe-se:

- que o direito de propor ação rescisória se extinga não em dois, mas em quatro anos, quando forem autores a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, ou ainda, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista;

- que as ações referentes à responsabilidade civil das empresas públicas, sociedades de economia mista e das pessoas jurídicas prestadoras de serviço público prescrevam em cinco anos, conforme o Decreto nº 20.910/32;

- em relação à Lei nº 8.437/92, a qual dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público:

a) a proibição da concessão de medida liminar para a liberação de mercadoria de importação proibida;

b) a previsão de prestação de garantia real ou fidejussória, em virtude da concessão de liminar, quando houver possibilidade de a pessoa jurídica de direito público sofrer dano, ou na hipótese de liberação de mercadoria estrangeira de importação não-proibida;

c) a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da sentença rescindenda, nas ações rescisórias propostas pelas pessoas jurídicas de direito público ou pelas autarquias e fundações públicas, quando caracterizada a "plausibilidade jurídica da pretensão";

d) o condicionamento da eficácia de decisão do juiz monocrático, que conceder liminar contra atos do Poder Público, tendo por objeto a liberação de recursos, entrega de bens ou mercadorias, ou de antecipação de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores públicos, à confirmação do Tribunal competente para o respectivo recurso;

- em relação à Lei 5.869/73 (Código de Processo Civil):

a) a proibição da concessão de antecipação da tutela (art. 273) contra a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias e fundações;

b) a previsão de suspensão da execução da sentença rescindenda, desde que entre os fundamentos da ação rescisória houver argüição de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, já reconhecida em decisão do Supremo Tribunal Federal.

Esgotado o prazo, não foram apresentadas emendas ao projeto.

A apreciação da matéria por esta D. Comissão reveste-se da conclusividade do art. 24, inciso II, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Como se verifica da inclusa exposição de motivos do Ministério da Justiça, o projeto ora sob apreciação procura defender o patrimônio público em face da atuação do Poder Judiciário.

Começamos a análise da proposição pelo seu art. 2º, que não oferece maiores dificuldades: trata-se de fixar o prazo de prescrição da responsabilidade civil de empresas públicas, sociedades de economia mista e pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, prazo este que será de cinco anos, nos termos do mencionado Decreto. De fato, como se esclarece na exposição de motivos, essa providência encontra respaldo no art. 37, § 6º, da CF, o qual equiparou, para fins de responsabilidade civil, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público. Apenas entendemos que a redação do dispositivo merece ser aperfeiçoada, o que faremos em anexo.

Analisemos, agora, os arts. 1º e 5º do projeto, que tratam de ação rescisória e da antecipação da tutela (art. 273 do CPC).

Com relação à ação rescisória, a primeira medida alvitrada é o aumento do prazo dentro do qual se pode propor a ação, de dois para quatro anos, do trânsito em julgado, quando forem autores a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, ou as demais entidades mencionadas.

Não cremos plausível a medida. De um lado, constituir-se-ia ela num privilégio concedido às partes beneficiárias, em detrimento dos demais jurisdicionados - privilégio este cujo "elevado número de ações que sobrecarregam o serviço" não justifica. De outra parte, deve-se anotar que a ação rescisória é uma medida excepcional, e por isso mesmo o prazo do Código de Processo Civil (prazo de decadência) é relativamente curto. O respeito à coisa julgada, a par de mandamento constitucional, é fator de segurança nas relações jurídicas - e, portanto, sociais - e apenas nas estritas hipóteses trazidas pelo art. 485 do CPC pode ser desfeito.

Entendemos que o acúmulo de serviço, na esfera da Administração, que não ignoramos, deve ser solucionado com o aumento do número de funcionários e com a melhoria das condições materiais de trabalho, e não com a deferência de prazos diferenciados em prol das pessoas jurídicas de direito público.

Ainda no que tange à rescisória, desaprovamos o parágrafo único sugerido para o art. 489 do CPC. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo não é causa para a propositura de ação rescisória, não figurando no elenco do art. 485 do CPC. A lei, até ser declarada inconstitucional, produz efeitos, e a sentença nela baseada (antes da declaração de inconstitucionalidade) torna-se imutável, havendo de se respeitar a coisa julgada - para a segurança do ordenamento, repita-se. Ademais, parece-nos que a possibilidade de se suspender a execução da sentença rescindenda por meio de uma liminar em procedimento cautelar já é suficiente para atender o pretendido pelo Poder Executivo, autor do projeto. A possibilidade de liminar ou de antecipação de tutela em ação rescisória já existe, hoje, e será definitivamente aclarada com o dispositivo que se encontra no art. 4º do projeto - observando-se que este dispositivo é que deveria constituir parágrafo único do art. 489 do CPC, ao invés de ser o "art. 5º" da lei nº 8.437/92. Tomaremos esta providência, em anexo, e independentemente de quem seja o autor da rescisória.

No que concerne à vedação da concessão da antecipação da tutela, em face da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e fundações, não vemos justificção para tanto. A recentemente empreendida reforma de nossa legislação processual civil, dentro da qual veio à luz o novo artigo 273, teve por escopo minorar o grave problema da demora na entrega da prestação jurisdicional. É constante a preocupação pela presteza da tutela que o processo possa oferecer a quem tem razão. Assim, mesmo quando sejam as pessoas referidas no dispositivo projetado as rés, deverá o juiz, atendidos os pressupostos e as cautelas do art. 273, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida. Mais uma vez, reiteramos nossa posição contrária à deferência de privilégios às pessoas jurídicas de direito público.

Resta-nos, nesse passo, analisar as alterações propostas à Lei nº 8.437/92, exceção feita ao dispositivo relativo à ação rescisória, sobre o qual já nos pronunciamos.

O art. 3º do projeto pretende fazer incluir ao art. 1º da lei 8.437 mais dois parágrafos. A novidade constante do § 3º seria o não cabimento de medida liminar para liberar mercadoria de importação proibida. A esse respeito, é oportuno ressaltar que, a nosso juízo, já existe legislação a respeito: trata-se da lei nº 2.770/56, que está em vigor, e cujo art. 1º dispõe:

"Nas ações e procedimentos judiciais de qualquer natureza, que visem obter a liberação de mercadorias, bens ou coisas de qualquer espécie procedentes do estrangeiro, não se concederá, em caso algum, medida preventiva ou liminar que, direta ou indiretamente, importe na entrega da mercadoria, bem ou coisa."

Quanto ao projetado § 4º, entendemo-lo igualmente despidendo, haja vista ser a prestação de garantia real ou fidejussória, quando recomendável a critério do juízo, inerente ao sistema do processo cautelar pátrio, sendo de se mencionarem os arts. 799, 804 e 805 do CPC.

De toda sorte, poder-se-ia aproveitar o dispositivo, desde que se destacasse que o Juiz ou o relator, para determinar a prestação de garantia, levaria em consideração as possibilidades do requerente da medida liminar (ou antecipatória da tutela). É o que faremos, em anexo.

O art. 4º do projeto, a par da inclusão do pretense art. 5º, já analisado, sugere nova redação para o art. 6º da lei 8.437 (hoje, este artigo consubstancia a cláusula revogatória, que passaria a art. 8º). O dispositivo pretende condicionar a eficácia de medida liminar, concedida pelo juiz monocrático contra ato do poder público, à prévia confirmação pelo tribunal. Esta providência não se coaduna com a sistemática processual vigente. Ocorre que, entre nós, não há hierarquia entre juízes; dentro de sua jurisdição, o magistrado é soberano, e não pode ter a eficácia de decisões de sua lavra sujeita à confirmação pelo órgão "ad quem" (não se confundindo o que ora se está ponderando com o instituto do efeito suspensivo, em sede recursal). A par disso, cremos que o problema de liminares inadvertidamente concedidas contra o Poder Público encontra pronta solução no disposto no vigente art. 4º da Lei 8.437 (possibilidade de o presidente do tribunal, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público, suspender a execução da liminar, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas). Por outro lado, entendemos que nos processos ajuizados originariamente perante tribunais, é prudente que a competência para a concessão de medida liminar contra ato do Poder Público seja do órgão colegiado competente para o julgamento do mérito, o qual deverá decidir por maioria. Fá-lo-emos a seguir, em anexo. No que tange ao § 2º, parece-nos que a necessidade da prestação de caução deve ficar ao arbítrio do magistrado, diante do caso concreto. Casos há em que o interessado não tem condições econômicas de prestar caução, e a

obrigatoriedade de fazê-lo configuraria restrição ao acesso ao Poder Judiciário, a caracterizar inconstitucionalidade flagrante. Há que se considerar, também aqui, a ponderação feita há pouco, em relação ao que viria a ser o § 4º do art. 1º da lei nº 8.437/92 (art. 3º do projeto). O § 3º é absolutamente desnecessário, porquanto encerra preceito naturalmente inerente ao sistema.

Em face de tudo o quanto expusemos, o nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto de lei nº 2.689/96, na forma do SUBSTITUTIVO que ofertamos, em anexo a este parecer.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado ROLAND LAVIGNE
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.689, DE 1996

Acrescenta dispositivo ao Código de Processo Civil e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 489 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 489

Parágrafo Único. Presentes os requisitos, a prudente critério judicial, admite-se a concessão de liminar ou de qualquer medida de caráter antecipatório para suspender a execução da sentença rescindenda."

Art. 2º Nos processos ajuizados originariamente perante tribunais, a competência para a concessão de medida liminar contra atos do Poder Público será do órgão colegiado que for competente para o julgamento do mérito.

Parágrafo único. A decisão será tomada por maioria simples.

Art. 3º As ações decorrentes da responsabilidade civil das empresas públicas, sociedades de economia mista e pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público prescrevem no prazo de cinco anos.

Art. 4º Sempre que houver possibilidade de a pessoa jurídica de direito público requerida vir a sofrer dano, em virtude da concessão de liminar ou de qualquer medida de caráter antecipatório, o juiz ou o relator, atentando para as possibilidades do requerente, determinará a prestação de garantia real ou fidejussória.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado ROLAND LAVIGNE
Relator