

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 125, de 2006 (nº 5.067, de 2001, na Câmara dos Deputados), que *disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **TASSO JEREISSATI**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 125, de 2006 (nº 5.067, de 2001, na origem), de iniciativa do Presidente da República, que *disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências*.

A proposição tem por escopo, essencialmente, alterar as regras disciplinadoras do mandado de segurança, ação judicial destinada a proteger direito líquido e certo, de pessoa física ou jurídica, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, diante da violação ou ameaça de violação desse direito por parte de autoridade.

Da mensagem que o encaminhou, depreende-se que o PLC nº 125, de 2006, está *calcado em proposta da Comissão de juristas constituída pela Portaria nº 634, de 23 de outubro de 1996, presidida pelo Professor Caio Tácito e da qual foram relator e revisor, respectivamente, o Professor Arnoldo Wald e o Ministro [do Superior Tribunal de Justiça] Carlos Alberto Direito*, tendo por objetivo a atualização da legislação sobre o mandado de segurança, mediante *consolidação, em diploma único, de todas as normas que regem a mesma matéria*, de modo a considerar as *modificações constitucionais acerca do tema e as alterações legais que sofreu*.

A proposta legislativa equipara à “autoridade” os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas e as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público (neste caso, apenas no que disser respeito a tais atribuições, excluídos os atos de gestão comercial praticados por administradores de empresas públicas, sociedades de economia mista e de concessionárias de serviço público).

Para os efeitos da nova lei, a autoridade coatora será considerada “federal” se as conseqüências de ordem patrimonial do ato impugnado tiverem de ser suportadas pela União ou por entidade por ela controlada (art. 2º).

Permite-se, em caso de urgência, a impetração da ação por telegrama, radiograma, fax ou outro meio eletrônico de autenticidade comprovada, podendo o juiz, igualmente, notificar a autoridade por telegrama, radiograma ou outro meio que assegure a autenticidade do documento e a imediata ciência pela autoridade reputada coatora, observando-se, quando for o caso de documento eletrônico, as regras da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira.

Será cabível o *writ* contra omissões da autoridade, após a sua notificação judicial ou extrajudicial.

Por outro lado, será denegada a ordem quando, para remediar o ato impugnado, couber recurso administrativo com efeito suspensivo, for possível o manejo de recurso com efeito suspensivo, tratando-se de decisão judicial, ou, ainda, tiver ocorrido o trânsito em julgado.

A medida liminar não será concedida se objetivar a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza.

Nas hipóteses de concessão de medida liminar, o processo terá prioridade de julgamento, a teor do disposto no art. 7º da proposição.

No processo de mandado de segurança, não caberão, nos termos do art. 25, a interposição de embargos infringentes e a condenação ao pagamento de honorários advocatícios, mas aplicar-se-ão as sanções por litigância de má-fé.

Da sentença, qualquer que seja o resultado, caberá recurso de apelação, e, concedida a segurança, o ato terminativo do processo se sujeitará, obrigatoriamente, ao duplo grau de jurisdição, consoante o disposto no art. 14, § 1º. Das decisões proferidas em única instância, pelos tribunais, caberão recursos especial e extraordinário, além do recurso ordinário, quando a ordem for denegada (art. 18).

Os processos de mandado de segurança e os respectivos recursos terão prioridade sobre todos os atos, excetuada a ação de *habeas corpus*.

A proposição também disciplina o mandado de segurança coletivo (art. 21), que pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída há, pelo menos, um ano.

Os direitos protegidos pelo *writ* coletivo abrangem os *coletivos*, que possuam natureza indivisível e cujo titular seja grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica, e os *individuais homogêneos*, que decorram de atividade comum ou situação idêntica, experimentada pela totalidade ou parte dos associados ou membros.

O prazo para requerer mandado de segurança permanece o de cento e vinte dias, previsto na Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, que atualmente rege a matéria.

O projeto concede o prazo de cento e oitenta dias, contados da data de publicação da nova lei, para que os tribunais adaptem os seus regimentos e leis de organização judiciária aos novos comandos relativos ao mandado de segurança.

Por fim, a proposição revoga a mencionada Lei nº 1.533, de 1951, e demais normas que tratam do tema, e dispõe que a nova lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Foram apresentadas pelo ilustre Senador Valter Pereira quatorze emendas à matéria, com o propósito de aperfeiçoá-la.

A **Emenda nº 1**, modificativa do art. 3º do PLC nº 125, de 2006, propugna que a notificação do titular do direito violado possa ser feita não apenas judicialmente, mas também extrajudicialmente.

A **Emenda nº 2** busca eliminar, no corpo do art. 4º da

proposição, a referência a regras procedimentais atualmente previstas no Código de Processo Civil e na Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999.

A **Emenda nº 3**, dirigida ao art. 6º da proposição, objetiva, por seu turno: *i)* esclarecer quais dispositivos do Código de Processo Civil devem ser observados na elaboração da petição inicial; *ii)* tornar obrigatória a apresentação, pelo impetrante, da peça inicial em três vias, em vez de apenas duas; *iii)* restringir, àquela com *poder deliberatório ou decisório*, a autoridade passível de ser considerada coatora; e *iv)* explicitar, no § 4º do dispositivo, providências que deverão ser adotadas pelo magistrado, na hipótese de arguição de ilegitimidade passiva pela autoridade inquinada de coatora.

A **Emenda nº 4**, destinada a alterar o art. 7º do PLC, almeja: *i)* tornar compulsório o ingresso na lide de pessoa jurídica interessada; *ii)* suprimir a possibilidade de exigência de contracautela para deferimento de medida liminar; *iii)* suprimir os §§ 2º e 5º do dispositivo, que prescrevem que *não será concedida medida liminar [bem como tutela antecipada] que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza*; e *iv)* eliminar o § 4º do artigo, que versa sobre a concessão de prioridade de julgamento aos feitos nos quais concedida medida liminar.

A **Emenda nº 5**, de sua parte, propõe expurgar do texto propositivo o art. 9º, que dispõe que *as autoridades administrativas, no prazo de 48 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*.

A **Emenda nº 6**, alterando a redação do art. 12 do PLC nº 125, de 2006, tem por fim tornar obrigatória a intervenção do *Parquet* nos casos de mandado de segurança coletivo, bem como sempre *que o direito ou interesse reclamado pelo impetrante o justificar*.

A **Emenda nº 7**, de sua vez, visa a estabelecer prazo para a interposição do chamado *agravo regimental*, modificando, assim, o art. 16 da proposição.

A **Emenda nº 8** objetiva tornar o mandado de segurança coletivo via judicial hábil à proteção dos direitos difusos; a **Emenda nº 9**, na sequência, tenciona fixar que os efeitos da coisa julgada no mandado de segurança coletivo dependerão mais da qualidade dos direitos protegidos em juízo do que do interesse dos legitimados para agir.

A **Emenda nº 10** procura ampliar o prazo para a impetração do mandado de segurança de cento e vinte para trezentos e sessenta cinco dias, contados da data da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.

A **Emenda nº 11** pretende sejam aplicados subsidiariamente, à lei em elaboração, todos os dispositivos do Código de Processo Civil, e não apenas os arts. 46 a 49, como propõe originalmente o projeto.

A **Emenda nº 12**, por sua vez, propõe a condenação do Poder Público sucumbente aos honorários de advogado, além da gratuidade de justiça no mandado de segurança.

A **Emenda nº 13** intenta a alteração da cláusula de vigência para determinar que a lei resultante da proposição entre em vigor seis meses após a data da sua publicação e não se aplique aos processos já em curso.

Por fim, a **Emenda nº 14** modifica a cláusula de revogação.

II – ANÁLISE

O PLC nº 125, de 2006, não apresenta vício de ordem **regimental**, o que torna admissível a sua análise, com base no art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno desta Casa (RISF), que outorga à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos e, no mérito, sobre direito processual civil, no qual se enquadra o tema da proposição.

Quanto aos requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, nada há a opor à proposição, tendo em vista que *i*) compete privativamente à União legislar sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, 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 proposta não importam em violação de cláusula pétrea. Ademais, não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

O projeto atende, ainda, aos requisitos de **juridicidade**, porquanto a edição de *lei ordinária* é, no caso, o meio adequado ao objetivo vislumbrado; a matéria, se aprovada, *innovará* a ordem jurídica; e estão presentes os atributos da *generalidade*, potencial *coercitividade* e compatibilidade com os princípios gerais de direito.

No que respeita à **técnica legislativa**, a proposição responde satisfatoriamente ao crivo da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, nos termos do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

No **mérito**, o PLC nº 125, de 2006, aprimora as regras do mandado de segurança, que teve o seu disciplinamento original assentado há mais de meio século. Com esse objetivo, define as hipóteses de aceitação da ação e as de sua rejeição, prevê a ordem dos procedimentos, os limites processuais, além de unificar as regras relativas ao *writ* individual e ao coletivo, atualizando-as com espeque nas mais modernas orientações jurisprudenciais e facilitando, desse modo, sobremaneira a atuação dos profissionais do direito e o entendimento do cidadão comum, cujas garantias, a propósito, expande.

É de se ressaltar que o presente Projeto de Lei, de autoria da Presidência da República, tem como origem a portaria conjunta da Advocacia –Geral da União, na época comandada pelo atual Presidente do Supremo Tribunal federal, Ministro Gilmar Mendes, e do Ministério da Justiça, e é fruto do trabalho de uma comissão de renomados juristas, presidida pelo Professor Caio Tácito, em que constavam, entre outros, como relator e revisor, o Professor Arnoldo Wald e o então Ministro Carlos Alberto Direito.

Já na justificação de motivos, extrai-se o fundamento e a necessidade de atualizar a legislação sobre o mandado de segurança, hoje regida pela Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, incorporando as alterações que sofreu, bem como a prática administrativa e a defesa da Fazenda Pública, os procedimentos nos tribunais e a jurisprudência construída e consolidada ao longo de mais de meio século.

Assim, ao mesmo tempo em que optou-se por manter a redação e a sistemática das regras vigentes, traz diversas inovações, entre as quais destacamos: a) a possibilidade de uso de fax e meios eletrônicos, em consonância com a Lei 9.800/99; b) amplia-se a possibilidade de impetração do *writ* contra partidos políticos ou seus órgãos; c) a pessoa jurídica de direito público interessada passa a receber cópia da inicial, para que possa apresentar a defesa de seu ato; d) acolhe ainda disposições de leis especiais que tratam da concessão de liminares em sede de mandado de segurança; e) prevê a faculdade do juiz exigir garantia como condição para a concessão de liminar, e outras indicadas no relatório.

A principal inovação do Projeto entretanto, reside na regulamentação do Mandado de Segurança Coletivo, previsto na Constituição de 1988, mas ainda não disciplinado pela legislação ordinária.

Acreditamos enfim, que a presente proposição trará enorme contribuição ao processo judicial como um todo e em especial elementos necessários a julgamento imparcial, em que se preservem os interesses dos particulares, em posição de equilíbrio com a administração, de forma rápida, mas justa.

Em relação às emendas apresentadas, tendo em vista a iniciativa de sua retirada pelo nobre Senador Valter Pereira por ocasião da discussão do Projeto na Comissão, reformulamos neste aspecto o nosso parecer anterior, por ter perdido o objeto no tocante unicamente às emendas. Essa decisão do nobre Senador, sob todos os aspectos elogiável, vem ao encontro do anseio da enorme maioria dos operadores do direito que há anos demandam reforma no instituto, concretizada no projeto em tela. Optamos por aprovar o texto como veio da Câmara dos Deputados, firmados na convicção a respeito do elevado nível técnico do projeto aprovado nessa Casa do Congresso Nacional. Temos plena certeza de que o texto já é um grande avanço no sentido de regradar aquela que, ao lado do *habeas corpus* e do *habeas data*, forma o triunvirato das *ações judiciais cidadãs*, sem as quais se torna indiscutivelmente débil o exercício da cidadania e, especialmente, a proteção contra os abusos perpetrados pelo Estado e seus agentes.

Convém ressaltar ainda que se poderia levantar a questão do prazo decadencial para a propositura do mandado de segurança, fixado neste projeto em 120 dias, e que foi objeto de alteração pelo Projeto de Lei do

Senado nº 368, de 2007, de autoria do Senador Marco Maciel. Aprovado com emenda, por acordo, na CCJ, em fins de 2008, esse projeto alterou o prazo para 365 dias. Como foi decisão terminativa e não houve recurso para apreciação em plenário, o PLS foi remetido à Câmara dos Deputados em 11 de fevereiro de 2009. A proposta aprovada na CCJ poderá ser incorporada à futura lei, que resulte do presente projeto, caso seja aprovado, mediante oportuna alteração naquela Casa do Congresso Nacional, do objeto do PLS do Senador Marco Maciel, fazendo-o incidir sobre a nova lei e não sobre a Lei nº 1.531, de 1951.

III - VOTO

Diante das razões expendidas, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 125, de 2006.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator