

## **A AUTORIDADE COATORA E A PESSOA JURÍDICA COMO PARTES NO POLO PASSIVO DO MANDADO DE SEGURANÇA APÓS A LEI Nº 12.016/09**

**Ricardo Schneider Rodrigues**

*Procurador Federal*

*Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Alagoas*

*Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina*

**RESUMO:** Neste trabalho foram estudadas as inovações legais advindas a partir da vigência da Lei nº 12.016/09, que alterou substancialmente o procedimento do mandado de segurança.

O foco da análise recaiu especificamente na clássica questão da posição processual ocupada pela autoridade coatora e pela pessoa jurídica que esta integra no polo passivo do mandado de segurança. Devem ser consideradas partes ou terceiros? Há litisconsórcio ou integram a relação processual por alguma forma de intervenção de terceiros? Também se buscou os desdobramentos de eventual posição assumida, mormente no campo da legitimidade recursal da autoridade coatora, não aceita por grande parte da jurisprudência.

A doutrina e a jurisprudência anteriores à nova legislação foram o ponto de partida para a análise das mudanças ocorridas. Depois, elencaram-se as mudanças legais relacionadas ao tema e o entendimento doutrinário, ainda incipiente, conferido aos novos regramentos.

Ao final se apresentou uma proposta de interpretação da Lei nº 12.016/09 à luz dos conceitos jurídicos extraídos da ciência do Direito Processual Civil. Concluiu-se que a autoridade coatora sempre será *parte no processo*, integrando o polo passivo do mandado de segurança como *substituta processual*. A pessoa jurídica é sempre *parte na demanda*. Só haverá a integração da entidade no processo se houver manifestação de vontade. Nesse caso, ocupará, ao lado do coator, a posição de parte no processo, num *litisconsórcio passivo facultativo*. Por tais motivos, a autoridade coatora desfruta de legitimidade recursal ampla no processo do mandado de segurança.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mandado de Segurança. Lei nº 12.016/09. Autoridade Coatora. Pessoa Jurídica. Polo passivo. Parte. Litisconsórcio. Legitimidade recursal.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 A doutrina e a jurisprudência anteriores; 3 As inovações legais e o entendimento doutrinário; 4 Uma proposta de interpretação da Lei nº 12.016/09; 4.1 Das partes na demanda e das partes no processo: aplicação dos conceitos ao mandado de segurança; 4.1.1 A autoridade coatora como parte no processo; 4.1.2 A pessoa jurídica como parte na demanda; 4.2 Do litisconsórcio facultativo entre a autoridade coatora e a pessoa jurídica no mandado de segurança; 4.3 Da legitimidade recursal ampla da autoridade coatora; 5 Conclusões; 6 Referências.

### **1 INTRODUÇÃO**

Nas academias e nos tribunais muito se discutiu sobre a posição processual da autoridade coatora e da pessoa jurídica a que pertence no polo passivo no mandado de segurança, não existindo um consenso. Sempre houve divergência quanto ao

enquadramento ou não delas como partes, e, em caso positivo, se seriam litisconsortes necessários.

Longe de ser questão meramente acadêmica, tinha repercussão prática importante, como, por exemplo, na legitimação de um ou de outro, ou de ambos, para a apresentação de defesa e a interposição de recursos.

Embora não pacificada a questão, ao menos já se tinha, à luz da legislação revogada, um posicionamento firmado nas Cortes Superiores e na própria doutrina. Todavia, com a vigência da Lei n.º 12.016, de agosto de 2009, os fundamentos legais utilizados como lastro das interpretações efetivadas por todos os operadores do Direito sofreram grande mudança.

A alteração substancial na disciplina processual exige novas reflexões sobre o tema da qualidade das partes integrantes do polo passivo do mandado de segurança. Como sinal disso, é preciso considerar agora a necessidade de se indicar a pessoa jurídica na petição inicial do mandado de segurança, ao lado da autoridade coatora (art. 6º), a ciência da pessoa jurídica, pelo juízo, para, querendo, ingressar no feito (art. 7º, II), a notificação da liminar ao representante judicial da pessoa jurídica pela autoridade, não mais pelo juízo (art. 9º) e a legitimação expressa da autoridade coatora para recorrer da sentença denegatória ou concessiva da segurança (art. 14, § 2º).

A doutrina atual, apesar de ainda incipiente no trato dessa questão, já vem dando sinais de que não é possível manter as mesmas conclusões anteriormente defendidas.

Neste trabalho, será enfrentada a questão da qualificação processual da autoridade coatora e da respectiva pessoa jurídica no polo passivo no mandado de segurança, partindo dos conceitos já consolidados na doutrina e jurisprudência, para propor uma interpretação mais consentânea com o ordenamento jurídico vigente.

## **2 A DOCTRINA E A JURISPRUDÊNCIA ANTERIORES**

Antes da vigência da nova lei do mandado de segurança o tema sob exame gerou bastante discussão na doutrina e nos tribunais, para, com o tempo, ser pacificado nas Cortes Superiores. Havia aqueles que consideravam como parte apenas a autoridade coatora (impetrada) e, do lado oposto, os que viam somente na pessoa jurídica a possibilidade de integrar a relação processual com aquela qualidade. Também existiam defensores de que ambos eram litisconsortes necessários (partes).

Para bem demonstrar as posições discrepantes, passamos a analisar as manifestações doutrinárias anteriores à recente inovação legislativa, partindo do estudo da obra de Hely Lopes Meirelles, cujas reflexões se espalharam e influenciaram inúmeros juristas de sua geração.

O referido administrativista entendia que a autoridade coatora sempre era parte no mandado de segurança, devendo subscrever pessoalmente as informações, atender às requisições do juízo e cumprir as determinações da liminar ou sentença. A pessoa jurídica, apesar de suportar sempre os efeitos patrimoniais da decisão final, somente integrava o mandado, a qualquer tempo, como simples assistente do coator, recebendo a causa no estado em que se encontrava, ou, dentro do prazo para as informações, como litisconsorte do impetrado, nos termos do art. 19 da Lei nº 1.533/51.<sup>1</sup>

Mantendo a coerência em relação ao seu posicionamento, Meirelles admitia a interposição de recursos pela própria autoridade coatora, bem como pela entidade

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 58-59.

a que pertencia, por sempre suportar os encargos da condenação ou da suspensão do ato. Inclusive rechaçou decisão do STF no RE 97.282-9 PA, que negou a legitimidade recursal à autoridade coatora, aduzindo que “o impetrado, que integrou a lide desde as informações, não pode ser alijado do processo na fase do recurso. Poderá haver apelação conjunta ou separada, sem exclusão do impetrado [...]”.<sup>2</sup>

Usufruindo das lições de Meirelles, Carlos Alberto Menezes Direito perfilhava a tese de que somente a autoridade coatora tinha legitimidade passiva no mandado de segurança, bastando sua notificação para instaurar a lide. Essa notificação acarretava a citação do próprio ente público do qual fazia parte, sendo dispensável qualquer outro ato de ciência.<sup>3</sup>

Em relação à capacidade recursal da autoridade coatora, Menezes Direito, mesmo reconhecendo que a jurisprudência do STF somente aceitava a legitimidade recursal da pessoa jurídica e não da autoridade coatora, noticia voto vencido de José Carlos Barbosa Moreira, admitindo a interposição de recurso de agravo pela autoridade apontada como coatora.

O argumento usado foi sobrepor ao prisma técnico da questão a conveniência de não ficar o ato sem controle recursal, por inexistir outra pessoa física ou jurídica interessada em impugná-lo. Menezes Direito cita, ainda, a manifestação do Desembargador Cláudio Vianna de Lima, que, subscrevendo o voto vencido, teria afirmado ser a autoridade coatora litisconsorte necessário do Estado, seu substituto processual, defendendo, em nome próprio, direito do Estado (RDTJERJ 13/87 e 92).<sup>4</sup>

Do outro lado, havia a posição divergente de Celso Agrícola Barbi,<sup>5</sup> compartilhando do entendimento de Seabra Fagundes, Temístocles Cavalcanti e Castro Nunes, para quem apenas a pessoa jurídica seria parte passiva no mandado de segurança. Essa posição decorre da constatação de que o ato atacado pela via mandamental é do próprio ente público e não apenas da autoridade, que o pratica no exercício de suas funções públicas, vinculando a pessoa jurídica. Por lei, só ela teria capacidade de ser parte. Os agentes seriam apenas órgãos da administração, ao contrário da entidade que representam, dotada de personalidade jurídica.

Ademais, além de o julgado regular a relação entre o impetrante e a pessoa jurídica, para o referido autor seria estranho o funcionário coator arcar com as despesas judiciais, caso fosse parte vencida. A questão da ausência de citação expressa da pessoa jurídica é vista pelo autor como técnica em favor do processo, sendo o coator citado em juízo como representante da pessoa jurídica, não como parte.

O equívoco decorre, para Barbi, da origem do mandado de segurança, no direito inglês, onde, tradicionalmente, as ações decorrentes de lesões causadas por ato de funcionário público são dirigidas contra o próprio e não contra o Estado. Na Inglaterra, a ideia abstrata de administração tal qual temos não existe, porquanto, para eles, a personalidade dos funcionários seriam as únicas realidades atuantes.<sup>6</sup>

Corroborando a constatação de se tratar de tema tormentoso o da qualificação da autoridade coatora e da pessoa jurídica no polo passivo do mandado de segurança, temos a virada de entendimento de Lúcia Valle Figueiredo, que, inicialmente, adotava o posicionamento de Hely Lopes Meirelles.

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 108.

<sup>3</sup> DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Manual do Mandado de Segurança*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 100-101.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 100-101.

<sup>5</sup> BARBI, Celso Agrícola. *Do Mandado de Segurança*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 139-141.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 139-140.

Em sua obra mais recente, a jurista afirma ser a pessoa jurídica parte, mas sem existir litisconsórcio necessário com o coator, a quem cumpre apenas o dever de informar. Não obstante, mesmo à luz da legislação revogada, já defendia a legitimidade recursal da autoridade coatora, em decorrência de seu interesse em defender o ato que praticou, como forma de se ver livre de eventual regresso por força do art. 37, § 6º, da Constituição da República. No entanto, diferentemente das informações, subscritas pela própria autoridade, para recorrer teria que se valer de advogado.<sup>7</sup>

Havia também aqueles defensores do litisconsórcio necessário, como Sebastião de Souza e Ari Florêncio Guimarães, provocando a conclusão de que ambos, autoridade e entidade, seriam partes, pois, conforme aviso de Barbi, litisconsorte necessário é parte e não terceiro.<sup>8</sup>

No Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, a jurisprudência anterior à nova Lei já havia se consolidado para acolher a tese da pessoa jurídica como única parte legitimada passiva no mandado de segurança, afastando da autoridade coatora a legitimidade recursal.

Nesse sentido, há precedentes das duas Turmas do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA. ILEGITIMIDADE PARA INTERPOR RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JUIZ AUDITOR MILITAR. PROMOÇÃO PARA O TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO TEMA CONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA À CARTA MAGNA.

*1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a pessoa jurídica de direito público a que pertence a autoridade ou o órgão tido como coator é o sujeito passivo do mandado de segurança, razão por que é ele o único legitimado para recorrer da decisão que defere a ordem.*

[...]

(RE 412430 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 13/12/2005, DJ 17-03-2006 PP-00040 EMENT VOL-02225-04 PP-00731). (Grifo nosso).

MANDADO DE SEGURANÇA - AUTORIDADE COATORA E PARTE PASSIVA - CONCESSÃO DA ORDEM - PUBLICAÇÃO. *Cumpra distinguir o autor do ato impugnado da pessoa jurídica que, concedida a ordem, suportaria as conseqüências do pronunciamento judicial e que, portanto, há de ter, na relação processual, a posição de parte passiva.* A publicação do acórdão deve fazer-se, como dispõe o artigo 236 do Código de Processo Civil, com alusão à pessoa jurídica responsável e o respectivo representante processual. RECURSO EXTRAORDINÁRIO - RAZÕES. As razões do extraordinário devem guardar sintonia com o acórdão atacado.

(AI 447041 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 21/09/2004, DJ 19-11-2004 PP-00029 EMENT VOL-02173-04 PP-00588). (Grifo nosso).

No Superior Tribunal de Justiça, também há precedentes de diversas Turmas. Observem-se, por todos, os seguintes trechos extraídos das respectivas ementas dos julgados:

*A legitimidade para interpor recurso contra decisão proferida em sede de mandado de segurança não pertence à autoridade impetrada, mas à pessoa jurídica de direito público interessada, que suportará o ônus da sentença. Precedentes do STJ.*

<sup>7</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Mandado de Segurança*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 54-57.

<sup>8</sup> BARBI, op. cit., p. 137-139.

(AgRg no REsp 901.794/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 18/09/2008, DJe 03/11/2008). (Grifo nosso).

No mandado de segurança, a *legitimação passiva é da pessoa jurídica de direito público* a que se vincula a autoridade apontada como coatora, já que os efeitos da sentença se operam em relação à pessoa jurídica de direito público, e não à autoridade.

(REsp 846.581/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2008, DJe 11/09/2008). (Grifo nosso).

Nesse sentido, confirmam-se também o REsp 960.604/RS, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 06/11/2007, DJ 22/11/2007 p. 208; o RMS 12.721/AL, Rel. Ministro Paulo Medina, Sexta Turma, julgado em 31/05/2005, DJ 01/08/2005 p. 552; o REsp 547.235/RJ, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 18/12/2003, DJ 22/03/2004 p. 237; o REsp 439.633/GO, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Sexta Turma, julgado em 22/10/2002, DJ 11/11/2002 p. 310; e o REsp 260.655/SE, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, julgado em 14/05/2002, DJ 05/08/2002 p. 372.

Por fim, temos ainda o enunciado da Súmula nº 114 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe: "Legitimado passivo do mandado de segurança é o ente público a que está vinculada a autoridade coatora".

Eram essas as posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre a qualidade do coator e da entidade jurídica no polo passivo do mandado de segurança, à luz da legislação revogada pela Lei nº 12.016/09. Contudo, apesar de válidos os ensinamentos, é preciso considerar na interpretação as mudanças inseridas no ordenamento jurídico, para, classificando corretamente dentre as categorias processuais existentes, aplicar o novo procedimento ao caso concreto.

### **3 AS INOVAÇÕES LEGAIS E O ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO**

Apesar de a Lei nº 12.016/09, em sua maior parte, apenas consolidar a interpretação conferida em sede doutrinária e jurisprudencial ao mandado de segurança, houve mudanças significativas. Em relação especificamente à posição da autoridade coatora e da pessoa jurídica interessada no processo, as inovações foram até contrárias àquilo que os tribunais vinham entendendo, chegando a atribuir-se legitimidade recursal ao coator.

Seguindo a ordem disposta na própria Lei, temos como primeira modificação relevante a necessidade de se indicar, juntamente com a autoridade coatora, a pessoa jurídica interessada. Observe-se:

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.* (Grifo nosso).

Anteriormente, o art. 6º da Lei nº 1.533/1951 estabelecia apenas a necessidade de se atender ao disposto nos arts. 158 e 159 do Código de Processo Civil de 1939, relativos aos arts. 282 e 283 do Código vigente.

Essa novidade tem importância por ser um indicativo do acolhimento por Lei da tese de que a pessoa jurídica integra o polo passivo do mandado de segurança. Até então, o impetrante tinha o dever de indicar na exordial apenas a autoridade coatora. Todavia, consoante demonstrado, isso nunca foi empecilho para a existência de defensores da qualidade de parte da pessoa jurídica no processo. Apenas parece ter a lei tornado tal posição expressa.

Outra mudança importante foi a disposição do art. 7º, inciso II, da novel Lei, prevendo a ciência da pessoa jurídica por determinação judicial, em relação ao feito, para, caso queira, nele ingressar. A disposição legal, em sua literalidade, é:

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;

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica. (Grifo nosso).

Aqui a mudança também é deveras significativa. A disciplina legal revogada (art. 7º da Lei nº 1.533/1951) previa apenas a notificação da autoridade coatora para prestar as informações, no prazo de dez dias, tal como consta no inciso I acima transcrito. Essa alteração traz semelhança com a antiga redação do Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939), o qual previa, em seu art. 322, inciso II, a *citação* da pessoa jurídica.<sup>9</sup>

A diferença, evidenciada pela própria redação dos dispositivos, é que a regra atual não menciona o ato de citação expressamente, bem como parece apenas facultar o ingresso da pessoa jurídica no feito, em vez de determiná-lo. Como se verá adiante, essa falta de clareza já está gerando interpretações discrepantes.

No art. 9º da atual Lei do Mandado de Segurança temos outra novidade, não tão expressiva quanto as anteriores, mas que merece certo destaque. Trata-se da mudança na forma de intimação do representante judicial da pessoa jurídica sobre eventual liminar deferida. Voltando ao regime antigo, não se efetivará mais a intimação pelo juízo, como estabelecia o art. 3º da Lei nº 4.348/1964, com a redação dada pela Lei nº 10.910/2004. Esse ato voltou a ficar cargo da própria autoridade, como previa a redação original da Lei nº 4.348/1964. Este o texto legal vigente:

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

Conforme observado, a despeito de ser dada ciência da demanda à pessoa jurídica por ato judicial, ela não será intimada pelo juízo quanto à liminar. A autoridade coatora, sim, deverá ser intimada. A pessoa jurídica, porém, será apenas comunicada administrativamente pela própria autoridade.

Tal previsão levanta dúvidas sobre a qualidade de litisconsorte *necessário* da pessoa jurídica, ao lado da autoridade coatora. Se ambas tivessem *sempre* a

<sup>9</sup> Art. 322. Despachando a petição inicial, o juiz mandará:

I – notificar o coator, mediante ofício entregue por oficial 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. (Grifo nosso).

mesma posição no processo – de parte – não seria natural a sua intimação sobre a liminar da mesma forma que ocorre com a outra parte? A seguir aprofundaremos esse exame.

Por fim, a alteração mais significativa, dentre aquelas importantes para o presente estudo, é, sem dúvida, a previsão de legitimidade recursal para a autoridade coatora interpor recurso de apelação. Esse tema estava praticamente pacificado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, conforme mencionamos antes. Não obstante, a Lei estabelece previsão diametralmente oposta ao entendimento até então dominante:

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

[...]

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

[...] (grifo nosso).

Talvez seja esse o dispositivo que torne mais necessária a mudança na interpretação da qualidade da autoridade coatora e da pessoa jurídica no polo passivo do mandado de segurança. Os outros dispositivos mencionados até que permitiriam a manutenção dos entendimentos anteriores. O § 2º do art. 14, a nosso aviso, não. É o marco mais significativo da intenção de o legislador destacar a atuação processual dos referidos personagens públicos no mandado de segurança.

Poucos doutrinadores já se manifestaram quanto às mudanças aqui apresentadas. Contudo, isso não impediu que, desde cedo, já despontassem interpretações antagônicas.

Cassio Scarpinella Bueno defende que se optou por voltar à disciplina da década de 1930 (art. 8º, § 1º, da Lei nº 191/1936 e o art. 322 do Código de Processo Civil de 1939), estabelecendo-se, por força de lei, um *litisconsórcio necessário passivo* entre a autoridade coatora e a pessoa jurídica a que pertence, entendendo a notificação do inciso I e a ciência prevista no inciso II, ambos do art. 7º, como *dupla citação*.<sup>10</sup>

De modo contrário, José Miguel Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo mantêm o antigo entendimento quanto à legitimidade passiva se restringir à figura da pessoa jurídica. Invocando a lição de Pontes de Miranda, de que a autoridade coatora é órgão e *presenta* a pessoa jurídica, afastam a possibilidade de ela ser parte.<sup>11</sup> Esse também é o entendimento de Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz, decorrente do fato de a atuação da autoridade coatora se dar em nome da atribuição ou cargo que exerce, não em nome próprio.<sup>12</sup>

Uma terceira via interpretativa afasta a existência do litisconsórcio necessário, mas não chega a atribuir apenas à pessoa jurídica a legitimidade passiva. Luís Otávio Sequeira de Cerqueira, considerando a facultatividade da atuação da pessoa jurídica, afirma que, caso ingresse em juízo, o fará na qualidade de *assistente litisconsorcial*. Como reforço de seu entendimento, aponta o disposto no art. 14, § 2º, da Lei vigente, “pelo qual ‘estende-se à autoridade coatora o direito de recorrer’, previsão esta que seria totalmente despicienda se a hipótese de fosse de litisconsórcio necessário”.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> BUENO, Cassio Scarpinella Bueno. *A Nova Lei do Mandado de Segurança*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 25-26.

<sup>11</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de Segurança Individual e Coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 46-47.

<sup>12</sup> JUNIOR, Luiz Manoel Gomes et al. *Comentários à Nova Lei do Mandado de Segurança*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 31-32.

<sup>13</sup> JUNIOR, op. cit., p. 86.

Nem mesmo a legitimação recursal conferida pela nova Lei, em seu art. 14, §2º, alterou significativamente o tratamento da questão para Medina e Araújo, que afirmam poder a autoridade coatora recorrer apenas na condição de *terceiro prejudicado*, para evitar potenciais efeitos danosos da decisão de concessão da segurança, em relação à eventual ação regressiva. Ela seria mera *assistente* da pessoa jurídica, com faculdade de recorrer como terceiro prejudicado, devendo demonstrar existência de interesse jurídico na modificação da sentença ou da decisão interlocutória prolatada.<sup>14</sup>

Sem se filiar expressamente ao entendimento de Medina e Araújo (recurso na qualidade de terceiro prejudicado), Luiz Manoel Gomes Junior defende a indispensabilidade da demonstração da existência de interesse recursal por parte da autoridade coatora, presente somente quando atingida a sua esfera jurídica, não sendo suficiente o simples prejuízo causado à pessoa jurídica. Ressalta ainda a impossibilidade de a autoridade recorrer da sentença denegatória da ordem, bem como a não extensão a ela do benefício da isenção do preparo recursal, previsto em favor apenas da entidade pública.<sup>15</sup>

Paradoxalmente, Medina e Araújo, mesmo sem reconhecerem a autoridade coatora como sendo parte na relação processual, admitem a extinção do processo, sem a resolução do mérito, por ilegitimidade passiva, quando ela for erroneamente indicada na exordial, se não for caso acobertado pela teoria da encampação.<sup>16</sup>

Partindo de outro ponto de vista, Bueno vê na legitimidade recursal da autoridade coatora a extensão de sua legitimidade passiva para atuar no mandado de segurança, "ampla o suficiente para albergar a possibilidade de contrastar qualquer decisão pelos recursos cabíveis".<sup>17</sup>

Essa amplitude, a permitir o manejo de quaisquer recursos, também é defendida por Pedro Roberto Decomain, por diversas razões: a notificação do impetrado equivaleria à citação, as informações se prestam como meio de defesa e a intervenção da pessoa jurídica é facultativa, mas não obrigatória.<sup>18</sup>

Em relação à previsão do art. 9º, tanto Bueno<sup>19</sup> como Medina e Araújo<sup>20</sup> acham o dispositivo dispensável diante da previsão do art. 7º, inciso II, a exigir a ciência da demanda pelo juízo à pessoa jurídica.

Bastante controvertida, portanto, a interpretação da Lei nº 12.016/09, gerando, em pouco tempo de vigência, logo nas primeiras obras sobre suas inovações, ao menos três correntes sobre a qualidade da autoridade coatora e da pessoa jurídica no polo passivo do mandado de segurança. Seriam litisconsortes necessários passivos e, portanto, partes? Seria apenas a pessoa jurídica parte e a autoridade mera assistente, que só recorre como terceiro prejudicado, mesmo com a legitimidade recursal que lhe fora expressamente atribuída? Seria a pessoa jurídica assistente litisconsorcial? É mister responder a essas perguntas.

#### **4 UMA PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO DA LEI Nº 12.016/09**

Muito embora não seja objeto do trabalho exaurir o estudo do Direito Processual Civil no tocante às partes integrantes da relação processual, o tema sob

---

<sup>14</sup> MEDINA, op. cit., p. 47 e 170.

<sup>15</sup> JUNIOR, op. cit., p. 124-125.

<sup>16</sup> MEDINA, p. 47-48.

<sup>17</sup> BUENO, op. cit., p. 81.

<sup>18</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. *Mandado de Segurança*. São Paulo: Dialética, 2009, p. 383-384.

<sup>19</sup> BUENO, p. 61.

<sup>20</sup> MEDINA, op. cit., p. 137.



análise impõe, ao menos, a apresentação de alguns conceitos processuais, imprescindíveis para a melhor compreensão da Lei nº 12.016/09.

Isso porque, como visto, já há interpretações divergentes que ora atribuem a qualidade de parte apenas à pessoa jurídica, ora estendendo-a também à autoridade coatora, num litisconsórcio necessário. Há também quem veja a entidade apenas como assistente litisconsorcial. Daí a necessidade de estudar esses conceitos.

#### **4.1 DAS PARTES NA DEMANDA E DAS PARTES NO PROCESSO: APLICAÇÃO DOS CONCEITOS AO MANDADO DE SEGURANÇA**

Classicamente, parte processual é definida por Giuseppe Chiovenda como “aquele que pede, aquele em cujo nome se pede e aquele em face do qual se pede a atuação da vontade concreta da lei”.<sup>21</sup> Em essência, para essa visão, é a existência de um pedido formulado ou contraposto que qualificará a posição processual de alguém como sendo parte no processo.

Seguindo a lição de Liebman, para quem partes são “os sujeitos do contraditório instituído perante o juiz”, sujeitos *interessados* na relação processual, Cândido Rangel Dinamarco critica a noção de Chiovenda, por retratar apenas as *partes na demanda*, pecando também por ser inadequada conceitualmente e, principalmente, por não estar associada à ideia fundamental de contraditório, inerente ao conceito de processo.<sup>22</sup>

Dinamarco defende uma *noção puramente processual* de parte, que nos parece ser a mais correta, por abranger todas as minúcias existentes, cuja análise é essencial para a aplicação da teoria na prática, especialmente no trato da nova disciplina do mandado de segurança.

O referido processualista distingue a qualidade de *parte na demanda* e de *parte no processo*. A noção chiovendiana se restringe ao primeiro conceito. A parte no processo é mais ampla, abrangendo outros sujeitos, como o assistente, que ingressa na relação processual sem nada demandar (o oponente, o litisdenunciado e o chamado ao processo, por demandarem ou serem demandados, se enquadram, também, como partes na demanda).

São partes no processo todos os titulares de situações jurídicas ativas e passivas que compõem a relação processual (faculdades, poderes, deveres, ônus, sujeição). Por meio da propositura da demanda, pela citação ou pela intervenção voluntária se adquire a qualidade de parte no processo, podendo esse sujeito ser ou não parte na demanda. Tanto é assim que, para Liebman, “a chamada parte em sentido substancial, quando não coincide com parte em sentido processual, é apenas *um terceiro*”.<sup>23</sup>

As partes no processo nem sempre coincidem com as partes na demanda. Via de regra, o titular do interesse levado a juízo é quem tem legitimação para atuar, sendo denominado de *legitimado ordinário*. Todavia, há casos de *legitimação extraordinária*, conforme o ensinamento de Câmara:

Em outros termos, poderá uma norma jurídica autorizar que alguém vá a juízo, em nome próprio, na defesa de interesse alheio, o que significa afirmar que em algumas situações, expressamente previstas em lei, terá legitimidade de parte alguém que não é

<sup>21</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Intervenção de Terceiros*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 17.

<sup>22</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 21-23.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 24-26.

apresentado em juízo como titular da relação jurídica deduzida no processo. Fala-se, nessa hipótese, em legitimidade extraordinária.<sup>24</sup>

As noções de parte na demanda e no processo são estudadas na teoria do processo, diferentemente dos conceitos de *parte legítima* e de *parte de direito material*. Essa última é uma situação de direito material. A legitimidade da parte, oriunda da teoria da ação, traduz ponto de contato entre o direito processual e o direito substancial, havendo estreita conexão entre tais conceitos. São partes legítimas os titulares da relação jurídica substancial levada a juízo, no plano do dever-ser e não do ser, ressalvado os casos excepcionais de legitimidade extraordinária ou substituição processual.<sup>25</sup>

Para fins de legitimidade, considera-se a relação jurídica tal como apresentada em juízo. Não interessa para determinar a legitimidade *ad causam* se efetivamente se é parte de direito material. Essa questão se refere ao direito substancial, ao ser.<sup>26</sup>

Compartilhando do entendimento de Dinamarco, ensina Alexandre Freitas Câmara<sup>27</sup> não ser o conceito clássico de parte suficiente para explicar todos os fenômenos processuais relevantes, sendo correto para designar apenas as partes da demanda. No entanto, ressalva haver o conceito mais amplo de partes do processo, que são todos aqueles que participam do procedimento em contraditório, ao lado do autor e réu, partes na demanda e no processo, como no caso da assistência ou da intervenção do Ministério Público como *custos legis*.

Prosseguindo, o referido autor afirma que a qualidade de parte pode ser adquirida pela demanda, pela citação, pela sucessão e pela intervenção voluntária. Pelo ajuizamento, o autor e o réu já são considerados partes na demanda. Além disso, a partir daquele momento o autor também já é parte no processo, qualidade que o réu, assim como os terceiros intervenientes (nos casos de intervenção forçada), só adquire a partir da citação. A partir da intervenção espontânea, o terceiro interveniente, nos casos de assistência e do recurso de terceiro, passa a ser parte no processo.

#### 4.1.1 A AUTORIDADE COATORA COMO PARTE NO PROCESSO

Trazendo os ensinamentos acima expostos para o mandado de segurança, temos a seguinte situação. O impetrante demanda em juízo aduzindo a existência ou iminência da prática de ato ilegal ou abusivo a violar ou ameaçar direito líquido e certo seu, praticado ou a ser praticado por determinada autoridade.

Temos como *partes na demanda*, a partir da *noção chiovendiana*, o impetrante, porque é quem pede, em juízo, a atuação da vontade concreta da lei. E contra quem se pede? Contra a autoridade coatora? Não. A relação jurídica deduzida em juízo tem no polo passivo a pessoa jurídica que a autoridade integra. Essa entidade é a parte na demanda.

A autoridade coatora apenas age em nome próprio, defendendo o direito da entidade que esta integra. Daí porque são partes na demanda o impetrante e a pessoa jurídica. A autoridade não, nada é pedido contra ela em seu próprio nome, mas na qualidade de representante da entidade. Sua atuação se dá apenas como parte no processo.

---

<sup>24</sup> CÂMARA, op. cit., p. 116.

<sup>25</sup> Ibid., p. 27-28.

<sup>26</sup> Ao afirmar em juízo a existência de uma relação jurídica, o autor deverá, obviamente, indicar os sujeitos da mesma. Esses sujeitos da relação jurídica deduzida no processo é que terão legitimidade para estar juízo. In CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 116.

<sup>27</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 142-143.

Não obstante, impetrante e pessoa jurídica, além de partes na demanda, serão partes no processo. O impetrante a partir da impetração. A pessoa jurídica a partir do momento em que manifestar sua vontade de integrar o feito. A autoridade coatora, por sua vez, nunca será parte na demanda, mas no processo sempre será, a partir da notificação.

Considerar o coator como parte processual não significa discordar da alegação de que a pessoa jurídica efetivamente suportará o ônus de eventual concessão da segurança, conforme já ensinava Meirelles.<sup>28</sup> Nem que a atuação da autoridade coatora se dá no exercício de atribuição pública e não em nome próprio, lição de Pontes de Miranda.<sup>29</sup> Apesar de tudo isso, por ter o mandado de segurança um procedimento próprio, a autoridade acaba por ocupar a posição processual de parte no processo por força de Lei, muito embora não se enquadre no conceito clássico de Chiovenda.

Não se discorda, portanto, das premissas utilizadas por aqueles que afastam da autoridade coatora a qualidade de parte. Não se acolhe apenas a conclusão. Isso porque a qualidade de parte da autoridade coatora decorre expressamente da Lei, por prever sua indicação na petição inicial, sua notificação, a prestação de informações, a legitimidade para recorrer e a preponderância de sua participação no processo, sendo sempre intimada pelo juízo quanto aos atos praticados, ao contrário da própria pessoa jurídica. Ainda que não sofra em nome próprio os efeitos da coisa julgada, mas apenas na qualidade de agente público que tem o dever de atender à decisão judicial, figurará no polo passivo do processo. Todos esses elementos, somados à *faculdade* do ingresso da pessoa jurídica no feito, apontam para a conclusão da autoridade como sendo parte processual.

A dificuldade em aceitar tal posicionamento decorre da impossibilidade de se enquadrar a autoridade no conceito clássico de parte. Todavia, como visto, tal conceito não é livre de críticas. E mais uma é não abranger a situação ora tratada, quando a integração no processo como parte decorre da Lei e não da relação jurídica deduzida em juízo, entre o demandante e o demandado.

Tal previsão está longe de ser uma novidade no processo civil. Na ação de usucapião, por exemplo, a parte, pelo conceito clássico de Chiovenda, seria apenas aquele em cujo nome está registrado o imóvel que se pretende usucapir. Não obstante, por outras razões relevantes, o legislador optou por exigir a presença de outras *partes* no polo passivo do processo, os confrontantes da propriedade.

A faculdade de a pessoa jurídica ingressar ou não da lide, para defender ato praticado por seu representante, em nome da entidade, e que seja objeto de impugnação, também não é nova e tem previsão parecida no art. 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/65.

No caso do mandado de segurança há dois fundamentos relevantes para a autoridade coatora ter sido eleita por Lei para figurar como parte. O primeiro é porque, em razão de sua proximidade com a relação jurídica estabelecida entre o impetrante e a pessoa jurídica, terá meios de ofertar grande contribuição na defesa do ato, fornecendo ao juízo a sua motivação. Aqui se atua claramente como *substituto processual*, defendendo direito alheio em nome próprio. Não obstante, também há interesse próprio em defender o ato praticado, mesmo que tal ato tenha sido ultimado em nome da pessoa jurídica.

Como visto anteriormente, Lúcia Valle Figueiredo alerta para a possibilidade de a autoridade ser responsabilizada, em nome próprio, caso o ato praticado seja anulado judicialmente e cause prejuízos à pessoa jurídica, por meio de ação regressiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição da República.

---

<sup>28</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 59.

<sup>29</sup> MEDINA, op. cit., p. 46-47.

Ademais, não se pode olvidar a possibilidade de vir a responder administrativamente, por prever a Lei nº 8.112/90, em seu art. 132, inciso X, a pena de demissão em caso de lesão aos cofres públicos.

Outro fundamento a justificar a defesa do ato pela autoridade, inclusive legitimando-a a recorrer, é o justificado temor em ser enquadrada nas disposições da Lei nº 8.429/92 (improbidade administrativa), que enseja severas punições.

Não há dúvida, portanto, que, a par do interesse da própria entidade interessada, a autoridade tem interesse em defender o ato atacado pela via do mandado de segurança. Suas informações e recursos poderão afastar do ato a pecha de ilegalidade e abusividade. É legítima a opção do legislador em lhe atribuir a qualidade de parte no processo, embora, de fato, não possa ser qualificada como parte no sentido que Chiovenda confere ao termo.

Temos que a autoridade coatora, apesar de não ser parte na demanda, será parte no processo obrigatoriamente, participando no procedimento em contraditório, como sujeito passivo na relação processual, detentora de faculdades, poderes, deveres, ônus, sujeição. A pessoa jurídica, parte na demanda, somente será parte no processo se assim manifestar interesse. Até porque não haveria sentido em não existir parte no processo até o ingresso do litisconsorte facultativo, fato que poderá não ocorrer, caso a pessoa jurídica não tenha interesse em ingressar no feito, quicá por já estar sendo bem defendido o ato.

Esse entendimento justifica a extinção do processo, sem a apreciação do mérito, naqueles casos de indicação equivocada da autoridade coatora, quando não se tratar de aplicação da teoria da encampação. Ela é parte no processo, dotada de legitimação extraordinária. Sua legitimidade decorre do reconhecimento, por Lei, da sua relação com a pessoa jurídica interessada, de sua responsabilidade pela prática do ato impugnado pelo mandado e de seu interesse pessoal em afastar do ato qualquer alegação de ilegalidade ou abusividade.

#### **4.1.2 A PESSOA JURÍDICA COMO PARTE NA DEMANDA**

A interpretação sistemática da novel Lei do mandado de segurança, especialmente dos artigos examinados anteriormente, leva à conclusão de que a presença da pessoa jurídica no polo passivo não é uma situação constante. A começar pela própria redação do dispositivo que prevê a ciência – e não a citação – da pessoa jurídica, percebe-se a existência de uma faculdade conferida pelo legislador à pessoa jurídica.

Não parece que a atual sistemática tenha se valido de regra assemelhada à do Código de 1939. Lá se mencionava a necessidade de citação e de contestação da pessoa jurídica. Aqui temos a *ciência* da pessoa jurídica para, *querendo*, ingressar no feito. As disposições são diferentes. A intenção do legislador foi a de permitir o ingresso da pessoa jurídica, caso queira, dado que, possuindo a autoridade coatora legitimidade recursal expressa, talvez não haja interesse (necessidade) de a pessoa jurídica ingressar no feito, nem mesmo para apresentar defesa. Se as informações bastarem e, quando necessário, o recurso for adequadamente manejado, despicienda a atuação da pessoa jurídica.

Tal entendimento dá sentido às regras extraídas dos arts. 9º e 13 da Lei nº 12.016/09, as quais preveem a necessidade de a autoridade administrativa informar a pessoa jurídica sobre a liminar, bem como de o juízo intimá-la da sentença. Caso sua presença como parte se desse desde a ciência, independentemente de manifestação de interesse em ingressar na lide, não haveria a necessidade de tais mandamentos. As intimações seriam decorrência lógica da condição de parte processual da pessoa jurídica, pois, como é cediço, todas elas devem ser intimadas pelo juízo dos atos praticados no processo.

Reforçando essa leitura, a exposição de motivos subscrita pelo então Advogado-Geral da União, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, e por José Gregori, à época Ministro da Justiça, acentua a facultatividade do ingresso da pessoa jurídica no feito, para apresentar defesa. Confira-se:

9. Para que a pessoa jurídica de direito público interessada *possa apresentar a defesa* de seu ato, o projeto determina que esta receba cópia da petição inicial, extraída dos autos pelo cartório, sem documentos, *sendo-lhe facultado o ingresso no feito*. Tal medida já é utilizada em alguns Estados e se justifica em virtude das determinações da Constituição vigente, que separaram as funções do Ministério Público e da Advocacia-Geral da União. (grifo nosso).

Destarte, a pessoa jurídica nem sempre será parte na relação processual porque a legislação processual específica do mandado de segurança *lhe faculta* o ingresso na lide em nome próprio, que seria peremptório caso fosse citada. A mera ciência não se equivale à citação. Até o seu ingresso apenas a autoridade coatora defende o ato e, por consequência, o direito da própria entidade.

A entidade interessada poderá apresentar defesa, sem prejuízo das informações prestadas pela autoridade coatora. A diferença é que as informações consistem na apresentação da motivação do ato praticado pelo próprio agente, que as subscreve. A defesa da pessoa jurídica é técnica e deverá abranger todos os aspectos, não só da motivação do ato, mas também processuais, sendo subscrita por representante judicial dotado de capacidade postulatória. Ou seja, deverá ser mais ampla, o que não impede a autoridade coatora de apresentar as informações nos moldes de uma defesa técnica.

Em síntese: a pessoa jurídica será sempre parte na demanda e, se quiser, será parte no processo. A autoridade coatora será sempre parte no processo, jamais na demanda.

Há, portanto, um caso de *legitimação concorrente* entre a autoridade coatora e a pessoa jurídica, porquanto embora a autoridade sempre figure na relação processual (legitimada extraordinária), a pessoa jurídica (legitimada ordinária) também poderá ir a juízo para integrar a relação processual, caso queira.

#### **4.2 DO LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO ENTRE A AUTORIDADE COATORA E A PESSOA JURÍDICA NO MANDADO DE SEGURANÇA**

No tocante ao litisconsórcio, "caracterizado pela coexistência de duas ou mais pessoas no lado ativo ou passivo da relação processual"<sup>30</sup>, também merecedor de reflexão no presente estudo, temos como ponto de partida obrigatório o exame do Código de Processo Civil. A Lei nº 12.016/09 estabeleceu expressamente, em seu art. 24, a aplicação ao mandado de segurança dos artigos 46 a 49 do referido diploma, os quais tratam do litisconsórcio.

Especificamente em relação ao litisconsórcio necessário, o Código de Processo Civil traz disposição específica, nestes termos:

Art. 47. Há litisconsórcio *necessário*, quando, por disposição de *lei* ou pela *natureza da relação jurídica*, o juiz tiver de *decidir* a lide de *modo uniforme* para todas as *partes*; caso em que a eficácia da sentença dependerá da *citação* de todos os litisconsortes no processo. (grifo nosso).

Da literalidade do dispositivo, é possível extrair a existência do litisconsórcio necessário por duas razões: lei ou natureza da relação jurídica. Somado a isso, está a imperiosidade de a decisão da lide ocorrer de modo uniforme para todas as

---

<sup>30</sup> DINAMARCO, 2009, p. 363-364.

partes. Ademais, tal decisão, para produzir seus efeitos em relação aos litisconsortes necessários, exige a citação de todos.

Importante destacar, porém, que nem sempre o litisconsórcio necessário ensejará uma decisão uniforme para todos os integrantes da relação processual. A redação do dispositivo legal permite a confusão entre o litisconsórcio necessário, existente quando é imperiosa a participação de mais de uma pessoa num dos polos da relação processual, e o litisconsórcio unitário, caracterizado pela necessidade de a decisão judicial ser necessariamente uniforme para todos os litisconsortes.

É possível a existência de litisconsortes necessários simples ( $\neq$  unitário), quando, a despeito da obrigatoriedade da formação do litisconsórcio, houver a possibilidade de a sentença ser proferida de modo distinto para cada um de seus integrantes.

Esse alerta é manifestado na doutrina com diversos exemplos, como no caso do art. 6º da Lei nº 4.717/65 (Ação Popular), o qual exige a citação de todos aqueles que direta ou indiretamente tenham contribuído, omissiva ou comissivamente, para a prática do ato tido por ilegal, e dos beneficiários diretos, sem que isso signifique, por certo, a prolação de sentença decidindo a causa de modo uniforme para todos os envolvidos.<sup>31</sup>

A classificação do litisconsórcio como necessário se contrapõe à existência do litisconsórcio facultativo. A diferença entre ambos é a obrigatoriedade ou não de sua formação. A relevância dessa distinção diz respeito às consequências advindas da não formação do litisconsórcio quando a lei ou a relação jurídica o torna necessário.

Sem pretender esgotar o tratamento da questão, nos parece mais adequado o entendimento de que a sentença proferida sem a presença de litisconsórcio necessário no polo passivo da demanda é ineficaz, ou, utilizando expressão de Chiovenda, *inutiliter data*. Como ensina Alexandre Freitas Câmara, a ineficácia é absoluta, tanto em relação a quem participou do processo quanto a quem ficou de fora.<sup>32</sup>

*In casu*, estamos diante de um *litisconsórcio passivo facultativo*, onde a autoridade coatora é parte por força da Lei e a pessoa jurídica poderá integrar a demanda como parte logo após ser cientificada pelo juízo sobre a existência da demanda. Até o seu ingresso, estará representada pela autoridade. Caso entenda ser suficiente a atuação dela, poderá optar por não integrar o feito.

Não significa que a pessoa jurídica não é parte. Sempre será parte na demanda, mas para ser parte no processo dependerá da manifestação de sua vontade. Isso explica porque ela poderá sofrer os efeitos da sentença sem ser parte processual. É que sendo parte na demanda, sua representação se operará por meio da autoridade coatora (legitimada extraordinária), que a defenderá em nome próprio.

A pessoa jurídica é sempre parte na demanda, representada pela autoridade coatora, parte no processo. Isso não impede o ingresso facultativo da pessoa jurídica como parte processual, ao lado da autoridade, como litisconsorte.

Não nos parece adequada a solução do ingresso da pessoa jurídica na qualidade de assistente litisconsorcial, porquanto, como visto, ela é parte na demanda, sendo diretamente vinculada ao desfecho do processo.

Essa característica da entidade interessada não se coaduna com a melhor interpretação dessa modalidade de intervenção de terceiro, pois, conforme alerta Câmara, o assistente litisconsorcial não é litisconsorte, mas é tratado como se

---

<sup>31</sup> MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo de Conhecimento*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 171.

<sup>32</sup> CÂMARA, op. cit., p. 153.

fosse, sendo-lhe atribuído o mesmo tratamento formal, embora não assuma esta posição.<sup>33</sup> Dinamarco, com a mesma visão, esclarece ainda que o assistente qualificado “litisconsorte poderia ser, se tivesse *legitimatío* para demandar ou ser demandado por aquele específico e estrito objeto litigioso contido no processo, nele introduzido por meio da demanda ajuizada”.<sup>34</sup> Não parece, pois, ser o caso da pessoa jurídica.

Outra questão que merece resposta é a relativa ao prazo para a pessoa jurídica manifestar interesse em integrar o polo passivo do processo. Não havendo disposição legal expressa e considerando a especificidade de ser parte na demanda, maior interessada no desfecho da causa, a melhor solução parece ser permitir seu ingresso no feito a qualquer tempo.

Todavia, em relação à defesa, por analogia deve-se adotar o mesmo prazo conferido para a autoridade prestar informações. Nesse período, a pessoa jurídica deverá manifestar seu desejo em integrar o feito e, se quiser, apresentar defesa. Passado esse prazo, sua integração se dará na qualidade de litisconsorte, ao lado da autoridade, mas recebendo o processo no estado em que se encontra, porquanto até então seu representante estava atuando na defesa de seu direito.

Como consectário da especificidade do rito mandado de segurança, apesar de ser parte processual, a autoridade coatora não é parte na demanda, atuando em nome próprio no interesse da pessoa jurídica. Por tal motivo, as custas do processo não devem recair sobre ela, mas em desfavor apenas da pessoa jurídica, que, via de regra, estará isenta.

#### **4.3 DA LEGITIMIDADE RECURSAL AMPLA DA AUTORIDADE COATORA**

Em relação à legitimidade recursal, não há como concordar com a equiparação da autoridade coatora a terceiro prejudicado. A primeira razão é a impossibilidade de se enquadrá-la no conceito de terceiro,<sup>35</sup> quando efetivamente é parte no processo.

Outro motivo é que essa interpretação tornaria inútil a disposição do art. 14, § 2º, da nova Lei. Não parece razoável ter se legislado para simplesmente conferir ao agente público algo que já lhe seria possível atribuir a partir do art. 499, § 1º, do CPC, caso se entenda que a autoridade seja terceiro.

Tampouco se pode exigir a demonstração do nexo entre seu interesse de intervir e a relação jurídica submetida à apreciação judicial, quando tal restrição não consta do novel dispositivo. Caso a intenção fosse assegurar apenas o direito de recorrer como terceiro prejudicado, não era necessária a Lei, que, repita-se, não exige tal comprovação.

O Superior Tribunal de Justiça sumulou o entendimento quanto à possibilidade de o mandado de segurança ser interposto por terceiro prejudicado.<sup>36</sup> Por analogia, não havia antes motivo para deixar de permitir a interposição de recurso pelo terceiro prejudicado na ação impetrada por outrem. Por essa razão, soa mais plausível ter o legislador conferido à autoridade a legitimidade para recorrer como parte.

Legitimidade essa que é ampla, seja porque age na defesa da pessoa jurídica, seja pelo seu próprio interesse, acima mencionado, em defender o ato praticado.

---

<sup>33</sup> CÂMARA, op. cit., p. 186-187.

<sup>34</sup> DINAMARCO, 2009, p. 55-56.

<sup>35</sup> Dinamarco defende “um conceito negativo e puramente processual de terceiro, em simétrica oposição ao de parte”. É o conceito não menos clássico de Enrico Tullio Liebman: “todos aqueles que não são partes consideram-se, em relação àquele processo, terceiros” (DINAMARCO, 2002, p. 17-18).

<sup>36</sup> Súmula 202 do STJ: a impetração de segurança por terceiro, contra ato judicial, não se condiciona a interposição de recurso.

Logo, quanto ao recurso de agravo contra a liminar, não vejo como se negar à autoridade a possibilidade de utilizá-lo, ainda que a Lei não seja expressa e pareça querer restringir seu uso à apelação.

Não faz sentido entender que a autoridade possa recorrer do ato final (sentença), mas não possa fazê-lo do ato precário (liminar). Não se vislumbra motivo para tal diferenciação. Isso também se dá em relação aos demais recursos. Tendo em vista a possibilidade de se recorrer da sentença, é de se concluir pela possibilidade de recorrer de todas as decisões ou acórdãos que venham a reformá-la, cassá-la ou substituí-la. Nesse ponto a Lei merece uma interpretação mais ampliativa.

Por fim, merece atenção a questão da interposição do recurso pela autoridade. Apesar de fazê-lo em nome próprio, não é possível adotar a mesma sistemática das informações, cuja subscrição pela própria é aceita. No caso dos recursos, ante a ausência de disposição específica e de motivos que ensejem tratamento especial, é de se observar as normas processuais gerais, inclusive em relação à necessidade de a peça estar subscrita por procurador dotado de capacidade postulatória.

A diferença de tratamento em relação às informações é porque essas não se confundem com a contestação, apesar de ter inegável vocação para a defesa do ato atacado. As informações correspondem meramente à exposição dos motivos da prática do referido ato pela autoridade.

Em relação ao preparo do recurso, por estar a autoridade agindo em nome próprio, mas na defesa de direito da pessoa jurídica, deve-se adotar aquele entendimento exposto em relação a eventual condenação nas custas processuais. É dizer, o preparo recursal somente será exigível caso o fosse também em recurso da própria pessoa jurídica. Não há porque conferir tratamento diferente daquele que seria exigido da própria entidade, se a autoridade está em juízo lhe representando.

## 5 CONCLUSÕES

As mudanças operadas por meio da Lei nº 12.016/09 no procedimento do mandado de segurança foram substanciais e ensejam um reexame da interpretação da posição processual ocupada pela autoridade coatora e pela pessoa jurídica que esta integra.

À luz dos conceitos oriundos da ciência do Direito Processual Civil, pode-se atribuir à autoridade coatora a qualidade de *parte no processo*, adquirida a partir de sua notificação, pois efetivamente é titular de uma situação jurídica passiva na relação processual do mandado de segurança.

O fato de não atuar em nome próprio ao editar o ato objeto do mandado de segurança, não impede que atue em juízo em nome próprio, na defesa de direito alheio (da pessoa jurídica). Age como *substituta processual*, portanto. Essa é uma opção legal decorrente de sua relação com a entidade interessada, de sua capacidade de fornecer importantes elementos para a defesa do ato e ter interesse próprio em não ver o ato maculado com a pecha de ilegal ou abusivo, por poder lhe trazer consequências negativas na esfera civil e administrativa.

Já a pessoa jurídica desfruta da qualidade de *parte na demanda*, pois a relação jurídica deduzida em juízo é estabelecida entre ela e o impetrante. No processo será representada pela autoridade. Sem embargo, a Lei lhe confere a possibilidade de ingressar no polo passivo do feito, ao lado da autoridade. Tal *faculdade* dependerá de manifestação de vontade. Caso seja exercida, atuará também na qualidade de *parte no processo*, a partir do momento em que tomar essa iniciativa. A atuação da autoridade e da pessoa jurídica a que esta integra na mesma relação processual configurará a existência de um *litisconsórcio passivo facultativo*.



Por analogia, a defesa da pessoa jurídica deverá ser apresentada no mesmo prazo conferido à autoridade coatora, ocasião em que poderá manifestar seu interesse em integrar efetivamente a lide. Caso não o faça, é possível vir a integrá-la em qualquer momento posterior, porém recebendo o processo no estado em que se encontrar.

A *legitimidade recursal* da autoridade coatora é *ampla*, abrangendo desde a interposição do agravo contra a liminar até as demais decisões judiciais que acarretem a concessão da segurança. No entanto, fica sujeita às regras gerais dos recursos, como a necessidade de se valer de procurador dotado de capacidade postulatória. Por estar em juízo na defesa de interesse da pessoa jurídica, o preparo deve seguir a mesma sistemática que a ela seria aplicada, assim como em relação à eventual condenação em custas processuais.

Estas, pois, as considerações extraídas da redação dos novos dispositivos legais inseridos na nova Lei do mandado de segurança, a partir dos ensinamentos da doutrina processual civil.

## 6 REFERÊNCIAS

- BARBI, Celso Agrícola. *Do Mandado de Segurança*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008
- BUENO, Cassio Scarpinella Bueno. *A Nova Lei do Mandado de Segurança*. São Paulo: Saraiva, 2009
- CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Mandado de Segurança*. São Paulo: Dialética, 2009
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Intervenção de Terceiros*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2009
- DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Manual do Mandado de Segurança*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Mandado de Segurança*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009
- JUNIOR, Luiz Manoel Gomes et al. *Comentários à Nova Lei do Mandado de Segurança*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009
- MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo de Conhecimento*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007
- MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de Segurança Individual e Coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2004