

ISSN 1678-3778

REVISTA DIALÉTICA DE DIREITO PROCESSUAL (RDDP)

Repositório autorizado de jurisprudência dos seguintes tribunais:

- do Supremo Tribunal Federal (Despacho do Exmo. Sr. Presidente no Processo nº 318.189, publicado no DJU 1 de 8 de novembro de 2004, página 1; inscrição sob nº 035-04, em 9 de novembro de 2004, conforme Ofício nº 074-SDO/2004);

- do Superior Tribunal de Justiça (sob nº 54 - Portaria nº 1, de 30 de junho de 2003, do Exmo. Sr. Ministro Diretor da Revista do STJ, publicada no DJU 1 de 7 de julho de 2003, página 51);

- do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Portaria COJUD nº 3, de 30 de junho de 2003, do Exmo. Sr. Juiz Diretor da Revista do TRF da 1ª Região, publicada no DJU 2 de 3 de julho de 2003, página 2);

- do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Processo nº 97.02.16454-0, autuado em 30 de maio de 1997, julgado em 5 de junho de 1997; Ofício 920/2003-PRES e Protocolo 591/06/2003-ADM);

- do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Portaria EMAGIS nº 8, de 20 de junho de 2003, da Exma. Sra. Desembargadora Federal Diretora da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região, publicada no DJU 2 de 27 de junho de 2003, página 489); e

- do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sob nº 7 (Despacho do Exmo. Sr. Juiz Diretor da Revista do TRF da 5ª Região, publicado no DJU 2 de 24 de julho de 2003, página 88).

108



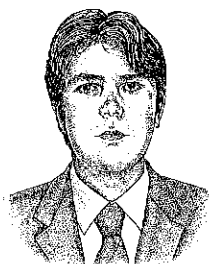
MARÇO - 2012

STF - BIBLIOTECA-ACERVO

A Legitimidade Passiva para o Mandado de Segurança: uma Proposta de Interpretação da Lei nº 12.016/2009

Marcos de Araújo Cavalcanti

Mestrando pela PUC/SP. Procurador do Distrito Federal. Advogado em Brasília.



I. Introdução e Apresentação do Problema

A Constituição de 1934 introduziu o mandado de segurança no direito positivo brasileiro como resposta à necessidade da sociedade de obter instrumentos capazes de controlar eficazmente os atos administrativos, muitas vezes abusivos e arbitrários, possibilitando a limitação do poder estatal através da tutela jurisdicional.

Com a outorga da Carta de 1937, a previsão do mandado de segurança foi retirada do texto constitucional, voltando o *writ* a ser assegurado constitucionalmente apenas em 1946.¹ A partir de então, esteve presente em todas as demais Constituições brasileiras.

Em 1988, quando promulgada a vigente Constituição da República, o mandado de segurança consolidou-se como importante instrumento de manutenção e de defesa do Estado Democrático de Direito. A sua utilização foi ampliada para admitir, pela primeira vez, a possibilidade da impetração coletiva, não se restringindo, portanto, apenas à defesa de direitos individuais, mas, também, dos coletivos (difusos,² coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos).³

Questão interessante que deu margem a enorme discussão doutrinária, desde os primeiros estudos do mandado de segurança, diz respeito à identificação de quem realmente é o sujeito passivo da demanda: a autoridade coatora ou a pessoa jurídica (ou ambos).

Recentemente, entrou em vigor a Lei nº 12.016/2009 dando nova disciplina ao instituto. De acordo com a exposição dos motivos, a novel legislação teve como pilares três grandes objetivos, quais sejam: (a) a consolidação em diploma único, de todas as normas que regem o mandado de segurança; (b) a incorporação à lei das conquistas doutrinárias e jurisprudenciais; e (c) a previsão legal específica da disciplina do mandado de segurança coletivo.

¹ Muito embora o mandado de segurança não tenha sido assegurado pela Constituição de 1937, o Código de Processo Civil de 1939, o qual entrou em vigor sob a égide daquela Carta Constitucional, previu a sua utilização dando nova regulamentação ao instituto ao revogar a Lei nº 191/1936.

² Sobre a possibilidade de o mandado de segurança tutelar os direitos difusos conferir: CAVALCANTI, Marcos de Araújo. "O mandado de segurança como ação coletiva apta a tutelar os Direitos Difusos". *Revista Dialética de Direito Processual* nº 83. São Paulo: Dialética, 2010, pp. 66-79.

³ CF/1988: "Art. 5º (...) LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por 'habeas-corpus' ou 'habeas-data', quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados."

Embora a exposição dos motivos indicasse como objetivo legislativo a incorporação do entendimento doutrinário e jurisprudencial, no que se refere ao tema da *legitimidade passiva*, a nova lei não acolheu, pelo menos expressamente, o entendimento da doutrina majoritária e dos tribunais superiores a respeito do tema.⁴

Na verdade, a Lei nº 12.016/2009 foi tímida e omissa, não encerrando a polêmica e dando margem à perpetuação da discussão sobre quem é, verdadeiramente, o sujeito passivo do mandado de segurança. O legislador perdeu uma ótima oportunidade.

A importância sobre o tema cresce, pois a questão não é meramente acadêmica. A dificuldade em saber quem possui legitimidade para figurar no polo passivo da ação mandamental traz problemas de ordem prática que nem sempre a doutrina, os tribunais e os demais operadores do direito conseguem dar soluções coerentes com o sistema constitucional e com o processual.⁵

Pretende-se, portanto, com o presente estudo, identificar, à luz da Lei nº 12.016/2009, quem de fato possui legitimidade passiva para a ação de mandado de segurança, delimitando e explicando qual o papel exercido pela autoridade coatora e a função desempenhada pelos representantes judiciais da pessoa jurídica no *writ*.

Almeja-se, ainda, propor algumas ideias para superação das dificuldades de caráter prático, as quais somente podem ser apropriadamente resolvidas através da correta identificação do legitimado passivo e com a mais exata interpretação da Lei nº 12.016/2009.

II. Análise Histórica sobre a Origem e a Evolução do Problema

Para que o problema apresentado seja adequadamente compreendido, antes de tudo, impõe-se fazer um breve esboço histórico sobre o tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao mandado de segurança, desde a sua origem, no que diz respeito à legitimidade passiva.

O problema surge em 1934, quando a Constituição então outorgada, no seu art. 113, nº 33, introduziu o mandado de segurança no ordenamento jurídico brasileiro para a "defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade", estabelecendo a necessidade de a pessoa jurídica de direito público ser, *obrigatoriamente*, ouvida nos autos.⁶

⁴ Como será visto adiante, a doutrina e os tribunais superiores, corretamente, vinham identificando a pessoa jurídica como a parte passiva do mandado de segurança.

⁵ O Ministro Sepúlveda Pertence, em 4.2.1993, justificou seu pedido de vista na Reclamação nº 367-1, que tratou do assunto sob a vigência da Lei nº 1.533/1951, afirmando que: "Pedi vista dos autos para maior reflexão sobre o problema, que não é apenas teoricamente fascinante, mas também de notório relevo prático, dada a frequência com que se põe na vivência forense cotidiana de garantia fundamental do mandado de segurança." Rcl nº 367, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno, j. em 4.2.1993, DJ de 6.3.1998, pp-00004, Ement Vol-01901-01, pp-00001.

⁶ CF/1934: "Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 33) Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petições competentes."

Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 191/1936, a qual, expressamente, através de seu art. 8º, parágrafo 1º, “a” e “b”, definiu que a autoridade coatora deveria ser *citada*, enquanto que a pessoa jurídica bastaria ser *notificada* ou *oficiada* em nome de seu representante judicial.⁷

A interpretação literal desse dispositivo legal permitiu, naquela época, o entendimento de que a autoridade coatora era quem possuía legitimidade passiva para o mandado de segurança, em razão da citação ser a ela direcionada.⁸

Em que pese a legislação do momento permitir essa interpretação, o Supremo Tribunal Federal, ainda em 10 de junho de 1936, no julgamento do Mandado de Segurança nº 248, “não teve dúvida em repor as coisas em seus devidos lugares, reputando essencial a audiência do ente público, mas não as informações”.⁹ O voto vitorioso no Mandado de Segurança nº 248 foi proferido pelo Ministro Costa Manso, que, já naquele tempo, entendia que a disciplina legal do mandado de segurança deveria ser interpretada de acordo com a Constituição da República. Assim, partiu dessa premissa hermenêutica para decifrar o sentido da Lei nº 191/1936, tomando como ponto de partida a Constituição de 1934. Vale transcrever trecho desse histórico julgado:

“Quando se começou a praticar o mandado de segurança, votei por que não se ouvisse a autoridade coatora. A Constituição dispõe que o processo do mandado de segurança será o mesmo do ‘habeas corpus’, devendo ser sempre ouvida ‘a pessoa jurídica de direito público interessada’. Não manda ouvir a pessoa física autora da coação. Quando seja interessada a União Federal, deverá, pois, falar o Procurador Geral da República, que é o representante judicial da pessoa jurídica, junto da Corte Suprema. Os Ministros de Estado não representam a União em juízo.

Meu voto, porém, foi vencido e agora a Lei nº 191, citada, consagrou a decisão da maioria, mandando ouvir o coactor, além do representante judicial. O dispositivo não é manifestamente inconstitucional. A circunstância de mandar a Constituição ouvir a pessoa jurídica não é obstáculo para que quaesquer autoridades prestem informações. Estas informações, entretanto, não são essenciais. O que o direito processual exige, como formalidade substancial dos processos, é a citação e a audiência da parte, da pessoa jurídica, na hypothese. E esta foi scientificada do pedido nas pessoas dos seus representantes judiciais - o Procurador Seccional e o Procurador Geral - e por intermédio desses órgãos se defendeu. Dispensou, pois, a audiência do Ministro.”¹⁰

⁷ Lei nº 191/1936: “Art. 8º A inicial será desde logo indeferida quando não fôr caso de mandado de segurança ou lhe faltar algum dos requisitos desta lei. § 1º Conhecendo do pedido, o juiz imediatamente: a) mandará *citar* o coactor, por official do juízo, ou por precatoria, afim de lhe ser entregue a segunda via da petição inicial, com a respectiva copia dos documentos; b) encaminhará, por officio, em mão do official do juizo pelo correio, sob registo, ao representante judicial, ou, na falta, ao representante legal de pessoa juridica de direito publico interno, interessada no caso, a terceira via da petição inicial com a respectiva copia dos documentos.”

⁸ MARTINS, Cristiano Zanin. “A legitimidade passiva no mandado de segurança à luz da nova legislação de regência e seus reflexos no processamento da ação”. *O novo mandado de segurança: estudos sobre a Lei nº 12.016/2009*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 52.

⁹ A observação foi feita pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, na Rcl nº 367, Relator: Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno, j. em 4.2.1993, DJ de 6.3.1998, pp-00004, Ement Vol-01901-01, pp-00001.

¹⁰ Transcrição colhida do voto-vista do Ministro Sepúlveda Pertence na Rcl nº 367, Relator: Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno, j. em 4.2.1993, DJ de 6.3.1998, pp-00004, Ement Vol-01901-01, pp-00001.

O Supremo Tribunal Federal decidiu, naquela época, que a ausência de “citação” da autoridade coatora para prestar informações não provocava a inexistência (ou a nulidade)¹¹ do processo. A autoridade coatora, no referido julgado, não foi considerada parte da demanda. Reconheceu-se, apenas, a indispensabilidade de prévia ciência (verdadeira citação) da pessoa jurídica acerca da existência da impetração, oportunizando-lhe a apresentação de eventual defesa.

Com a outorga da Carta de 1937, a previsão do mandado de segurança foi retirada do texto constitucional. Muito embora não tenha sido assegurada pela Constituição de 1937, o Código de Processo Civil de 1939, o qual entrou em vigor sob a égide daquela Carta Constitucional, previu a utilização do mandado de segurança introduzindo nova regulamentação ao instituto, quando revogou a Lei nº 191/1936.

O Código de Processo Civil de 1939, atento às observações do Ministro Costa Manso, acolhidas pela Suprema Corte, corrigiu, no seu art. 322, a impropriedade terminológica constante da Lei nº 191/1936, passando a prever que a autoridade coatora deveria ser *notificada* para prestar informações no prazo de dez dias e, por outro lado, que a pessoa jurídica de direito público seria *citada* na pessoa de seu representante legal para apresentar *contestação* no prazo de dez dias.¹² Inverteu-se a lógica da Lei nº 191/1936.

A partir da vigência do Código de Processo Civil de 1939 passou-se a defender, com mais razão, que a pessoa jurídica era quem possuía legitimidade passiva para o mandado de segurança, tendo em vista que a citação deveria ser recebida por seu representante judicial para, querendo, apresentar contestação.

A autoridade coatora, embora não fosse parte passiva da demanda, exercia importante papel no mandado de segurança, qual seja: (a) prestar informações a respeito da controvérsia judicial (CPC de 1939, art. 322, I); e (b) estabelecer a competência do órgão jurisdicional para o julgamento da causa (CPC de 1939, art. 324, parágrafo 1º).¹³

A celeuma ganhou força com a vigência da Lei nº 1.533/1951, a qual, no inciso I do seu art. 7º, retirou a necessidade de a pessoa jurídica ser citada através de seu

¹¹ Para alguns doutrinadores a citação é pressuposto processual de existência. Neste sentido, WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Nulidades da sentença e do processo*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2007. Para outros, a citação do réu é pressuposto processual de validade. A esse respeito, MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2ª ed. T. XI. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 94. A diferença prática consiste no fato de que, para quem considera a citação como pressuposto processual de validade, a sentença proferida em processo sem sua efetivação será nula, sendo cabível, portanto, ação rescisória, no prazo de dois anos contados do trânsito em julgado. De outro modo, para aqueles que entendem a citação como pressuposto processual de existência, a sua ausência ocasiona a inexistência jurídica da sentença. Para essa corrente, adequada é a propositura da ação declaratória de inexistência (*querela nullitatis insanabilis*), mesmo após o prazo de dois anos.

¹² CPC/1939: “Art. 322. Despachando a petição inicial, o juiz mandará: I - notificar o coator, mediante officio entregue por official de justiça e acompanhado da 3ª via da petição inicial, instruída com as cópias dos documentos, afim de prestar informações no prazo de dez (10) dias; II - citar o representante judicial, ou, à falta, o representante legal da pessoa jurídica de direito público interessada na ação. § 1º Quando a pessoa do coator se confundir com a do representante judicial, ou legal da pessoa jurídica de direito público interessada na causa, a notificação, feita na forma do n. I deste artigo, produzirá também, os efeitos da citação. § 2º O prazo para a contestação será de dez (10) dias.”

¹³ CPC/1939: “Art. 324. Findo o prazo para as informações e para a contestação, os autos serão conclusos ao juiz, que decidirá em cinco (5) dias. § 1º Si o juiz verificar que o ato foi ou vai ser praticado por ordem de autoridade não subordinada à sua jurisdição, mandará remeter o processo ao juiz ou Tribunal competente.”

representante judicial, prevendo, apenas, a *notificação* da autoridade coatora para apresentar informações.¹⁴

A partir da redação desse dispositivo legal, aceraram-se a controvérsia e os estudos em torno da legitimidade passiva no mandado de segurança, com intensas investigações a respeito do papel exercido pela autoridade coatora, da natureza jurídica das informações e da função desempenhada pelos órgãos de representação judicial das pessoas jurídicas de direito público.

Alguns autores passaram a defender o retorno ao sistema da Lei nº 191/1936, sob o argumento de “ter a autoridade coatora passado a ser, ao invés da pessoa jurídica de que é órgão, o verdadeiro sujeito passivo da relação processual do mandado de segurança”.¹⁵

De outro lado, havia aqueles que sustentavam a tese de que a lei retirou a exigência de citação da pessoa jurídica “apenas para simplificar o procedimento, com vistas a dar maior efetividade ao instituto”.¹⁶ Para esses estudiosos, “considerando que a autoridade coatora é mero representante da pessoa jurídica que integra, sua ‘notificação’ deve ser entendida, por si só, como a citação do réu do mandado de segurança (citação da pessoa jurídica, portanto)”.¹⁷ Em outros termos: a pessoa jurídica continuaria a ser o sujeito passivo do mandado de segurança, mas a notificação, que, verdadeiramente, tinha caráter de citação, deveria ser recebida pela autoridade coatora.

Alguns anos depois, o art. 3º da Lei nº 4.348/1964¹⁸ inovou, passando a determinar que a autoridade coatora, no prazo de 48 horas contadas da intimação da medida liminar, comunicasse o teor da decisão ao representante judicial da pessoa jurídica para que, eventualmente, providenciasse a suspensão da medida e a defesa do ato coator.¹⁹

¹⁴ Lei nº 1.533/1951: “Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: I - que se notifique o coator do conteúdo da petição, entregando-se-lhe a segunda via apresentada pelo requerente com as cópias dos documentos a fim de que, no prazo de cinco dias, preste as informações que achar necessárias.”

¹⁵ Rci nº 367, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno, j. em 4.2.1993, DJ de 6.3.1998, pp-00004, Ement Vol-01901-01, pp-00001. Também neste sentido, MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 63-64.

¹⁶ AURELLI, Arlete Inês. *O juízo de admissibilidade na ação de mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 135.

¹⁷ BUENO, Cássio Sacarpinella. *Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 83.

¹⁸ Lei nº 4.348/1964: “Art. 3º As autoridades administrativas, no prazo de (48) quarenta e oito horas da notificação da medida liminar, remeterão ao Ministério ou ao órgão a que se acham subordinadas e ao Procurador-Geral da República ou a quem tiver a representação judicial da União, do Estado, do Município ou 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.”

¹⁹ Importante observar, todavia, que a redação original do art. 3º da Lei nº 4.348/1964, interpretada literalmente, apenas atribuiu às autoridades coadoras o dever de comunicação nos casos em que houvesse decisão liminar favorável ao impetrante. Nos processos em que não houvesse medida liminar deferida ou, até mesmo, nos que não tivesse requerimento de medida de urgência, existiam dúvidas se a autoridade coatora estava obrigada a comunicar o órgão de representação judicial da pessoa jurídica acerca da existência do processo. Cássio Sacarpinella Bueno, ainda sob a vigência da redação original do art. 3º da Lei nº 4.348/1964, defendia que “A literalidade do artigo de lei não resiste a uma interpretação sistemática. É que ele próprio refere-se à circunstância de a intimação dos ‘representantes judiciais’ justificar-se para fins de ‘defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder’. Esta ‘defesa’, entendida no devido contexto do mandado de segurança, só pode corresponder às ‘informações’ disciplinadas no art. 7º, I, da Lei

Posteriormente, o art. 19 da Lei nº 10.910/2004 alterou a redação do art. 3º da Lei nº 4.348/1964 para não mais atribuir às autoridades coadoras a obrigação de dar ciência inequívoca da impetração ao representante judicial da pessoa jurídica. De acordo com a nova disciplina, passou a ser dever do magistrado determinar a *intimação pessoal* dos representantes judiciais, no prazo de 48 horas, contadas das decisões judiciais em que suas autoridades administrativas figurem como coadoras, para que pudessem providenciar a eventual suspensão da decisão e a defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder.²⁰

Com esse novo preceito legal, mais dúvidas e questionamentos surgiram. Embora o dispositivo tenha falado apenas em *intimação pessoal*, alguns estudiosos passaram a defender a natureza de *citação* do referido ato processual. Gelson Amaro de Souza defende que “um instituto é classificado e conceituado por sua essência (substância), e não por sua aparência (terminologia erroneamente empregada). Logo, verificando-se que a natureza da suposta *intimação* não é nada mais do que dar ciência à parte de que contra si corre uma ação judicial, oportunizando-lhe a efetiva defesa, evidente que a referência do dispositivo legal é à *citação* (em seu sentido jurídico etimológico).”²¹ Para esse autor, a Lei nº 10.910/2004 corrigiu, parcialmente,²² um equívoco da Lei nº 1.533/1951, pois a notificação enviada à autoridade coatora não pode ter caráter citatório, exatamente porque ela, a quem é endereçada a referida comunicação, não é parte passiva da demanda, tampouco é representante judicial da pessoa jurídica.²³

Apesar de todo esse imbróglio legislativo, a doutrina majoritária²⁴ e os tribunais superiores²⁵ vinham, até aquele momento, aceitando a tese de que a pessoa jurídica

n. 1.533/51. Assim, mesmo sem concessão da liminar, a intimação dos ‘representantes judiciais’ é medida impositiva. É como se dissesse que o mero recebimento da petição inicial do mandado de segurança é ‘decisão’ para todos e quaisquer fins, inclusive para aqueles de que se ocupa o dispositivo em estudo. Uma vez mais, o objetivo da lei deve ser posto de forma clara: trata-se de regra que disciplina diferentemente a forma de intimação dos advogados públicos em se tratando de mandado de segurança.” *Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 235.

²⁰ Eis o teor do art. 3º da Lei nº 4.348/1964 após alteração instituída pela art. 19 da Lei nº 10.910/2004: “Art. 3º Os representantes judiciais da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de suas respectivas autarquias e fundações serão intimados pessoalmente pelo juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, das decisões judiciais em que suas autoridades administrativas figurem como coadoras, com a entrega de cópias dos documentos nelas mencionados, para eventual suspensão da decisão e defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder.”

²¹ SOUZA, Gelson Amaro de. “Ainda sobre a situação jurídica da autoridade coatora no mandado de segurança”. *Revista dos Tribunais* vol. 888. São Paulo: RT, 2009, p. 45. Em sentido contrário, BUENO, Cássio Sacarpinella. *Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 239.

²² Diz-se parcialmente primeiro porque o nome correto do ato processual seria *citação* e segundo porque “ao que parece, referida intimação (ou, tecnicamente, citação) deveria ser preordenada não após a sentença que julga o mandado de segurança, mas sim após o juízo de cognição feito pelo magistrado acerca da impetração de um mandado de segurança. Assim, ainda que não se acate o pleito de liminar do impetrante, deveria o juiz ordenar, por meio dessa comunicação, a integração da relação jurídica pelo ente público, mormente porque daria ensejo à realização da defesa estatal.” SOUZA, Gelson Amaro de. “Ainda sobre a situação jurídica da autoridade coatora no mandado de segurança”. *Revista dos tribunais* vol. 888. São Paulo: RT, 2009, p. 45.

²³ O STF já decidiu que “é nulo o processo de mandado de segurança a partir da falta de intimação, quanto à sentença, da pessoa jurídica de direito público, que é a legitimada passiva para a causa”. AI nº 431.264 AgR-segundo, Relator: Min. Cezar Peluso. Segunda Turma, j. em 30.10.2007, DJe - 147 Divulg 22.11.2007, Public 23.11.2007, DJ de 23.11.2007, pp-00117, Ement Vol-02300-04, pp-00809, RTJ Vol-00204-03, pp-01332.

²⁴ FAGUNDES, Seabra. *Do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957; MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. T. VIII. Rio de Ja-

era quem possuía legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, devendo a sua citação ser recebida, na forma de notificação, pela autoridade coatora, por razões de celeridade processual.

Acontece que a Lei nº 12.016/2009 deu novo impulso à polêmica que, aparentemente, vinha sendo pacificada. Revogou as Leis nºs 1.533/1951 e 4.348/1964 e estabeleceu ao magistrado, no inciso II do seu art. 7º, que ao despachar a inicial determine, *desde logo*, a comunicação da impetração ao representante judicial da pessoa jurídica para que, querendo, ingresse no feito. Além disso, manteve a regra do sistema anterior, determinando ao juiz que, ao despachar a inicial, notifique a autoridade coatora para que preste informações no prazo de dez dias.²⁶

Observe-se que o inciso II do art. 7º da nova lei modificou o momento em que o magistrado deve determinar a comunicação do representante judicial da pessoa jurídica acerca do ajuizamento da ação. Antes, como visto, o art. 3º da Lei nº 4.348/1964, com redação dada pela Lei nº 10.910/2004, estabelecia ao juiz apenas a *intimação pessoal* do representante judicial, “no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, das decisões judiciais em que suas autoridades administrativas figurem como coatora”. Com a nova lei, o magistrado deve, ao receber a petição inicial, determinar a notificação da autoridade coatora para que preste informações no prazo de dez dias e, ao mesmo tempo, dar conhecimento ao representante judicial da pessoa jurídica acerca do ajuizamento da ação para que, se for o caso, ingresse no feito.

Além disso, duas outras novidades, aparentemente contraditórias e que podem influenciar na identificação do sujeito passivo do mandado de segurança, foram inseridas na disciplina legal do Mandado de Segurança.

De acordo com o art. 6º da Lei nº 12.016/2009,²⁷ o impetrante deve indicar na petição inicial, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que ela integra. Para

neiro: Forense, 1975; MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária”. *Direito Processual Civil - ensaios e pareceres*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971; ALVIM, José Manuel de Arruda. “Mandado de segurança”. *Revista de processo* nº 6/152. São Paulo: RT; BARBI, Celso Agrícola. *Do mandado de segurança*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998; DIDIER JR., Fredie. “Natureza jurídica das informações da autoridade coatora no mandado de segurança”. *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança - 51 anos depois*. São Paulo: RT, 2002, pp. 367-378; LOPES, João Batista. “Sujeito passivo no mandado de segurança”. *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança - 51 anos depois*. São Paulo: RT, 2002, pp. 410-421; FERREZ, Sérgio. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2006; AURELLI, Arlete Inês. *O juízo de admissibilidade na ação de mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2006; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2007.

²⁵ Acórdãos unânimes do STJ, REsp nº 846.581/RJ, Rel. Min. Castro Meira. Segunda Turma, j. em 19.8.2008, *DJe* de 11.9.2008; REsp nº 984.032/ES, Rel. Min. Castro Meira. Segunda Turma, j. em 5.6.2008, *DJe* de 16.6.2008; e REsp nº 842.279/MA, Rel. Min. Luiz Fux. Primeira Turma, j. em 3.4.2008, *DJe* de 24.4.2008. *No mesmo sentido, o seguinte precedente do STF*, AI nº 431.264 AgR-segundo, Rel. Min. Cezar Peluso. Segunda Turma, j. em 30.10.2007, *DJe* - 147 Divulg 22.11.2007, Public 23.11.2007, *DJ* de 23.11.2007, pp-00117, Ement Vol-02300-04, pp-00809, RTJ Vol-00204-03, pp-01332.

²⁶ Lei nº 12.016/2009: “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.”

²⁷ Lei nº 12.016/2009: “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.”

alguns doutrinadores que já escreveram sobre a nova lei,²⁸ este dispositivo consagra o entendimento de que a legitimidade passiva para o mandado de segurança é da pessoa jurídica.

Ocorre que o art. 14, parágrafo 2º, da nova lei²⁹ estendeu às autoridades coadoras o direito de recorrer, o que, para outros estudiosos, comprova que o agente coator é parte passiva da demanda.³⁰

Assim, demonstrada a origem e a evolução da celeuma, aspira-se, a partir de agora, analisar em que alcance essas inovações da Lei nº 12.016/2009 influenciam na identificação do sujeito passivo do mandado de segurança e quais os seus reflexos no procedimento da ação.

III. A Pessoa Jurídica como Sujeito Passivo do Mandado de Segurança

Após a Lei nº 12.016/2009, diversos estudiosos do mandado de segurança manifestaram-se sobre a legitimidade passiva, apresentando posições divergentes.

Tiago Bologna Dias, por exemplo, escreveu trabalho sobre o tema, concluindo que a parte passiva do mandado de segurança é apenas a autoridade coatora.³¹

Diferentemente, Cássio Scarpinella Bueno defende que o legislador optou por retornar ao sistema da Lei nº 191/1936, estabelecendo um *litisconsórcio passivo necessário* entre a autoridade coatora e a pessoa jurídica.³² De acordo com o autor, a exigência constante do *caput* do art. 6º da nova lei, no sentido de que o impetrante indique na petição inicial, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, somada à possibilidade de a autoridade coatora interpor recursos, agora prevista expressamente pelo parágrafo 2º do art. 14, permite a interpretação de que o legislador estabeleceu um *litisconsórcio passivo necessário* entre a autoridade coatora e a pessoa jurídica.³³

De outro modo, Pedro Roberto Decomain faz uma distinção, defendendo a existência de um sujeito passivo formal (autoridade coatora), o qual deve figurar formalmente como réu na petição inicial e, nessa condição, atuar no processo, além de um sujeito passivo material (pessoa jurídica), quem deverá suportar eventuais efeitos financeiros da sentença de procedência.³⁴

²⁸ A respeito do assunto, conferir: CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 481; e MARTINS, Cristiano Zanin. “A legitimidade passiva no mandado de segurança à luz da nova legislação de regência e seus reflexos no processamento da ação”. *O novo mandado de segurança: estudos sobre a Lei nº 12.016/2009*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 61.

²⁹ Lei nº 12.016/2009: “Art. 14. Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação. § 2º Estende-se à autoridade coatora o direito de recorrer.”

³⁰ Neste sentido, vale estudar: BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009*. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 80-81; e DIAS, Tiago Bologna. *Sujeição passiva no mandado de segurança e a autoridade coatora*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 124-129.

³¹ Para este autor “o sujeito passivo do mandado de segurança, podendo também recorrer, é a autoridade coatora, não com sua personalidade física, mas sim em sua posição funcional, como sujeito de direitos despersonalizado, titular das prerrogativas e deveres inerentes ao ato coator e tem interesse direto na defesa de sua posição funcional” (DIAS, Tiago Bologna. *Sujeição passiva no mandado de segurança e a autoridade coatora*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 126).

³² BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 26.

³³ BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 37.

³⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Mandado de segurança (o tradicional, o novo e o polêmico na Lei 12.016/09)*. São Paulo: Dialética, 2009, pp. 119-147.

Todas essas posições doutrinárias, embora bem fundamentadas, não são as mais adequadas.

Para a correta identificação do sujeito passivo no mandado de segurança, não é suficiente apenas o exame das normas de Direito Processual (notificação da autoridade coatora; indicação da pessoa jurídica na petição inicial; legitimidade recursal da autoridade coatora; comunicação ao representante judicial da pessoa jurídica etc.).

Sendo a pessoa jurídica um ente personalizado, despido de vontade, é necessária a presença de órgãos despersonalizados, integrados por agentes e administradores, pessoas físicas, de modo que possam manifestar atos de vontade em seu nome. A relação existente entre esses órgãos e as pessoas jurídicas é regida por normas de direito material, que devem ser examinadas para a fixação da legitimidade passiva no mandado de segurança.

No âmbito do Direito Administrativo, o alemão Otto Von Gierke instituiu a chamada *teoria do órgão*. De acordo com esta teoria, todas as manifestações de vontade praticadas pelos órgãos e agentes seriam diretamente atribuídas à pessoa jurídica da qual fazem parte (princípio da imputação volitiva).³⁵ José dos Santos Carvalho Filho ensina que “a característica fundamental da teoria do órgão consiste no princípio da imputação volitiva, ou seja, a vontade do órgão público é imputada à pessoa jurídica a cuja estrutura pertence. Há, pois, uma relação jurídica externa, entre a pessoa jurídica e outras pessoas, e uma relação interna, que vincula o órgão à pessoa jurídica a que pertence.”³⁶

Desta forma, a autoridade coatora integra órgão da pessoa jurídica da qual faz parte. Todos os atos de manifestação de vontade praticados pelos órgãos, portanto, são automaticamente imputados à pessoa jurídica. A autoridade coatora é parte integrante, fragmento, pois, da própria pessoa jurídica.

O Superior Tribunal de Justiça já se referiu, expressamente, à teoria do órgão do alemão Otto Von Gierke, como se verifica do trecho do voto do Ministro Relator Adhemar Maciel, segundo o qual “a partir dos estudos de Otto Von Gierke, entende-se que o órgão da pessoa jurídica não a ‘representa’. Ao contrário, é ‘fragmento dela’.”³⁷

Na mesma linha, Pontes de Miranda criou a teoria da apresentação. O jurista alagoano faz a seguinte explanação:

“Observe-se que na comparência da parte por um órgão, não se trata de representação, mas de *apresentação*. O órgão apresenta a pessoa jurídica: os atos processuais do órgão são atos dela, e não do representante... De modo que há a apresentação (de direito material) e a representação processual, necessariamente sem atuação em causa própria: o órgão apresenta, materialmente; e, processualmente também apresenta. As pessoas jurídicas, portanto, as fundações, precisam ter órgãos, tanto quanto as pessoas físicas precisam ter boca, ou se não podem falar, mãos, ou outro órgão, pelo qual exprimam o

³⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975, pp. 62-66.

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 11.

³⁷ REsp nº 31.525/GO, Rel. Min. Adhemar Maciel. Sexta Turma, j. em 29.6.1993, DJ de 13.9.1993, p. 18.581.

pensamento ou sentimento. O órgão da pessoa física - a boca, por exemplo, fá-la presente a uma reunião, na praça pública, no teatro, no tabelionato, ou no juízo.”³⁸

Seja aplicando as lições do alemão Otto Von Gierke (teoria do órgão), seja as do alagoano Pontes de Miranda (teoria da apresentação), conclui-se que a autoridade coatora é a própria pessoa jurídica em juízo. A pessoa jurídica faz-se presente em juízo através da autoridade coatora.

Esclareça-se que a relação existente entre a autoridade coatora e a pessoa jurídica não é a de representação prevista nos termos do art. 8º do Código de Processo Civil,³⁹ a qual pressupõe a falta de capacidade de estar em juízo de pessoas absolutamente incapazes, o que, obviamente, não é o caso das pessoas jurídicas. Tampouco é a hipótese de representação judicial prevista no art. 12 do Código de Processo Civil, uma vez que esta apenas pode ser exercida por advogados.⁴⁰ Trata-se, em verdade, de apresentação de direito material, bastante semelhante à situação dos prepostos que comparecem à audiência, apresentando a pessoa jurídica de direito privado em juízo.

Assim, todos os atos manifestados pela autoridade coatora, no exercício de suas atribuições, apenas vinculam a pessoa jurídica que ela integra. A relação jurídica de direito material é formada tão somente entre a pessoa jurídica e o impetrante. Não há relação substancial presente entre o impetrante e a autoridade coatora. Este é o ponto.

Segundo ensina Roberto dos Santos Bedaque,

“a legitimidade, portanto, está ligada a situação processual - situação legitimante - cujas raízes estão no direito material. Autor e réu são legitimados se inseridos na relação jurídica que constitui o fundamento da pretensão. Essa situação, segundo alguns, destaca-se daquela de direito material, cuja existência ou não será determinada mediante juízo de mérito.”⁴¹

A legitimidade, como se observa, deve ser aferida diante da relação jurídica de direito material deduzida em juízo. No caso do mandado de segurança, a relação jurídica substancial é formada tão somente entre o impetrante e a pessoa jurídica da qual faz parte a autoridade coatora. Portanto, há de se concluir que apenas a pessoa jurídica é quem possui legitimidade para atuar no polo passivo da demanda. Consequentemente, se a autoridade coatora não é parte, insustentável se torna a tese do litisconsórcio passivo necessário.

Este entendimento, aliás, como dito acima, vinha sendo amplamente acolhido pela doutrina e jurisprudência dos tribunais antes da Lei nº 12.016/2009. As mudanças introduzidas pela nova lei não modificaram essa posição. A maioria dos autores que escreveram sobre o tema, após a Lei nº 12.016/2009, manifestaram-se neste sentido.⁴²

³⁸ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. T. I. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 240.

³⁹ CPC/1973: “Art. 8º Os incapazes serão representados ou assistidos por seus pais, tutores ou curadores, na forma da lei civil.”

⁴⁰ O tema da representação judicial será aprofundado adiante.

⁴¹ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 289.

⁴² Como exemplo, vale conferir: MEDINA, José Miguel Garcia; e ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: RT, 2009; SOUZA, Gelson Amaro

Desta forma, somente considerando a pessoa jurídica como a parte passiva do mandado de segurança, é que se pode entender, coerentemente com o sistema processual, o porquê de ela suportar o ônus financeiro do processo.⁴³ Como dispõe o art. 19 do Código de Processo Civil, “cabe às partes prover as despesas dos atos que realizam ou requerem no processo”. Ademais, somente assim fica claro o motivo pelo qual os efeitos da coisa julgada atingem a pessoa jurídica, impossibilitando a propositura de uma ação ordinária, sobre a mesma controvérsia, após a extinção do mandado de segurança com resolução do mérito. É que de acordo com o art. 472 do Código de Processo Civil a sentença somente faz coisa julgada entre as partes, não beneficiando nem prejudicando terceiros.

Enfim, para os limites do presente trabalho, o importante é fixar que a legitimidade passiva para atuar no mandado de segurança é da pessoa jurídica.

Embora essa posição seja majoritária, o que se verifica é que, após a edição da Lei nº 12.016/2009, não há, inclusive entre aqueles que a defendem, uma interpretação uniforme acerca das inovações legais trazidas para o procedimento da ação. Por exemplo: para alguns, a comunicação dos representantes judiciais da pessoa jurídica, prevista no inciso II do art. 7º da Lei nº 12.016/2009, possui natureza jurídica de citação⁴⁴; para outros, é uma simples comunicação sem caráter citatório, tendo essa índole apenas a notificação da autoridade coatora (inciso I do art. 7º da Lei nº 12.016/2009)⁴⁵.

Deste modo, apresenta-se, a seguir, uma proposta de interpretação da Lei nº 12.016/2009, delimitando e explicando qual o papel exercido pela autoridade coatora e a função desempenhada pelos representantes judiciais da pessoa jurídica no mandado de segurança.

IV. Algumas Premissas Interpretativas Básicas

O estudo da ação do mandado de segurança, como importante instrumento de controle e de limitação dos atos administrativos, deve partir de algumas premissas interpretativas básicas.

de. “Ainda sobre a situação jurídica da autoridade coatora no mandado de segurança”. *Revista dos tribunais* vol. 888. São Paulo: RT, 2009; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2010; e MARTINS, Cristiano Zanin. “A legitimidade passiva no mandado de segurança à luz da nova legislação de regência e seus reflexos no processamento da ação”. *O novo mandado de segurança: estudos sobre a Lei nº 12.016/2009*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

⁴³ Além disso, o art. 2º da Lei nº 12.016/2009, expressamente, reconhece que as consequências financeiras da demanda devem ser suportadas pela pessoa jurídica e não pela autoridade coatora quando assim dispõe: “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.”

⁴⁴ BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 37; SOUZA, Gelson Amaro de. “Ainda sobre a situação jurídica da autoridade coatora no mandado de segurança”. *Revista dos tribunais* vol. 888. São Paulo: RT, 2009, p. 45; e MORAIS, Dalton Santos Moraes. “A legitimidade passiva e a ‘defesa’ do Poder Público na nova lei do mandado de segurança - Lei 12.016/2009”. *Revista de processo* vol. 184. São Paulo: RT, 2010, p. 195.

⁴⁵ Neste sentido, MEDINA, José Miguel Garcia; e ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: RT, 2009, p. 109; e MARTINS, Cristiano Zanin. “A legitimidade passiva no mandado de segurança à luz da nova legislação de regência e seus reflexos no processamento da ação”. *O novo mandado de segurança: estudos sobre a Lei nº 12.016/2009*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 61-62.

A primeira dessas premissas considera que o procedimento e a própria essência do mandado de segurança devem ser compreendidos e interpretados a partir da Constituição da República. Sobre essa importante premissa interpretativa, Cássio Scarpinella Bueno leciona que:

“Fundamental para a análise do mandado de segurança a partir dos comentários às suas leis de regência - especialmente a Lei n. 1.533/1951⁴⁶ - é compreendê-lo desde a Constituição Federal. Essa ‘escolha metodológica’, ‘ponto de partida’ ou ‘premissa hermenêutica’ dos comentários que seguem, embora não seja muito comum em se tratando do estudo do processo civil, é crucial para a adequada e balanceada compreensão do instituto. Cediço que toda lei só pode ser lei - e, conseqüentemente, obrigar seus destinatários - se e enquanto em conformidade com a Constituição. Mais do que querer ajustar a disciplina legal do mandado de segurança à Constituição, entretanto, essa visão constitucional do processo permite enxergar a verdadeira grandeza e amplitude do instituto, bandeira da manutenção, conservação e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito brasileiro.”⁴⁷

A segunda premissa interpretativa consiste em estudar o mandado de segurança e seu procedimento de acordo com a teoria geral do processo, atentando-se para sua natureza jurídica de ação.⁴⁸ Sobre o tema, José Carlos Barbosa Moreira faz uma excepcional explanação:

“Antes de mais nada, convém reiterar asserto que há muito vimos pondo como premissa de qualquer argumentação em torno de problemas do mandado de segurança: esse instituto não é um *monstrum* sem parentesco algum com o resto do universo, uma singular esquisitice legislativa, uma peça exótica, uma curiosidade a ser exibida em vitrine ou em jaula para assombro dos passantes; é uma ação, uma espécie de gênero bem conhecido e familiar, cujas peculiaridades, sem dúvida dignas de nota, não a desligam do convívio das outras espécies, não a retiram do contexto normal do ordenamento jurídico, não a condenam a degredo em ilha deserta. À semelhança do que acontece com as figuras congêneres, o mandado de segurança está contido no âmbito normativo do processo civil e submete-se aos respectivos princípios e normas, sem prejuízo de regulamentação especial constante das leis que a ele especificamente dizem respeito.”⁴⁹

O correto estudo do mandado de segurança, desta forma, deve partir dessas duas premissas interpretativas básicas, compreendendo e interpretando a natureza e procedimento do instituto a partir da Constituição da República e de acordo com a teoria geral do processo.⁵⁰ É o que se pretende fazer adiante.

⁴⁶ Leia-se: Lei nº 12.016/2009, em razão da revogação da Lei nº 1.533/1951.

⁴⁷ BUENO, Cássio Scarpinella. *Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 3-4.

⁴⁸ Arlete Inês Aurelli explica que: “Diante do conceito de ação como direito de pleitear e obter prestação da tutela jurisdicional de mérito, pelo Estado, seja de que conteúdo for, é fácil ver que o mandado de segurança é verdadeira ação, porquanto também, nesse instituto, há o direito de pleitear do Poder Judiciário um tipo de tutela jurisdicional visando proteger direito líquido e certo ameaçado de lesão ou violado por ato de autoridade.” AURELLI, Arlete Inês. *O juízo de admissibilidade na ação de mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 18-19.

⁴⁹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Da recorribilidade das decisões interlocutórias no processo do mandado de segurança”. *Temas de Direito Processual*. 6ª série. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 212.

⁵⁰ Fredie Didier Jr. faz coro à observação de José Carlos Barbosa Moreira apresentando o seguinte entendimento: “Pensamos que os processualistas não se aperceberam da importância da análise do mandado de segurança como um procedimento, esquecendo ou minimizando a circunstância de que, ao menos no enfoque estritamente processual do tema, estamos diante de um simples procedimento especial. As suas inovações em termos procedimentais - e quanto a isso

V. Uma Proposta de Interpretação de Lei nº 12.016/2009

A interpretação proposta tem como ponto de partida os arts. 131 e 132 da Constituição da República, de acordo com os quais a Advocacia-Geral da União, as Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios exercerão, *com exclusividade*,⁵¹ a representação judicial das respectivas unidades federadas.⁵²

Da mesma forma, o art. 12 do Código de Processo Civil dispõe que serão representados em juízo, ativa e passivamente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores, e, o Município, por seu Prefeito ou procurador.⁵³

Como se observa, as pessoas jurídicas de direito público apenas podem ser representadas no processo por seus advogados públicos, porquanto, como estabelece o inciso I do art. 1º do Estatuto da Advocacia⁵⁴, apenas o advogado pode postular em juízo, visto que, salvo poucas exceções, que não é o caso, cabe a ele o exercício do *jus postulandi* (capacidade postulatória).

Embora os arts. 131 e 132 da Constituição da República apenas se apliquem aos casos em que as pessoas jurídicas de direito público sejam parte em processo judicial, isto não permite a interpretação de que as pessoas jurídicas de direito privado, quando réus, possam ser representadas judicialmente pelas autoridades coatoras, isto é, por pessoas que não sejam advogados. Como explica Sérgio Ferraz “a parte efetiva, isto é, a pessoa jurídica, aqui, de direito privado, por obediência não aos arts. 131 e 132, mas ao 133 da Lei Magna, não poderá vir a juízo sem advogado - tal como, aliás, repita-se, decidido cautelarmente⁵⁵ pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.127-8”.⁵⁶

Ressalte-se que as autoridades coatoras, na maioria das vezes, exercem cargos ou funções incompatíveis com a advocacia, nos termos do art. 28 do Estatuto da

não há dúvidas - pegaram uma doutrina brasileira ainda em formação, em franco processo de amadurecimento. (...) Talvez já tenha passado a hora de os processualistas voltarem seus olhos e mentes para o mandado de segurança enquanto procedimento especial, analisando-o de acordo com a teoria geral do processo.” DIDIER JR., Fredie. “Natureza jurídica das informações da autoridade coatora no mandado de segurança”. *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança - 51 anos depois*. São Paulo: RT, 2002, pp. 367-368.

⁵¹ FERRAZ, Sérgio Ferraz. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 93.

⁵² CF/1988: “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.”

⁵³ CPC/1973: “Art. 12. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores; II - o Município, por seu Prefeito ou procurador.”

⁵⁴ Lei nº 8.906/1994: “Art. 1º São atividades privativas de advocacia: I - a postulação a órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais.”

⁵⁵ O STF já decidiu o mérito da ADI nº 1.127-8, referida na passagem de Sérgio Ferraz, que é anterior ao julgamento final da ação. De acordo com a Suprema Corte, há exceções à imprescindibilidade da presença do advogado para praticar atos perante os órgãos do Poder judiciário. Entretanto, este não é o caso do mandado de segurança, de modo que as partes devem estar representadas por advogados. Impende lembrar que, recentemente, a OAB propôs ADI no STF em face do parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 12.016/2009, sob o argumento de que o referido dispositivo viola o art. 133 da Constituição da República, quando permite a interpretação de que a autoridade coatora pode recorrer sem a representação de advogado (ADI nº 4.403).

⁵⁶ FERRAZ, Sérgio Ferraz. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 89.

Advocacia, de modo que, ainda que sejam advogados, não podem representar em juízo as pessoas jurídicas.

Feitas estas observações, há de se concluir que a pessoa jurídica apenas pode ser representada em juízo por advogados devidamente constituídos para essa atividade, seja por lei ou por procuração, conforme o caso.

Como a pessoa jurídica é a parte passiva do mandado de segurança, imprescindível a sua citação, que deverá ser feita na pessoa de seus representantes judiciais, quando a União, os Estados ou o Distrito Federal estiverem na condição de réus, ou, na pessoa do Prefeito ou do representante judicial, quando o Município for a parte passiva, nos termos do art. 12 do Código de Processo Civil.

O art. 131 da Constituição da República estabelece que cabe à *lei complementar* dispor sobre a *organização* e o *funcionamento* da Advocacia-Geral da União. A LC nº 73/1993, Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, no seu art. 35, estabelece que

“a União é citada na causas em que seja interessada, na condição de autora, ré, assistente, oponente, recorrente ou recorrida, na pessoa: I - do Advogado-Geral da União, privativamente, nas hipóteses de competência do Supremo Tribunal Federal; II - do Procurador-Geral da União, nas hipóteses de competência dos tribunais superiores; III - do Procurador-Regional da União, nas hipóteses de competência dos demais tribunais; IV - do Procurador-Chefe ou do Procurador-Seccional da União, nas hipóteses de competência dos juízos de primeiro grau.”

Observe-se que, pelo menos no âmbito federal, a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União não prevê a possibilidade de autoridades coatoras receberem citação em nome da União. Eventual legislação ordinária que estabeleça a possibilidade de as autoridades coatoras receberem citação (ou notificação com natureza de citação) será inconstitucional, por vício formal, visto que o art. 131 da Constituição da República estabeleceu que apenas a *lei complementar* deverá dispor sobre a *organização* e o *funcionamento* da Advocacia-Geral da União. A divisão de atribuições e de competências para o recebimento de citações em nome da União diz respeito à organização e ao funcionamento do órgão de representação judicial. A opção da LC nº 73/1993 foi de que apenas seus representantes judiciais recebam a citação em nome da União. Destaque-se que a exigência de lei complementar para dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação judicial, foi acolhida por diversas Constituições estaduais e Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, em respeito ao princípio da simetria.

Assim, o comando constante do inciso II do art. 7º da Lei nº 12.016/2009, que previu a imediata comunicação da impetração ao representante judicial da pessoa jurídica para que, querendo, ingresse no feito, deve ser entendido como verdadeira *citação*. Aliás, deve ser compreendido como a *única citação* do processo, haja vista que a autoridade coatora não é parte na demanda. Entender que a notificação da autoridade coatora tem natureza jurídica de citação (da pessoa jurídica), é violar, ao menos no âmbito federal, o art. 131 da Constituição da República e a LC nº 73/1993.

No plano infraconstitucional não há como se concluir de outra forma. De acordo com o art. 213 do Código de Processo Civil citação “é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender”. Assim, a comunicação do re-

presentante judicial da pessoa jurídica, prevista no inciso II do art. 7º da Lei nº 12.016/2009, nada mais é do que a citação do réu (pessoa jurídica), uma vez que este ato tem a função de lhe dar ciência de que foi impetrado mandado de segurança em face de ato coator de autoridade que o integra, possibilitando a sua defesa.⁵⁷

Muito embora a nova lei tenha sido tímida e omissa, não esclarecendo a natureza do referido ato de comunicação, parece ter sido essa a intenção do legislador. Muito melhor se a nova lei, assim como aventava o art. 322 do Código de Processo Civil de 1939, tivesse deixado claro que o aludido ato tem natureza jurídica de citação e que o réu, querendo, poderia comparecer em juízo para apresentar contestação.

Embora tenha havido essa omissão, a Lei nº 12.016/2009 corrigiu algumas impropriedades da lei anterior, estabelecendo, por exemplo, que o magistrado, ao despachar a inicial, comunique (citação), *desde logo*, a impetração do mandado de segurança aos representantes da pessoa jurídica. De acordo com o art. 3º da Lei nº 4.348/1964, com redação alterada pela Lei nº 10.910/2004, o juiz apenas determinava a comunicação do representante judicial, no prazo de 48 horas, das decisões judiciais em que suas autoridades administrativas figurassem como coatoras. Ademais, estabeleceu que o impetrante deve indicar na petição, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra. Ora, sendo a pessoa jurídica a verdadeira parte passiva do mandado de segurança, nada mais correto do que se exigir do impetrante que a identifique na petição inicial. Na verdade, esta imposição da lei não deve ser encarada como um novo requisito da petição inicial do mandado de segurança. Tal comando normativo é, até mesmo, desnecessário em razão do que estabelece o inciso II do art. 282 do Código de Processo Civil.⁵⁸

Antes de prosseguir, cumpre, porém, fazer algumas observações quanto à advocacia pública municipal. O inciso II do art. 12 do Código de Processo Civil dispõe que os Municípios serão representados em juízo, ativa e passivamente, por seu *Prefeito* ou procurador. Portanto, a representação judicial do Município é atribuída, inicialmente, ao Prefeito, pois, para que haja representação por procurador, é preciso que o Município crie, por lei, tal cargo, o que nem sempre acontece, principalmente naqueles de menor população. Ocorre que o Prefeito, ainda que seja advogado, não pode postular em juízo, visto que, na forma do inciso I do art. 28 do Estatuto da Advocacia,⁵⁹ exerce função incompatível com o exercício da advo-

⁵⁷ Cássio Sacapinella Bueno, que também defende a natureza de citação da referida comunicação, explica que "a citação, nos precisos termos do art. 213 do Código de Processo Civil, é o ato pelo qual se dá ciência a alguém de que há um processo em seu desfavor, viabilizando a oportunidade de se defender. Há consenso na doutrina quanto a ser um ônus do réu exercitar sua defesa, o que, nessa perspectiva, explica suficientemente o verbo 'querendo' utilizado pelo legislador mais recente." (BUBNO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 37) Também neste sentido, SOUZA, Gelson Amaro de. "Ainda sobre a Situação Jurídica da Autoridade Coatora no Mandado de Segurança". *Revista dos Tribunais* vol. 888. São Paulo: RT, 2009, p. 45; e MORAIS, Dalton Santos. "A legitimidade passiva e a 'defesa' do Poder Público na nova lei do mandado de segurança - Lei 12.016/2009". *Revista de Processo* vol. 184. São Paulo: RT, 2010, p. 195.

⁵⁸ CPC/1973: "Art. 282. A petição inicial indicará: (...) II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu."

⁵⁹ Lei nº 8.906/1994: "Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades: I - chefe do Poder Executivo e membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais."

cacia.⁶⁰ Deste modo, no Município onde não tenha sido criado, por lei, o cargo de advogado público, a citação deverá ser efetuada na pessoa do Prefeito. Neste caso, o Município deverá contratar advogado privado para representá-lo em juízo, devendo o patrono, necessariamente, acostar aos autos instrumento de mandato judicial outorgado pelo Prefeito. Portanto, tratando-se de mandado de segurança impetrado em face de ato coator de Prefeito de Município que não tenha criado o cargo de advogado público, tanto a notificação quanto a citação deverão ser direcionadas a ele, a quem cabe apresentar as informações em juízo e outorgar mandato judicial a advogado privado para a apresentação da defesa técnica do ato apontado como coator.

Em resumo: o ato de comunicação do órgão de representação judicial da pessoa jurídica, a quem cabe, *exclusivamente*, apresentar a *defesa técnica* (preliminares, mérito etc.) do ato coator, tem natureza jurídica de *citação*.

Então, qual o papel exercido pela autoridade coatora no mandado de segurança? Qual a natureza jurídica das informações prestadas em juízo pela autoridade coatora?

As respostas estão no excelente texto "Natureza Jurídica das Informações da Autoridade Coatora no Mandado de Segurança", escrito por Fredie Didier Jr. e publicado em obra sobre os aspectos polêmicos do mandado de segurança.⁶¹ Como ensina o autor baiano, a participação da autoridade coatora no mandado de segurança deve ser visualizada de acordo com a teoria geral da prova. Para ele, as informações prestadas pela autoridade coatora seriam uma espécie de prova testemunhal documentada. É como se a autoridade coatora não precisasse comparecer em juízo para ser ouvida, bastando a apresentação das informações por escrito. Segundo explica, "da mesma forma que se podem colher informações de uma testemunha, por meio de procedimento oral previsto no CPC, criou o legislador uma forma original e típica, embora diferente, de colheita de material probatório, em que o magistrado contenta-se com as informações por escrito".⁶²

Parece ser este o entendimento mais coerente com a teoria geral do processo. O papel exercido pela autoridade coatora no mandado de segurança é de *fonte de prova*, ou seja, de pessoa da qual se pode retirar informações aptas a permitir a análise concreta e a verificação da validade das alegações de fato apresentadas no processo.⁶³ Ademais, a autoridade coatora também tem a função de definir a competência para julgamento da demanda. Essas são as duas funções da autoridade coatora: apresentar informações e fixar a competência para o julgamento da demanda. Já as informações prestadas em juízo por escrito possuem natureza jurídica de *meio de prova*, sendo, portanto, a técnica probatória escolhida pelo legislador como forma de extrair da fonte de prova (a autoridade coatora) as informações necessárias a respeito das afirmações de fatos.

⁶⁰ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 3ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 26.

⁶¹ DIDIER JR., Fredie. "Natureza jurídica das informações da autoridade coatora no mandado de segurança". *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança - 51 anos depois*. São Paulo: RT, 2002, pp. 367-378.

⁶² DIDIER JR., Fredie. "Natureza jurídica das informações da autoridade coatora no mandado de segurança". *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança - 51 anos depois*. São Paulo: RT, 2002, pp. 370-371.

⁶³ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. III. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 804.

Deste modo, as informações, ao contrário do que muitos defendem, não possuem natureza de defesa. Logo, elas apenas devem restringir-se a prestar subsídios probatórios a respeito da controvérsia judicial. Devem “limitar-se a simples informações: o que aconteceu; se aconteceu; por que aconteceu etc.”.⁶⁴ Não cabe à autoridade coatora apresentar alegações de teses jurídicas, preliminares ou defesa de mérito. Tais argumentos apenas podem ser apresentados pelos representantes judiciais da pessoa jurídica. Se não fosse assim, a defesa técnica do ato coator acabaria sendo feita por um leigo, a autoridade coatora.

Não possuindo natureza de defesa e, sim, de *meio de prova*, a peça de informações não precisa ser assinada por advogado. Trata-se de ato personalíssimo da autoridade, o qual não pode ser delegado. A peça de informações pode até ser assinada pelo advogado, em conjunto com a autoridade, mas não somente por ele.⁶⁵

A autoridade coatora tem o dever e não simplesmente o ônus de apresentar as informações em juízo. Ao contrário, os representantes judiciais, no exercício de suas atribuições, podem examinar a conveniência de se apresentar ou não a defesa técnica do ato, uma vez que ninguém pode ter a obrigação de se defender.

Além disso, não basta a simples apresentação das informações. Elas devem dizer a verdade.⁶⁶ A autoridade coatora tem o dever de *veracidade* e de *imparcialidade*, do mesmo modo como uma testemunha também o tem quando comparece à audiência de instrução para sua oitiva. Esse dever é totalmente inaplicável para a defesa técnica dos representantes judiciais das pessoas jurídicas, porque a advocacia tem como característica a *parcialidade* do advogado, que busca contribuir para uma decisão *favorável* ao seu constituinte, conforme estabelecido no art. 2º, parágrafo 2º, do Estatuto da Advocacia.⁶⁷

Da mesma forma, por não terem as informações o caráter de defesa, a sua não apresentação, no prazo legal de dez dias, não ocasiona os efeitos materiais e processuais da revelia, previstos, respectivamente, nos arts. 319⁶⁸ e 322⁶⁹ do Código de Processo Civil. A falta de apresentação das informações em juízo, por ser dever da autoridade coatora, pode até causar a aplicação de penalidades no âmbito administrativo e/ou penal, mas não haverá qualquer repercussão no plano processual.⁷⁰

Por outro lado, caso o representante judicial da pessoa jurídica não apresente a defesa técnica do ato coator, deverão incidir os efeitos materiais e formais da revelia, ressaltando-se, em especial, a hipótese de ser a parte passiva pessoa jurídica de *direito público*, quando não será aplicado o efeito material da revelia, mas apenas o

⁶⁴ DIDIER JR., Fredie. “Natureza jurídica das informações da autoridade coatora no mandado de segurança”. *Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança - 51 anos depois*. São Paulo: RT, 2002, p. 374.

⁶⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Mandado de segurança*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 56.

⁶⁶ Neste sentido, FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 89. No âmbito jurisprudencial, conferir, RMS nº 12.806/GO, Rel. Min. Laurita Vaz. Quinta Turma, j. em 9.5.2006, DJ de 12.6.2006, p. 498.

⁶⁷ Lei nº 8.906/1994: “Art. 2º (...) § 2º No processo judicial, o advogado contribui, na postulação de *decisão favorável* ao seu constituinte, ao convencimento do julgador, e seus atos constituem múnus público.”

⁶⁸ CPC/1973: “Art. 319. Se o réu não contestar a ação, reputar-se-ão verdadeiros os fatos afirmados pelo autor.”

⁶⁹ CPC/1973: “Art. 322. Contra o revel que não tenha patrono nos autos, correrão os prazos independentemente de intimação, a partir da publicação de cada ato decisório.”

⁷⁰ Embora com outros argumentos, a jurisprudência do STJ afasta o efeito material da revelia quando intempestivas as informações. A esse respeito, conferir, RMS nº 11.571/SP, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Quarta Turma, DJ de 23.10.2000; e RMS nº 26.170/RO, Rel. Min. Francisco Falcão. Primeira Turma, j. em 4.12.2008, DJe de 15.12.2008.

seu efeito processual, no caso de não haver patrono anteriormente constituído nos autos. Isto se deve ao disposto no inciso II art. 321 do Código de Processo Civil, que prevê a inexistência do efeito material da revelia quando o litígio versar sobre direitos *indisponíveis*,⁷¹ que é o caso dos direitos da Fazenda Pública.

A defesa técnica deve ser apresentada no prazo de dez dias, não se aplicando o prazo em quádruplo, previsto no art. 188 do Código de Processo Civil, quando as pessoas jurídicas de direito público forem parte passiva. É que, embora a lei não tenha previsto expressamente o prazo para sua apresentação, deve-se observar o disposto no art. 12 da Lei nº 12.016/2009.⁷² De acordo com esse dispositivo, após o prazo de dez dias previstos para as informações da autoridade coatora, o juiz deverá intimar o representante do Ministério Público para oferecimento de opinativo. Assim, caso se considere que o prazo para defesa é superior aos dez dias previstos para as informações, poderia ocorrer um problema de ordem prática, visto que, após esse prazo, os autos seriam enviados ao Ministério Público e os advogados das pessoas jurídicas não teriam acesso ao processo. A dificuldade aumenta, considerando-se que o mandado de citação da pessoa jurídica não precisa conter os documentos que acompanham a petição inicial, nos termos do inciso II do art. 7º da Lei nº 12.016/2009. Logo, a melhor interpretação permite dizer que o prazo para a defesa técnica é de dez dias, evitando-se possíveis problemas pragmáticos.

Quanto ao fato de a nova lei ter estendido à autoridade coatora o direito de recorrer, cabe dizer que tal disposição não faz dela parte passiva da demanda. Na verdade, a intenção da lei foi a de incorporar o entendimento jurisprudencial no sentido de que a autoridade coatora pode recorrer na condição de terceiro prejudicado, nos termos do art. 499, parágrafo 1º, do Código de Processo Civil,⁷³ a fim de evitar eventual penalidade administrativa, penal, ou, até mesmo, ação de regresso da pessoa jurídica. Como a autoridade coatora não é a parte passiva da demanda, como demonstrado acima, apenas pode recorrer na condição de terceiro prejudicado e desde que demonstrado o interesse recursal. Diferentemente do que ocorre com as informações, a autoridade coatora, para interpor recurso, deverá fazê-lo por meio de advogado, uma vez que a atividade recursal decorre do próprio direito de ação, o qual, salvo poucas exceções, somente pode ser exercido através de advogado, que possui capacidade postulatória.⁷⁴

Finalmente, cumpre analisar a questão da indicação equivocada da autoridade coatora. O Superior Tribunal de Justiça “tem jurisprudência no sentido de que, havendo erro na indicação da autoridade coatora, deve o juiz extinguir o processo sem julgamento de mérito, conforme preceitua o art. 267, VI, do Código de Processo Civil, sendo vedada a substituição do polo passivo”.⁷⁵

⁷¹ CPC/1973: “Art. 320. A revelia não induz, contudo, o efeito mencionado no artigo antecedente: (...) II - se o litígio versar sobre direitos indisponíveis.”

⁷² Lei nº 12.016/2009: “Art. 12. Findo o prazo a que se refere o inciso I do *caput* do art. 7º desta Lei, o juiz ouvirá o representante do Ministério Público, que opinará, dentro do prazo improrrogável de 10 (dez) dias.”

⁷³ CPC/1973: “Art. 499. O recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo Ministério Público. § 1º Cumpre ao terceiro demonstrar o nexo de interdependência entre o seu interesse de intervir e a relação jurídica submetida à apreciação judicial.”

⁷⁴ Impende lembrar que, recentemente, a OAB propôs ADI no STF em face do parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 12.016/2009, sob o argumento de que viola o art. 133 da Constituição da República, quando permite a interpretação de que a autoridade coatora pode recorrer sem a representação de advogado (ADI nº 4.403).

⁷⁵ REsp nº 1.190.165/DF, Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma, j. em 15.6.2010, DJe de 1º.7.2010.

Trata-se de jurisprudência contraditória com entendimento já firmado pela própria Corte Superior, que reconhece, tão somente, a legitimidade passiva da pessoa jurídica para a causa. A alteração da autoridade coatora não modifica o elemento subjetivo da demanda exatamente porque ela não é a parte passiva. Não incide a restrição do art. 264⁷⁶ do Código de Processo Civil. A estabilização da demanda atinge apenas as partes, ou seja, o impetrante e a pessoa jurídica. Essa alteração pode ser feita, inclusive, de ofício pelo juiz, tendo em vista que cabe a ele determinar as provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis, como estabelece o art. 130 do Código de Processo Civil.⁷⁷

Agora, se, por outro lado, o impetrante indicar a pessoa jurídica equivocada, aí sim, o processo deverá ser extinto sem resolução de mérito, por falta de legitimidade *ad causam*, conforme o art. 267, VI, do Código de Processo Civil.

VI. Conclusão

Como visto, a legitimidade *ad causam* deve ser aferida diante da relação jurídica de direito material deduzida em juízo, que, no caso do mandado de segurança, é formada apenas entre o impetrante e a pessoa jurídica da qual faz parte a autoridade coatora. Desta forma, a pessoa jurídica é quem, de fato, possui legitimidade passiva para o mandado de segurança.

Ademais, a natureza e o procedimento do mandado de segurança devem ser compreendidos e interpretados a partir da Constituição da República e de acordo com a teoria geral do processo.

Partindo dessas premissas interpretativas, conclui-se que a pessoa jurídica apenas pode ser representada em juízo por advogado devidamente constituído por lei ou procuração, conforme o caso, a quem cabe, geralmente, receber a citação da pessoa jurídica (inciso II do art. 7º da Lei nº 12.016/2009), e, *exclusivamente*, apresentar a *defesa técnica* (preliminares, mérito etc.) do ato coator.

Por outro lado, a autoridade coatora possui duas funções no *writ*, quais sejam: exercer o papel de *fonte de prova*, ou seja, de pessoa da qual se pode retirar informações aptas a permitir a análise concreta e a verificação da validade das alegações de fato apresentadas no processo, e estabelecer a competência para julgamento da demanda.

Já a peça de informações possui natureza jurídica de *meio de prova*, ou seja, a técnica probatória escolhida pelo legislador como forma de extrair da fonte de prova (a autoridade coatora) as informações necessárias a respeito das afirmações de fatos.

Por todo o exposto, espera-se ter alcançado, com este estudo, o objetivo, inicialmente sugerido, de identificar, à luz da Lei nº 12.016/2009, o polo passivo da ação de mandado de segurança, assim como de delimitar e de explicar o papel exercido pela autoridade coatora e a função desempenhada pelos representantes judiciais da pessoa jurídica no *writ*.

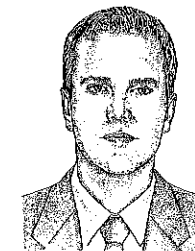
⁷⁶ CPC/1973: "Art. 264. Feita a citação, é defeso ao autor modificar o pedido ou a causa de pedir, sem o consentimento do réu, mantendo-se as mesmas partes, salvo as substituições permitidas por lei."

⁷⁷ CPC/1973: "Art. 130. Caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias."

Uso de Idioma Estrangeiro e Linguagem Complexa nas Decisões Judiciais

Oscar Valente Cardoso

Juiz Federal Substituto na 4ª Região. Doutorando em Direito (UFRGS). Mestre em Direito e Relações Internacionais pela UFSC. Professor da Escola Superior da Magistratura Federal de Santa Catarina (ESMAFESC).



1. Introdução

Vi imate pravo na slobodu. Maar de grondwet garandeert het recht op vrijheid van vereniging en vergadering. Brasilianska grundlag garanterar var och en rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. Det er også sikres ret til en retsafgørelse baseret på nationale sprog og skrivning.

Conseguiu compreender alguma frase? Ou pelo menos uma palavra dessas frases?

Angústias e dúvidas similares têm as partes que leem ou tentam ler a sentença de seu processo. Um pescador ou agricultor não alfabetizado que busca um benefício da Previdência Social tem reação semelhante ao ler na decisão judicial expressões como "a Carta Magna tutela a pretensão da parte" ou "a autarquia previdenciária observou as normas vigentes na justificativa de sua negativa administrativa". Uma pessoa que cursou até a 4ª série primária poderá não compreender a sentença em seu pedido de cobrança de valores pagos a mais em fatura de energia elétrica, ao se deparar com expressões como "verbi gratia", "fumus boni iuris" ou "lide".

Neste artigo serão analisados os limites da utilização de idiomas estrangeiros nas decisões judiciais (a partir da regulamentação genérica do uso do vernáculo nos atos processuais) e da simplicidade ou complexidade da linguagem (que deve ser) utilizada pelos julgadores.

2. O Uso de Idioma Estrangeiro nos Atos Processuais

Os atos processuais no processo civil brasileiro são (em regra) públicos, escritos e no idioma nacional.

Existem duas normas no Código de Processo Civil sobre o idioma a ser adotado, em capítulo reservado às formas dos atos processuais.

Nos termos do art. 156, "em todos os atos e termos do processo é obrigatório o uso do vernáculo".

Conforme prevê o art. 157, "só poderá ser junto aos autos documento redigido em língua estrangeira, quando acompanhado de versão em vernáculo, firmada por tradutor juramentado".

E, como se sabe, o idioma oficial do País é o português, o que está inclusive delimitado no art. 13 da Constituição: "A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil."

Existem outros dispositivos legais incluindo o vernáculo como forma do ato: o art. 224 do Código Civil exige a tradução de documento elaborado em língua estran-