



527

PARECER Nº , DE 2016 - PLEN

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 18, de 2015 (nº 6.128, de 2009, na origem), do Deputado Flávio Dino, que *disciplina o processo e julgamento do mandado de injunção individual e coletivo e dá outras providências*.

Relator: Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 18, de 2015 (nº 6.128, de 2009, na origem), do Deputado Flávio Dino, que *disciplina o processo e julgamento do mandado de injunção individual e coletivo e dá outras providências*.

O PLC nº 18, de 2015, é composto de 15 artigos.

O art. 1º fixa o objeto da norma, qual seja, a disciplina do processo e julgamento do mandado de injunção, individual e coletivo, nos termos do inciso LXXI do art. 5º da Constituição Federal (CF).

O art. 2º cuida da hipótese de admissibilidade do mandado de injunção que será concedido sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. O parágrafo único conceitua a regulamentação parcial que dá ensejo à concessão do mandado de injunção.

O art. 3º cuida da legitimidade ativa e passiva do mandado de injunção.



SF/16064.62538-01

Página: 1/13 01/06/2016 19:46:02

5daa65541461b98ee04bd7c2b406b88370ee3953





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

O art. 4º dispõe sobre os requisitos da petição inicial do mandado de injunção. Seu § 1º cuida do número de vias da petição inicial e dos documentos que a acompanham na hipótese de não ser transmitida por meio eletrônico. Os §§ 2º e 3º, por seu turno, tratam das medidas a serem adotadas quando houver recusa de autoridades públicas ou terceiros em disponibilizar documentos que estejam em seu poder e sejam considerados necessários à prova do alegado no mandado de injunção.

O art. 5º trata do processamento do mandado de injunção, com a previsão da notificação do impetrado e a ciência do ajuizamento da ação ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada.

O *caput* do art. 6º trata das hipóteses de indeferimento liminar da petição inicial, enquanto seu parágrafo único cuida do recurso cabível em face dessa decisão denegatória.

O art. 7º dispõe sobre a manifestação do Ministério Público.

O *caput* do art. 8º disciplina os efeitos do deferimento do mandado de injunção quando estiver caracterizado o estado de mora legislativa, que consistem em determinar prazo razoável para a edição de norma regulamentadora (inciso I) e em estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, liberdades ou prerrogativas reclamados (inciso II). Seu parágrafo único prevê a dispensa da determinação de prazo de que trata o inciso I quando comprovado que o impetrado deixou de atender prazo estabelecido em mandado de injunção anterior.

O art. 9º cuida da eficácia subjetiva da decisão em sede de mandado de injunção que será limitada às partes e produzirá efeitos até o advento de norma regulamentadora. O § 1º estabelece que a eficácia subjetiva poderá ser *ultra partes*, ou seja, poderá abranger outras pessoas alheias a ação judicial ou *erga omnes*, vale dizer, que se aplique a todos que se encontrem na mesma situação dos autores. O § 2º estabelece que, transitada em julgado a decisão, seus efeitos poderão ser estendidos a casos análogos por decisão monocrática do relator. O § 3º prevê que o mandado de injunção indeferido por insuficiência de provas pode ser renovado, desde que a nova impetração se funde em outros elementos probatórios.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

O art.10 prevê a possibilidade de revisão da decisão proferida em mandado de injunção, respeitados os efeitos já produzidos, a pedido de qualquer interessado, quando sobrevierem relevantes modificações das circunstâncias de fato ou de direito que embasaram a decisão. O parágrafo único estende à ação de revisão de que trata o *caput* o procedimento adotado para o mandado de injunção.

O art. 11 prevê que a superveniente norma regulamentadora produzirá efeitos *ex nunc*, vale dizer, para o futuro, a contar de sua publicação em relação aos beneficiados por decisão em mandado de injunção transitada em julgado, salvo se a aplicação da norma editada lhes for mais favorável. O parágrafo único prevê que na hipótese de a norma regulamentadora ser editada antes da decisão no mandado de injunção, a impetração ficará prejudicada e o processo será extinto sem julgamento de mérito.

O art. 12 elenca os legitimados a promover o mandado de injunção coletivo nas circunstâncias que estabelece: Ministério Público (inciso I); partido político com representação no Congresso Nacional (inciso II); organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos um ano (inciso III). O parágrafo único estabelece que os direitos, liberdades e prerrogativas protegidas por mandado de injunção coletivo são os pertencentes, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria.

O art. 13 dispõe que a sentença do mandado de injunção coletivo faz coisa julgada limitadamente às pessoas integrantes da coletividade, grupo, classe ou categoria substituídos pelo impetrante, sem prejuízo do disposto nos §§1º e 2º do art. 9º.

O art. 14 prevê a aplicação subsidiária das normas que regem o mandado de segurança, estatuídas na Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, e do Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, à disciplina do mandado de injunção.

O art. 15 veicula a cláusula de vigência imediata, a contar da publicação da Lei em que eventualmente se converter a presente proposição.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

Na justificação da proposição, o autor, o então Deputado Federal Flávio Dino, atual Governador do Estado do Maranhão, lembra que passados mais de vinte anos da promulgação da Constituição Federal, vários são os dispositivos que veiculam direitos e liberdades fundamentais que não podem ser exercidos em sua plenitude em face da inexistência de norma regulamentadora. Essa omissão legiferante gerou uma atuação mais ativa do Poder Judiciário, e, em especial, do Supremo Tribunal Federal (STF), no equacionamento das questões que lhe eram submetidas por intermédio de diversos mandados de injunção ajuizados pelos interessados diretos.

Lembra Sua Excelência das decisões do STF sobre a aposentadoria especial dos servidores públicos, o direito de greve dos servidores públicos, o aviso prévio proporcional, a criação de municípios e tantas outras.

Pugna, então, o autor, pela disciplina dessa ação constitucional nos moldes da disciplina referente à ação direta de inconstitucionalidade, da arguição de descumprimento de preceito fundamental e do mandado de segurança, em sintonia com a evolução da jurisprudência do STF sobre os efeitos dessa importante ação constitucional.

Tive a honra de ser designado relator do PLC nº 18, de 2015, e consigno não terem sido apresentadas emendas ao seu texto.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ proceder, nos termos regimentais, à análise de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito da proposição.

No que concerne à análise da constitucionalidade, formal e material, da proposição não vislumbramos quaisquer impedimentos à sua aprovação.

É competência privativa da União legislar sobre direito processual, consoante o estabelecido no art. 22, inciso I, da CF.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, à luz do que estabelece o art. 48, *caput*, da CF.

A matéria tratada na proposição sob análise é de iniciativa ampla, em face do que estabelece o *caput* do art. 61 da CF, visto não incidir a cláusula de reserva de iniciativa de que trata o § 1º do art. 61 da CF.

No que concerne à constitucionalidade material, a proposição objetiva fixar as balizas para o processo e julgamento do mandado de injunção, estatuído no art. 5º, inciso LXXI, da Carta, para impedir qualquer mácula ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, de que trata o seu art. 2º, elevado ao *status* de norma imodificável pelo que determina o art. 60, § 4º, inciso III, da CF, especialmente porque sua admissibilidade está atrelada à inércia legiferante dos Poderes Executivo e Legislativo na regulamentação de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, circunstância apta a gerar indesejáveis atritos institucionais se não for adequadamente tratada.

No que concerne à juridicidade da matéria, entendemos que a matéria inova o ordenamento jurídico, fixando balizas essenciais ao ajuizamento, processamento e julgamento do mandado de injunção, visto que, em face da inexistência de legislação infraconstitucional sobre o tema, está apenas submetido às condicionantes impostas pela jurisprudência do STF. Registramos, ainda, que a matéria foi tratada pela espécie legislativa adequada – projeto de lei ordinária.

Entendemos oportuna, ainda no que tange à juridicidade, a referência contida no art. 14 do PLC nº 18, de 2015, de utilização subsidiária das normas do mandado de segurança e das regras do Código de Processo Civil.

Quanto a esse ponto, entretanto, parece-nos ser necessário um reparo redacional ao texto. É que em 17 de março de 2015, foi publicada a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que trata do novo *Código de Processo Civil*.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

Em face do que determina seu art. 1.045, o novo estatuto processual civil entra em vigor um ano após sua publicação, vale dizer, em 17 de março de 2016.

Assim, até essa data permanece em vigor a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. A partir de 17 de março de 2016, a Lei nº 13.105, de 2015, passa a vigorar, revogando a Lei nº 5.869, de 1973, consoante o estabelecido no *caput* do art. 1.046 do novo Código de Processo Civil.

Apresentaremos emenda de redação do relator para consignar essa circunstância na redação do art. 14 do PLC nº 18 de 2015.

Não existem óbices quanto à regimentalidade e a técnica legislativa adotada é compatível com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Quanto ao mérito, entendemos que a proposição é absolutamente oportuna e conveniente, especialmente em face da radical alteração da jurisprudência do STF sobre o mandado de injunção.

Inicialmente, o STF entendia – consoante julgamento da Questão de Ordem no Mandado de Injunção (MI/QO) nº 107, em 23 de novembro de 1989, relator o Ministro Moreira Alves – que o mandado de injunção possuía natureza mandamental, e o dispositivo que o veiculava – inciso LXXI do art. 5º da CF – era autoaplicável, vale dizer, não necessitava de regulamentação para que tivesse eficácia.

Não necessitava, nem mesmo, segundo o STF, de regras procedimentais que disciplinassem seu uso, eis que poderiam ser utilizadas, analogicamente, as normas que disciplinavam a utilização do mandado de segurança.

No entanto, os efeitos e o alcance que o Supremo Tribunal Federal conferiu ao mandado de injunção em várias decisões ofuscaram o impacto dessa decisão.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

Por cerca de dezessete anos, o STF manteve-se fiel à corrente jurisprudencial predominante que entendia que a concessão de mandado de injunção traria como único efeito a declaração da mora inconstitucional da autoridade responsável pela edição da norma regulamentadora essencial ao exercício de direitos, liberdades ou prerrogativas com assento constitucional. Nada mais. Não havia, segundo essa corrente jurisprudencial, nenhum outro efeito decorrente do julgamento.

Nesse sentido, restava esvaziado o pleito daqueles que almejavam uma solução concreta para o problema da inexistência de normas que obstaculizavam o pleno exercício de importantes direitos, garantias e prerrogativas.

Referido estado de coisas perdurou até o ano de 2007, quando aquela Corte, em dois julgamentos que se tornaram históricos, promoveu radical alteração na orientação jurisprudencial pretérita referente aos efeitos do mandado de injunção, no julgamento de um mandado de injunção que reclamava a existência de obstáculos ao pleno exercício do direito de greve dos servidores públicos, por força da ausência de norma que disciplinasse o art. 37, inciso VII, da CF.

Entendeu o Supremo Tribunal Federal, nesse caso, que, enquanto não fosse editada a lei ordinária específica de que trata a parte final daquele dispositivo, aplicar-se-ia, no que coubesse, o contido na Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que *dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências*.

Na verdade, toda a disciplina do mandado de injunção, em seus múltiplos aspectos, foi construída, historicamente, a partir da jurisprudência do STF.

Tem-se aqui um caso concreto em que o debate sobre o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes se instala, de um lado, provocado por suposto ativismo judicial, e, de outro, pela omissão dos Poderes Legislativo e Executivo, ao não regulamentarem direitos previstos na Constituição.






SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

A consequência principal da inexistência de lei aprovada pelo Parlamento que discipline a concessão do mandado de injunção é que sua adoção tem sido parametrizada de forma assistemática e parcial pelas Cortes do país.

É imperioso, pois, que o Congresso Nacional assuma suas prerrogativas e confira ordenamento sistemático, orgânico e consistente a essa garantia fundamental contida na Carta de 1988, assim como o fez com o mandado de segurança, cuja disciplina foi atualizada pela Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei da Câmara nº 18, de 2015, e, no mérito, votamos por sua aprovação e da emenda de redação que apresentamos:

EMENDA Nº 2 – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 14 do PLC nº 18, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 14.** Aplicam-se subsidiariamente ao mandado de injunção as normas do mandado de segurança, disciplinado pela Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, e do Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, observado o disposto nos seus arts. 1.045 e 1.046.”

Sala da Comissão, 2 de março de 2016

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Relator





ADENDO AO PARECER Nº 122, DE 2016

Relator: Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Trata-se de complementação de voto com intuito específico de analisar a Emenda nº 1 – CCJ apresentada, em 1º de março de 2016, pelo Senador Antônio Carlos Valadares ao Projeto de Lei da Câmara nº 18, de 2015 (Projeto de Lei nº 6.128, de 2009, na Casa de origem), do Deputado Flávio Dino, que disciplina o processo e julgamento do mandado de injunção individual e coletivo e dá outras providências.

Registre-se, por oportuno, que o relatório principal referente ao PLC nº 18, de 2015, foi apresentado em 21 de outubro de 2015, ocasião em que concluíamos por sua aprovação, com uma emenda de redação.

A Emenda nº 1 – CCJ objetiva acrescentar inciso IV ao art.12 do PLC nº 18, de 2015, para admitir a legitimidade ativa da Defensoria Pública na promoção do mandado de injunção coletivo, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

II – ANÁLISE

Inexistem óbices de natureza constitucional, jurídica, regimental ou de técnica legislativa à Emenda nº 1 – CCJ.

Na verdade, a emenda analisada não intenciona alterar o mérito da proposição, mas, sim, promover ajustes redacionais que tornem expressa sua adequação vertical ao texto constitucional. Vejamos.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

O inciso LXXI do art. 5º da Constituição Federal (CF) estabelece que o mandado de injunção será concedido sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

O inciso LXXIV do art. 5º da CF, por seu turno, dispõe que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Na mesma senda, o art. 134 da CF, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 80, de 5 de junho de 2014, estabelece que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, **a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.**

Em diversos dispositivos do novo Código de Processo Civil, ao mencionar legitimidade ativa na defesa de direitos coletivos, encontramos expressamente a Defensoria Pública, cito como exemplo, o artigo 184, que usando os termos da Constituição Federal, estabelece que “A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.”

Assim, admitida a aprovação, sanção e transformação do PLC nº 18, de 2015, em lei, não haveria como supor – numa interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais mencionados em cotejo com o texto da nova lei –, excluída a atuação da Defensoria Pública na promoção de mandado de injunção para a defesa dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania dos necessitados, que comprovem não dispor de recursos para prover sua assistência jurídica. Nesse sentido, reforce-se, o papel da Emenda nº 1 – CCJ, de autoria do douto e experiente Senador Antonio Carlos Valadares, é o de eliminar qualquer possibilidade de dúvida quanto à legitimidade ativa da Defensoria Pública na promoção do mandado de injunção em defesa dos juridicamente necessitados, em absoluta consonância com os preceitos constitucionais invocados.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

III – VOTO

Pelo exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa e voto pela aprovação da Emenda nº 1 – CCJ, como emenda de redação.

Sala da Comissão, 02 de março de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente


Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Relator





SEGUNDO ADENDO AO PARECER Nº 122, DE 2016

Relator: Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

Esta segunda complementação de voto destina-se, a propor ajustes à Emenda nº 2 – CCJ (emenda de redação), em face do prolongamento do tempo de apreciação da proposição do Senado Federal e da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil.

II – ANÁLISE

Sobre a Emenda nº 2 – CCJ (de redação) temos a aduzir o seguinte.

Essa emenda foi aprovada em 2 de março de 2016, pela CCJ, e se tornou parte integrante do Parecer nº 122, de 2016, da CCJ sobre o PLC nº 18, de 2015.

Ela visava a alterar a redação do art. 14 do PLC nº 18, de 2015, que previa a aplicação subsidiária das normas que regem o mandado de segurança, estatuídas na Lei nº 12.016, de 2009, e do Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, à disciplina do mandado de injunção.

Ponderávamos, à época, ser necessário um reparo redacional ao texto. É que em 17 de março de 2015, fora publicada a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que tratava do novo *Código de Processo Civil*.

Em face do que determina seu art. 1.045, o novo estatuto processual civil entraria em vigor – como de fato entrou – um ano após sua publicação, vale dizer, em 17 de março de 2016.





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

Assim, até essa data permanecia em vigor a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. A partir de 17 de março de 2016, a Lei nº 13.105, de 2015, passaria a vigorar, revogando a Lei nº 5.869, de 1973, consoante o estabelecido no *caput* do art. 1.046 do novo Código de Processo Civil.

Como o PLC nº 18, de 2015, não foi aprovado e nem convertido em Lei antes de 17 de março de 2016, não há mais que mencionar a Lei nº 5.869, de 1973, antigo Código de Processo Civil, que já foi revogado.

Sentimos a necessidade de apresentar, então, ajustes de redação à Emenda nº 2, em face do prolongamento do tempo de análise da proposição no Senado Federal e da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 2015.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa e, no mérito, votamos pela aprovação da Emenda nº 2 – CCJ (de redação), com o seguinte ajuste redacional:

EMENDA Nº 2 – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 14 do PLC nº 18, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 14.** Aplicam-se subsidiariamente ao mandado de injunção as normas do mandado de segurança, disciplinado pela Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, e do Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.”

Plenário do Senado Federal, 1º de junho de 2016.

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Relator

