

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CAMPUS DE ERECHIM
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO**

FILIFE MATEUS NEHRING PEREIRA

ASPECTOS POLÊMICOS DO MANDADO DE SEGURANÇA

ERECHIM

2020

FILIPPE MATEUS NEHRING PEREIRA

ASPECTOS POLÊMICOS DO MANDADO DE SEGURANÇA

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Erechim.

Orientador: Prof. Me. Luis Alberto Esposito.

ERECHIM

2020

FILIPPE MATEUS NEHRING PEREIRA

ASPECTOS POLÊMICOS DO MANDADO DE SEGURANÇA

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Erechim.

Erechim, ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Luis Alberto Esposito.

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Esp. Alessandra Regina Biasus.

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Me. Gabrielle Trombini.

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

AGRADECIMENTOS

Desejo expressar meus agradecimentos à Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões e ao colegiado dos professores do curso de Direito, essenciais no meu processo de formação profissional, pela dedicação, e por tudo o que aprendi ao longo dos anos do curso.

Agradecer aos Juízes de Direito Dr. Alexandre Kotlinsky Renner e Dr. Juliano Rossi pela oportunidade de estagiar junto ao Juízo da Fazenda Pública desta Comarca, bem como à assessora Julia, sempre paciente e pronta a me auxiliar na redação de sentenças, as quais me inspiraram à escolha do presente tema.

Expresso minha gratidão especial aos meus familiares e amigos pela paciência, pelo incentivo e pelo apoio durante toda a graduação.

Da mesma forma, aos amigos que conheci por meio do curso de direito, os quais serão sempre uma referência de coleguismo para mim.

Por fim, ao meu orientador Professor Mestre Luis Alberto Esposito, referência como advogado e professor, agradeço pelos apontamentos e pelo ensino do direito constitucional, os quais foram essenciais para a produção do presente trabalho.

RESUMO

O presente trabalho monográfico buscou analisar os aspectos polêmicos do mandado de segurança. Primeiramente, buscou-se compreender o contexto histórico do instituto, bem como o conceito do mandado de segurança e de suas duas espécies, o *mandamus* individual e o coletivo. Posteriormente, estudou-se, à luz do Direito Comparado, os institutos similares ao mandado de segurança que existem em ordenamentos jurídicos alienígenas. Em seguida, esclareceu-se a evolução legislativa do remédio constitucional, tanto do ponto de vista constitucional como da perspectiva legal, mediante a análise das Leis nº 1.533/51 e nº 12.016/2009. Por fim, foram analisadas algumas das controvérsias que cercam o instituto na vigência das leis supracitadas e à luz da jurisprudência e doutrina. A abordagem metodológica utilizada no trabalho deu-se através de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se do método indutivo e analítico-descritivo, com o objetivo de contribuir como reforço teórico acerca do tema, a quem possa interessar.

Palavras-chave: Mandado de segurança. Aspectos polêmicos. Remédios constitucionais. Direito constitucional processual.

ABSTRACT

The present monographic work sought to analyze the controversial aspects of the writ of mandamus. Firstly, it aimed to understand the historical context of the institute, as well as the concept of the writ of mandamus and its two kinds, the individual and the collective mandamus. Subsequently, in view of Comparative Law, institutions similar to the writ of mandamus that exist in alien legal systems were studied. Then, the legislative evolution of the judicial remedy was clarified, both from a constitutional point of view and from a legal perspective, through the analysis of Bills No. 1,533/51 and No. 12,016/2009. Finally, some of the controversies surrounding the institute were analyzed during the validity of the aforementioned laws and in the light of jurisprudence and doctrine. The methodological approach used in the work ensued through bibliographic and documentary research, using the inductive and analytical-descriptive method, with the aim of contributing as a theoretical reinforcement on the topic, to whom the topic can be of interest.

Keywords: *Writ of mandamus. Controversial aspects. Judicial remedies. Constitutional procedural law.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	07
2 O INSTITUTO DO MANDADO DE SEGURANÇA.....	08
2.1 Evolução Histórica.....	08
2.2 Conceito.....	13
2.2.1 Mandado de segurança individual.....	13
2.2.2 Mandado de segurança coletivo.....	16
2.3 Direito Comparado.....	17
3 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA.....	20
3.1 Constitucionalização do mandado de segurança.....	20
3.2 A Lei nº 1.533/51.....	23
3.3 A Lei nº 12.016/09.....	28
4 ASPECTOS POLÊMICOS DO MANDADO DE SEGURANÇA.....	34
4.1 Na Vigência da Lei nº 1.533/51.....	34
4.2 Na Vigência da Lei nº 12.016/09.....	38
4.3 Na Jurisprudência e na Doutrina.....	42
5 CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

O mandado de segurança é um dos remédios constitucionais previstos pela Constituição Federal de 1988, juntamente com o *habeas corpus*, o *habeas data*, o direito de petição, o mandado de injunção, a ação popular e a ação civil pública. Disposto no art. 5º, LXIX e LXX, e sendo regulamentado pela Lei Federal nº 12.016 de 2009, o *mandamus* é objeto de estudo de diversos ramos do Direito, desde o Constitucional até o Penal.

Com origens que remontam ao Direito Romano, vendo seu desenvolvimento na Inglaterra medieval e no México contemporâneo, o mandado de segurança surge pela primeira vez no ordenamento jurídico pátrio mediante a Constituição de 1934, encontrando sua constituição definitiva a partir do texto constitucional de 1946.

A matéria restou regulada pela primeira vez, por meio da Lei nº 1.533/51, a qual restou revogada apenas em 2009. Atualmente, o ordenamento brasileiro conta com a Lei nº 12.016, que prevê as disposições gerais e as regras processuais do *mandamus* individual e da ação coletiva.

É cediço para os operadores do direito que o instituto apresenta certos problemas quando aplicado no cotidiano forense. Há conflitos, por exemplo, entre o entendimento jurisprudencial dos tribunais superiores e a doutrina que estuda o processo civil. Outrossim, há críticas em relação à sistemática processual adotada pela legislação específica e dúvidas quanto à sua aplicabilidade em casos mais complexos.

Dessa forma, se faz imperioso entender o histórico da ação em estudo, bem como compreender os institutos similares encontrados em ordenamentos alienígenas. Deve-se atentar, outrossim, ao procedimento do *mandamus* nos dias atuais. Feitas essas considerações, convém também compreender algumas das controvérsias que cercam o instituto, com vistas a realizar um diagnóstico preciso dos problemas que cercam o mandado de segurança.

Para tanto, a presente pesquisa utilizou o método analítico descritivo, por meio da técnica bibliográfica. Ainda, quando do estudo de determinadas controvérsias, no afã de se melhor elucidar o tema, procedeu-se à análise jurisprudencial correlata.

2 O INSTITUTO DO MANDADO DE SEGURANÇA

O mandado de segurança consiste em um remédio constitucional, por meio do qual “busca-se a invalidação de atos de autoridade ou a supressão dos efeitos da omissão administrativa, geradores de lesão a direito líquido e certo, por ilegalidade ou abuso de poder” (LENZA, 2016, p. 1263-1264).

Pode-se dizer que o mandado de segurança

é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (MEIRELLES, 2007, p. 25-26).

No mesmo diapasão, explica Silva (2007, p. 8) que o objeto da ação de mandado de segurança “[...] consistirá sempre na correção de um ato ou omissão de autoridade, desde que eivado de ilegalidade ou acusador de ofensa a direito, individual ou coletivo, líquido e certo, do impetrante.”

Ainda acerca do instituto, Andrade (2017, não paginado) lembra que “a coexistência de diversas doutrinas, em diferentes frentes, faz com que o tema ganhe relevante importância doutrinária. Por sua vez, a sua constante utilização no cotidiano forense resulta numa profusão de jurisprudência sobre o tema.” Assim, é de se esperar que existam conflitos entre a doutrina e a jurisprudência versam sobre a matéria, bem como na legislação que regula o tema.

Previamente à análise desses aspectos polêmicos do mandado de segurança, convém estabelecer balizas históricas e conceituais do instituto, bem como compreender o funcionamento desse instrumento em ordenamentos jurídicos alienígenas.

2.1 Evolução Histórica

Conforme ensinam Campos e Laranja (2005, p. 10), o atual instituto do mandado de segurança tem suas raízes na Roma Antiga, eis que o Direito Romano já previa a tutela de certos direitos absolutos mediante os chamados interditos. O interdito consistia em “ordem a pedido de um particular para que outro fizesse (interdito restitutivo e exhibitório) ou deixasse de fazer algo (interdito proibitivo)”. As

autoras também ressaltam (2005, p. 11) que, para que fosse concedido o interdito, “partia-se do pressuposto de que as alegações de fato formuladas pelo requerente eram reais, o que era aferido por meio da verossimilhança das alegações.”

Dentre as diversas espécies de interditos existentes em Roma à época, Lima (2011, não paginado) destaca a existência do *interdictum de homine libero exhibendo*, instituto muito similar ao *habeas corpus* moderno e ao mandado de segurança “[...] voltado a tutelar a liberdade pessoal, entre outros interditos de mesma feição. Por esse instrumento poderia o cidadão romano reclamar a exibição do homem livre detido ilegalmente.”

Séculos mais tarde, surgiram outros instrumentos jurisdicionais com objetivo semelhante àquele que possuíam os interditos. Lima (2011) explica que no âmbito do sistema de Direito Comum, adotado nas Ilhas Britânicas, surgiram, a partir da Idade Média, os *writs*, institutos cujas espécies eram o *habeas corpus*, o *mandamus* e o *injunction*. Tais instrumentos foram criados com o fim de frear o arbítrio e o abuso de poder do monarca, protegendo a “segurança, liberdade, propriedade” dos súditos, segundo lição de Buzaid (1961, p. 189).

Lima (2011, não paginado) ressalta que outro instituto de importância histórica é o *juicio de amparo* mexicano, o qual “[...] controla a constitucionalidade de lei no caso concreto e tutela os direitos individuais ameaçados ou violados pelo Poder Público.” Criado na década de 1840 (BUZAID, 1961), o instituto passou por diversos aperfeiçoamentos ao longo do século XIX e XX, contribuindo para a construção do conceito de mandado de segurança adotado no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

Em relação ao Direito Português, antepassado direto do Ordenamento Pátrio, destaca-se a existência do instituto das seguranças reais, considerado pela doutrina portuguesa

como origem mais próxima do elogiado instrumento processual do mandado de segurança, pois o seu ancestral no direito brasileiro, o *habeas corpus*, mais se assemelharia à carta de seguro lusitana – destinada originariamente a combater a *vindicta* privada e depois expandida para eximir os réus da prisão. Tratava-se das seguranças reais (cartas de seguro para o ameaçado e cartas de segurança para o ameaçador), [...] cuja origem mais remota teria sido o séc. XII, isto é, com o surgimento do próprio Reino de Portugal. (LIMA, 2011, não paginado).

Assim, verificam-se em vários ordenamentos jurídicos alienígenas as diversas fontes inspiradoras para o atual instituto do mandado de segurança. Nesse sentido, destaca-se que:

É comum remeter ao direito anglo-saxão a origem histórica dos nossos dois mais importantes instrumentos de jurisdição constitucional das liberdades, o *habeas corpus* e o mandado de segurança. Além disso, em relação ao mandado de segurança, é também frequente apontar o *juicio de amparo*, concebido pelo direito mexicano, como sua fonte direta de inspiração. (TALAMINI, 2002, p. 297).

O estudo do histórico do instituto no âmbito exclusivamente nacional, por sua vez, deve partir da chamada Doutrina Brasileira do *habeas corpus* e do estudo da ação sumária especial.

Sobre o tema, convém apontar que:

A principal fonte do instituto do mandado de segurança foi a chamada “teoria brasileira do *habeas corpus*”. Seu principal formulador, Ruy Barbosa, defendia que o instrumento poderia ser empregado na defesa de qualquer direito e não só para proteção da liberdade de locomoção. O constitucionalista, na época, influenciou de maneira expressiva o entendimento do Supremo Tribunal Federal a fim de que não fosse dada uma interpretação restritiva ao instituto do *habeas corpus*. (SILVA, 2007, p.5).

Em relação à referida Doutrina Brasileira do *habeas corpus*, ressalta-se que:

O *habeas corpus* também foi acolhido na Constituição Republicana de 1891, mas com amplo alcance, de modo a ensejar o acionamento do Judiciário para a impugnação dos atos ilegais e abusivos em geral cometidos pelas autoridades públicas. Desenvolveu-se a partir daí a famosa “Doutrina Brasileira do *Habeas Corpus*”, em virtude do gênio de Ruy Barbosa e da construção jurisprudencial edificada no Supremo Tribunal Federal, a fim de que a generalidade das ilegalidades e dos abusos perpetrados por autoridades públicas ensejassem *habeas corpus*, com a proteção geral dos direitos subjetivos, além do direito de liberdade de locomoção. (SOUZA, 2018, p. 4).

Não obstante, surgiram com o tempo uma série de dificuldades em relação a aplicação do *habeas corpus*:

[...] em 1926 houve uma emenda constitucional, por meio da qual ficava limitada a utilização do *habeas corpus* aos casos de liberdade de locomoção. Assim é que, com a referida emenda constitucional, ficaram os particulares sem uma ação judicial que lhes protegesse das ilegalidades e abusividades praticadas pelo poder público. (MILLER, 2010, p. 3).

Além do *habeas corpus* de aplicação ampla, o Ordenamento Brasileiro viu o surgimento de um outro instituto cujo objeto era similar ao do atual mandado de segurança: a ação sumária especial:

Além do *habeas corpus* e dos interditos possessórios, foi utilizada a ação sumária especial. No início de 1894, no início do regime republicano, a Lei nº 221 instituiu a ação sumária especial, que em seu artigo 132 atribuiu aos juízes e tribunais federais o processo e julgamento das causas que se fundassem em lesão de direitos individuais por ato ou decisão de autoridades administrativas da União, que facultava ao juiz suspender liminarmente os efeitos do ato incriminado quando evidentes a ilegalidade ou abuso de poder. O juiz deveria adstringir-se às razões jurídicas, abstenendo-se de apreciar o merecimento dos atos administrativos, sob o ponto de vista da sua conveniência ou oportunidade. (HARTMANN, 2006, p. 23).

Sem embargo, a ação sumária especial foi questionada por conta das diversas deficiências de ordem principiológica e prática verificadas quando da aplicação do instituto às situações fáticas.

Nesse sentido, o autor destaca que:

A doutrina, por se tratar de certo progresso, assimilava com dificuldade muitos dos aspectos da ação sumária especial, pois entendia que o artigo 13 da Lei 221/1894 tratava-se de verdadeiro excesso de competência outorgado ao poder Judiciário, uma afronta ao princípio da tripartição dos poderes. Além desta dificuldade que a doutrina representava para a aplicação da referida ação, esta tinha como obstáculo seu próprio trâmite que, mesmo tendo rito sumário, seu julgamento era demasiado longo, incompatível com a necessidade de suspensão imediata do ato ilegal da autoridade. (HARTMANN, 2006, p. 23).

Ultrapassada essa primeira fase em que o Ordenamento fez uso do *habeas corpus* e da ação sumária especial para a defesa de direito líquido e certo, o legislador constitucional de 1934 trouxe inovações importante, dentre elas, pela primeira vez o uso do termo mandado de segurança.

Previsto pela Constituição Federal de 1934 em seu art. 113, o então chamado mandado de segurança restou regulamentado pela Lei 191 de 1934 (ARAÚJO, 2018). A propósito:

Diante do quadro de carência de proteção jurídica contra as ilegalidades e os abusos de poder em geral, os constituintes de 1933 e 1934, inspirados na “Doutrina Brasileira do *Habeas Corpus*”, conceberam o mandado de segurança como um “irmão gêmeo”. De fato, instituiu-se o mandado de segurança na Constituição de 1934 para a impugnação dos atos ilegais e abusivos em geral das autoridades públicas fora do alcance do *habeas corpus*. (SOUZA, 2018, p. 26).

Lembra o autor que, a partir da Carta de 1934, os institutos do *habeas corpus* e do mandado de segurança passaram a proteger o direito de liberdade e os demais direitos ameaçados por “atos ilegais e abusos em geral das autoridades públicas e delegadas não impugnáveis por garantias específica” (SOUZA, 2018, p. 26), divisão que persiste até a atualidade.

Sobre o ponto, ressalta Souza (2008, p. 81) que o instituto nomeado pela Constituição de 1934 como mandado de segurança guardava diferenças em relação ao atual *mandamus*, uma vez que a redação constitucional referia-se ao mandado de segurança como remédio para “defesa de direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade.” Assim, a expressão “direito líquido e certo” não se encontrava presente na definição do instituto.

Destaca Souza (2008, p. 81) que, após ter sido suprimido pela Carta Política de 1937, o instituto voltou a ter previsão na Constituição de 1946, por meio do art. 141, § 24, *in verbis*: “para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.” Destaca-se o caráter residual do mandado de segurança a partir dessa previsão, uma vez que passa a ser usado apenas na defesa de direitos não amparados pelo *habeas corpus*. A regulamentação do dispositivo constitucional datado de 1946 veio, por sua vez, por meio da Lei nº 1.533 de 1951, a qual teve vigência até 2009.

Desde então, o instituto não foi mais suprimido no Ordenamento Brasileiro, já que, conforme Moreira (1996, p. 74), o mandado de segurança também encontrou previsão “[...] no art. 150, § 21, da Carta de 1967; do art. 153, § 21, da Chamada Emenda número 1, de 1969”.

Por fim, a atual Constituição Federal, datada de 1988, dispõe acerca do mandado de segurança ao tratar dos direitos e garantias fundamentais. Uma das inovações que o atual diploma traz é a menção do caráter residual do mandado de segurança em relação ao *habeas data*. Além disso, além do tradicional mandado de segurança com vistas a defender direito individual, verifica-se a previsão do mandado de segurança coletivo. Ambas as modalidades podem ser encontradas no art. 5º, LXIX e LXX, da Carta Magna:

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; (BRASIL, 1988, não paginado).

A matéria foi mais recentemente disciplinada mediante a Lei nº 12.016, de 2009, atualmente em vigor. Na dicção de Bueno (2009, p. 3) “um dos objetivos do novo diploma legislativo foi o de incorporar avanços e consolidações doutrinárias e jurisprudenciais acerca dos temas nela regulados.”

Sobre o ponto, destaca-se ainda que:

A recente Lei nº 12.016/2009 trouxe alguns avanços na regulamentação desta ação constitucional – como, por exemplo, a regulação de um procedimento para o mandado de segurança coletivo, que apesar de previsto na Constituição Federal, até o momento não era disciplinado por legislação ordinária. (OLIVEIRA, 2010, p. 231).

Assim, verifica-se que o novel diploma regula tanto o procedimento do mandado de segurança individual, como o do *mandamus* coletivo (BRASIL, 2009a, não paginado), institutos que serão melhor estudados a seguir.

2.2 Conceito

Diante da existência de diferenças essenciais entre as duas modalidades de mandado de segurança previstas no Ordenamento Jurídico Pátrio, se faz necessária a conceituação desses institutos distintos.

2.2.1 Mandado de segurança individual

O mandado de segurança individual possui previsão no art. 5º, LXIX, da Carta Magna:

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; (BRASIL, 1988, não paginado).

A previsão legal do instituto, por sua vez é encontrada na no *caput* do art. 1º da Lei 12.016, *in verbis*:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (BRASIL, 2009a, não paginado).

Acerca do instituto, ensina Silva (2007, p. 7) que “*a priori*, quanto à sua natureza jurídica, trata-se de ação civil, de índole constitucional e rito sumário especial. Ressalve-se, em tempo, que sua natureza civil não impede o ajuizamento em matéria criminal.”

Quanto aos legitimados para figurar no polo ativo da ação, destaca-se:

No caso do mandado de segurança individual, o impetrante figura como titular do direito líquido e certo, de modo que doutrina e jurisprudência aceitam como legitimados ativos: a pessoa natural; os órgãos públicos despersonalizados; as universalidades patrimoniais; a pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, domiciliada no Brasil ou no exterior. (HELTON, 2019, não paginado).

O legitimado passivo é a autoridade coatora, a qual exarou o ato que se busca cassar. É de se notar que o conceito de autoridade é amplo, a ela sendo equiparados outros agentes, conforme prevê o art. 1º, § 1º, da Lei 12.016:

§ 1º Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições. (BRASIL, 2009a, não paginado).

A respeito das condições da ação, elenca Silva (2007, p. 9) que os elementos indispensáveis à sua propositura são “[...] ilegalidade ou abuso praticado por autoridade ou agente no exercício de atribuições públicas; direito líquido e certo e direito não tutelável por *habeas corpus* ou *habeas data*.”

A ilegalidade ou abuso oriundo de ato de autoridade pública é necessária para a propositura do *mandamus*. A respeito desse ato, esclarece-se que:

O ato impugnável pela via mandamental não se consubstancia em qualquer ato, senão em ato advindo de autoridade. De acordo com a Constituição, autoridade “responsável pela ilegalidade ou abuso de poder”.

Importante, assim, esclarecer quem seria autoridade para fins de impetração do *mandamus*. A autoridade é entendida como a pessoa física investida de poder de decisão dentro da esfera de competência que o próprio diploma legal lhe conferiu. (SILVA, 2007, p. 9).

Faz-se necessária a compreensão acerca do que significam a ilegalidade e o abuso de poder do ato administrativo. Parte da doutrina inclui ambos os conceitos dentro da categoria de ilegitimidade:

Tanto a ilegalidade como o abuso de poder se traduzem no mesmo conceito atual de ilegitimidade, de sorte que, para o cabimento do mandado de segurança, podem praticamente ser vistos como uma só fonte de invalidação do ato administrativo. Tanto quando o administrador viola manifestamente um preceito de lei em sentido estrito, como quando, no exercício de um poder discricionário, “vai além do que a lei lhe permitia”, a ilegitimidade do ato, na verdade, deriva de uma ofensa à legalidade. (HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, 2019, p. 20).

Indo adiante, tanto a Constituição como a Lei Ordinária determinam que os direitos amparáveis pela ação em estudo devem ser, obrigatoriamente, líquidos e certos. Sobre o ponto, destaca-se:

Tem-se que a proteção conferida pelo mandado de segurança não é extensível a todo e qualquer direito. O próprio dispositivo constitucional tratou de excluir a liberdade de locomoção (*habeas corpus*) e o acesso a informação de caráter pessoal constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público (*habeas data*) da via mandamental. Quantos aos demais direitos só será cabível a segurança caso forem líquidos e certos. (SILVA, 2007, p. 11).

Sabe-se que o direito líquido e certo é aquele “que resulta de fato certo, ou seja, é aquele capaz de ser comprovado, de plano, por documentação inequívoca” (MORAES, 2002, p. 166).

O conceito de direito líquido e certo é eminentemente processual,

[...] pois atende ao modo de ser de um direito subjetivo no processo: a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe dá a caracterização de liquidez e certeza; esta só lhe é atribuída se os fatos em que se fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, no processo. E isto normalmente só se dá quando a prova for documental, pois esta é adequada a uma demonstração imediata e segura dos fatos. (BARBI, 2009, p. 56-57).

Feitas essas considerações, convém também definir o instituto do mandado de segurança coletivo, o qual surgiu com a Constituição Federal de 1988 como alternativa para a tutela de direitos coletivos e individuais homogêneos.

2.2.2 Mandado de segurança coletivo

O mandado de segurança coletivo encontra-se disposto no art. 5º, LXIX, da Carta Magna:

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; (BRASIL, 1988, não paginado).

No nível infraconstitucional, o mandado de segurança coletivo encontra-se disposto nos art. 21 e 22 da Lei nº 12.016/09:

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

Art. 22. No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.

§ 1º O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

§ 2º No mandado de segurança coletivo, a liminar só poderá ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas. (BRASIL, 2009a, não paginado).

Muito similar ao mandado de segurança individual na maioria dos aspectos, a modalidade de *mandamus* coletiva diferencia-se, dentre outros pontos, por ter como objeto a defesa de direitos em sentido mais amplo:

[...] pode-se dizer que o mandado de segurança coletivo é uma espécie do gênero mandado de segurança; possui a natureza de ação civil, de eficácia potenciada, e é **destinado a proteger direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos** (direitos supra individuais). (FERRARESI, 2009, p. 242) [grifo nosso].

Outra diferença entre as duas modalidades de mandado de segurança que merece destaque é a questão acerca dos legitimados ativos para impetrar o *mandamus* coletivo, uma vez que, diferentemente do que ocorre na ação individual, em que são legítimos para compor a lide “a pessoa natural; os órgãos públicos despersonalizados; as universalidades patrimoniais; a pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, domiciliada no Brasil ou no exterior” (HELTON, 2019, não paginado), no mandado de segurança coletivo ocorre o fenômeno da substituição processual.

Acerca do tema, explica-se que:

o ente legitimado para a impetração do mandado de segurança coletivo é dotado de legitimação extraordinária, sendo verdadeiro substituto processual, pleiteando, em nome próprio, direitos de terceiros não integrantes da relação jurídica processual, não sendo necessária autorização específica dos substituídos. Sobre o tema, veja-se a Súmula nº 629 do Supremo Tribunal Federal: “A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe de autorização destes”. (SOUZA, 2014, não paginado).

Feitas essas considerações, devem ser citadas as alternativas ao mandado de segurança que são encontradas nos Ordenamentos Jurídicos alienígenas.

2.3 Direito Comparado

Dentre os remédios constitucionais encontrados em outros países e que são mais similares ao mandado de segurança, destaca-se o *amparo*. O instituto

origina-se no Direito Constitucional mexicano, sendo que posteriormente conheceu grande difusão pela América Latina, Europa e, mais recentemente, África e Ásia. Indicam-se comumente como seus antecedentes e inspiração o *Habeas Corpus Act* inglês de 1679, além da influência da Constituição norte-americana de 1781 e do célebre *leading case Marbury vs. Madison*, de 1803. (SGARBOSSA; IENSUE, 2015, p. 509).

O *amparo* mexicano é de aplicabilidade muito mais ampla que o *mandamus* pátrio. Nesse sentido:

O instituto mexicano é extremamente amplo em seu escopo, sendo possível identificar atualmente ao menos cinco dimensões, a saber, o denominado *amparo* liberdade – instituto que faz as vezes do *habeas corpus* – o *amparo* contra decisões judiciais – instituto equivalente ao recurso de cassação – o *amparo* contra leis – instituto de impugnação de inconstitucionalidade – o *amparo* como contencioso administrativo e, por fim, o *amparo* social, instrumento de proteção de camponeses e populações rurais, existente após o ano de 1963. (SGARBOSSA; IENSUE, 2015, p. 510).

No âmbito do direito germânico, por sua vez, pode ser encontrado o instituto do *Verfassungsbeschwerde* (queixa constitucional), o qual, na dicção de Munguba (2016, não paginado) trata-se de um tipo de remédio usado extraordinariamente pelo cidadão ofendido em algum dos direitos previstos nos art. 1º a 19 da Constituição Alemã, bem como na defesa dos direitos

[...] plasmados nos art. 20º, nº. 4 (direito de resistência), art. 33º (igualdade de cidadania de todos alemães), art. 38º (direito de sufrágio), art. 101º (juiz legal e proibição de tribunais de exceção), art. 103º (direito de ser ouvido perante o tribunal) e art. 104º (direitos assegurados durante a privação de liberdade) da Lei Fundamental (estes denominados de direitos de natureza análoga aos fundamentais). (MUNGUBA, 2016, não paginado).

Diferente do que ocorre com o *mandamus* brasileiro, ação que tramita perante juízos dos mais variados, o procedimento da *Verfassungsbeschwerde* ocorre somente perante o *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal alemão - TCFA), a corte constitucional máxima do Estado Alemão (MUNGUBA, 2016).

Assim como no caso do mandado de segurança pátrio, a queixa constitucional possui condições:

A jurisprudência do Tribunal de Karlsruhe exige três requisitos (cumulativos) para que a lesão aventada seja apreciada. Ela deve ser pessoal, atual e imediata. Isto se consubstancia em uma espécie de filtro e com ele o TCFA busca livrar-se das queixas constitucionais “desnecessárias”. (MUNGUBA, 2016, não paginado).

Indo adiante, é cediço que o direito americano apresenta instituto muito similar ao mandado de segurança, chamado de *writ of mandamus*, de inspiração inglesa.

Palermo (2002, não paginado) explica que na Inglaterra medieval, o *writ of mandamus* era “uma espécie de mandado expedido pelo rei ou pelo tribunal do rei, em nome do rei, para uma autoridade inferior, contendo um decreto que determinava providências sobre determinado assunto.” Com o decurso do tempo, o instituto passou a ser utilizado por aqueles que tivessem seus direitos previstos nas leis e pela equidade violados. Os ofendidos poderiam buscar a tutela estatal mediante petição ao monarca (PALERMO, 2002).

Ao ser inserido no Ordenamento Jurídico Americano, o instituto passou por adaptações. A respeito, destaca-se que

Neste país, o *writ of mandamus* é considerado um *writ* extraordinário que direciona um oficial público ou departamento do Poder Público a efetuar uma ação. Pode ser enviado ao Executivo, Legislativo ou corte de primeira instância. O famoso *case Marbury vs. Madison*, o qual estabeleceu o direito de revisão judicial aos estatutos do Congresso, foi uma ação advinda de um *writ of mandamus*. (PALERMO, 2002, não paginado).

A autora também destaca que o *writ* consiste em uma ordem originada em um órgão jurisdicional de primeiro grau a “[...] qualquer agência ou oficial de qualquer departamento do governo, comandando a execução de um ato não-discrecional como um dever daquele departamento com o propósito de reforçar ou reconhecer um direito ou privilégio individual” (PALERMO 2002, não paginado).

Assim, é de se verificar que diversos ordenamentos jurídicos ocidentais possuem previsão de institutos similares ao *mandamus* pátrio com vistas a frear ilegalidades ou abusos de autoridades estatais.

O próximo capítulo propõe-se a abordar a evolução e o funcionamento do mandado de segurança no âmbito exclusivamente nacional, tanto na esfera constitucional como na legal, destacando também características importantes do procedimento do *mandamus*.

3 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Conforme referido no primeiro capítulo, o instituto do mandado de segurança encontra previsão expressa no Ordenamento Jurídico pátrio desde a promulgação da Carta Política de 1934.

Cumprir ser realizado um estudo mais aprofundado acerca do fenômeno da constitucionalização do *mandamus* e da regulação da matéria mediante as Leis nº 1.533/51 e nº 12.016/09.

3.1 Constitucionalização do mandado de segurança

Em que pese a previsão constitucional do mandado de segurança tenha se dado pela primeira vez em 1934, “[...] vale aduzir que a Constituição Federal de 1946 foi a primeira a consagrar o mandado de segurança nos moldes estabelecidos na legislação atual” (ARAÚJO, 2018, p. 259).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, dispunha acerca do direito de impetração de mandado de segurança no capítulo referente aos direitos e às garantias individuais, *in verbis*:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 24 - Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder. (BRASIL, 1946, não paginado).

Nota-se que, com a promulgação da texto constitucional de 1946, operou-se modificação do conceito do instituto, substituindo-se o uso do termo “defesa de direito, certo e incontestável” (BRASIL, 1934, não paginado), pela expressão “direito líquido e certo” (BRASIL, 1946, não paginado).

Todas as Constituições posteriores mantiveram a previsão do instituto, senão vejamos:

Em que pese o autoritarismo que caracterizou o Regime Militar instaurado em 1964, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1967, manteve a previsão do instituto nos exatos termos da Constituição anterior, também

situando o direito de impetração do *mandamus* entre os direitos e as garantias individuais:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 21 - Conceder-se-á mandado de segurança, para proteger direito individual líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder. (BRASIL, 1967, não paginado).

O texto manteve vigência até 1988, haja vista que a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não alterou a redação da Constituição de 1967 no ponto, mantendo a previsão do *mandamus* nos mesmos termos em seu art. 153, § 21 (BRASIL, 1969a).

Finalmente, passamos à análise do instituto conforme a sua Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atualmente em vigor.

Semelhantemente ao que ocorreu em todas as Constituições posteriores à de 1946, o mandado de segurança é previsto como remédio para a proteção de direito líquido e certo.

Não obstante, o texto constitucional de 1988 trouxe a três novas características ao *mandamus* (BRASIL, 1988, não paginado): sua aplicação se tornou ainda mais residual, prestando-se a proteger os direitos não amparados por *habeas corpus* e também *habeas data*; passou-se a considerar impugnável os atos ilegais ou abusivos de qualquer “[...] autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”; e criou-se uma nova modalidade de mandado de segurança, de caráter coletivo.

Quanto à atual aplicação mais residual do *mandamus*, é necessário que se compreenda o instituto do *habeas data*. A Constituição Federal de 1988 o prevê no art. 5º, inciso LXXII:

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; (BRASIL, 1988, não paginado).

O *Habeas data* pode ser conceituado como

o direito que assiste a todas as pessoas de solicitar judicialmente a exibição dos registros públicos ou privados nos quais estejam incluídos seus dados pessoais para que deles se tome conhecimento e, se necessário for, sejam retificados os dados inexatos ou obsoletos ou que impliquem em discriminação. (MORAES, 2002, p. 146).

Assim, todos os direitos que se referem à exibição de registros públicos ou privados, bem como à sua correção, não são pleiteáveis por meio de mandado de segurança.

Em relação à definição constitucional de quais são os atos impugnáveis mediante o *mandamus*, cabe a explicação:

O mandado de segurança foi inicialmente idealizado contra os atos da Administração Pública, a fim de que as pessoas pudessem acionar o Poder Judiciário por via processual célere para impugnar os atos ilegais ou abusivos do Poder Executivo.

Não obstante, como não há restrição alguma na Constituição e na legislação brasileiras acerca da natureza da autoridade pública, não há dúvida de que, além dos atos provenientes do Poder Executivo, os atos dos Poderes Judiciário e Legislativo também podem ser impugnados mediante mandado de segurança, desde que não exista via processual específica adequada no ordenamento jurídico. (SOUZA, 2018, p. 26-27).

Conforme se verá quando do estudo da norma infraconstitucional, equiparam-se a autoridades públicas por pessoas físicas e jurídicas no exercício de delegação de atividade ou serviço público.

Por fim, o texto constitucional de 1988 trouxe a novidade da ação de mandado de segurança coletivo, a qual, como já referido, é destinado a proteger direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Conforme já citado anteriormente, são legitimados ativos para figurar no mandado de segurança coletivo:

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; (BRASIL, 1988, não paginado).

Além disso, no ponto da legitimidade ativa para a impetração do *mandamus* coletivo, destacam-se os entendimentos sumulados pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas nº 629: “A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes” (BRASIL, 2003c, não paginado); e Súmula nº 630: “A entidade de classe tem

legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.” (BRASIL, 2003d, não paginado).

Feitas essas considerações acerca da previsão do instituto no âmbito constitucional, deve-se compreender a sistemática do mandado de segurança no nível legal.

3.2 A Lei nº 1.533/51

A primeira lei a regular o procedimento do mandado de segurança foi a nº 1.533/51, sancionada sob a vigência da Constituição de 1946 e do Código de Processo Civil de 1939, sendo revogada somente em 2009, com a promulgação da Lei nº 12.016/09.

Cumpra-se seja realizado um estudo mais sensível dos elementos mais importantes da legislação supracitada.

Em seu art. 1º, *caput*, a Lei parafraseava o art. 141, § 24, da Carta de 1946, explicando as condições para o ajuizamento do remédio, adicionando ao conceito, ainda, a noção de que o instituto protege não só direitos líquidos e certos, como também os ameaçados de lesão:

Art. 1º - Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus, sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrer-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (BRASIL, 1951, não paginado).

Logo a seguir, no § 1º do mesmo artigo, a Lei definia que além das autoridades públicas *stricto sensu*, também seriam considerados legitimados passivos a constar no feito “os administradores ou representantes das entidades autárquicas e das pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas do poder público, somente no que entende com essas funções” (BRASIL, 1951, não paginado). Posteriormente, esse dispositivo sofreu alterações, mediante a Lei nº 6.978, de 1982, a qual adicionou ao rol “os representantes ou órgãos dos Partidários Políticos” (BRASIL, 1982, não paginado) e mediante a Lei nº 9.259, de 1996, que reverteu as alterações realizadas em 1982.

Já o § 2º do art. 1º previa que nos casos em que o direito violado ou ameaçado de violação coubesse a mais de uma pessoa, o *mandamus* poderia ser ajuizado por qualquer uma delas (BRASIL, 1951).

O art. 2º da Lei trazia disposição relativa à definição de autoridade coatora federal, estipulando que essa seria a que exarasse ato cujas consequências deveriam ser “suportadas pela união federal ou pelas entidades autárquicas federais.” (BRASIL, 1951, não paginado).

O art. 3º, por sua vez, trata de espécie de legitimação processual extraordinária, na qual pessoa diversa daquela titular do direito objeto do *mandamus* é parte no processo:

Art. 3º - O titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro, poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, em prazo razoável, apesar de para isso notificado judicialmente. (BRASIL, 1951, não paginado).

A doutrina pinta alguns exemplos da aplicação deste dispositivo, do qual cita-se o seguinte:

Numa determinada repartição pública, a lei manda que as promoções se façam, todas, por antiguidade. Ocorrendo uma vaga, o mais antigo, a quem cabe a promoção, deixa que outro seja promovido, sem defender o seu direito líquido e certo à vaga. Este, o preterido, na terminologia da lei é o “terceiro” titular de direito originário, que, por desídia, não vai a júízo arguir a ilegalidade. Quem tem maior antiguidade, depois dele, neste caso, ficará prejudicado e como ambos se encontram em condições idênticas, deve-lhe ser permitido defender o direito do mais antigo, caso este não o faça, embora para isto notificado. Na realidade, o que ele está defendendo será o próprio direito, embora o esteja fazendo mediante defesa do direito do colega mais antigo, do “terceiro” negligente. É que novas vagas poderão ser preenchidas sem aproveitamento do mais antigo e, não havendo reclamação, por parte deste, o segundo ficará lesado. (CRETELLA JÚNIOR, 1989, p. 163).

Do art. 4º, por sua vez, verifica-se a previsão do uso de meios alternativos para a impetração do remédio constitucional, como “por telegrama ou radiograma”, sendo facultada também a notificação da autoridade coatora pelos mesmos meios (BRASIL, 1951, não paginado).

Indo adiante, o art. 5º trata das três situações nas quais era vedada a concessão da segurança:

Art. 5º - Não se dará mandado de segurança quando se tratar:
I - de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independente de caução.
II - de despacho ou decisão judicial, quando haja recurso previsto nas leis processuais ou possa ser modificado por via de correção.
III - de ato disciplinar, salvo quando praticado por autoridade incompetente ou com inobservância de formalidade essencial. (BRASIL, 1951, não paginado).

Quanto ao inciso I desse artigo, é cediço que

é correto o entendimento de que o dispositivo não autoriza o entendimento de que o prévio esgotamento da via administrativa seja pressuposto para o contraste jurisdicional do ato respectivo. O que importa é constatar se o impetrante optou pela via administrativa e em que medida que sua insistência naquela sede não tem aptidão de lhe causar efeitos imediatos. É nesse contexto que deve ser analisado seu interesse de agir [...]. (BUENO, 2009, p. 19).

Nesse sentido também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, sedimentado por meio da Súmula nº 429 (BRASIL, 1964, não paginado): “A existência de recurso administrativo com efeito suspensivo não impede o uso do mandado de segurança contra omissão da autoridade.”

O inciso II, por sua vez, buscava evitar que o *mandamus* se tornasse alternativa aos recursos previstos em Lei Processual, o que acabaria por tornar recursos inúteis. A mesma regra expressa no dispositivo legal restou reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal em 1963, mediante a edição da Súmula nº 267, *in verbis* (BRASIL, 1963b, não paginado), “não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correção.”

Por fim, o inciso III do art. 5º, tratava da vedação de revisão de atos disciplinares, salvo a existência de vícios de capacidade da autoridade ou forma do ato.

Para além do aspecto legal, a jurisprudência pátria adotou o entendimento de que outras situações também não ensejariam o manejo do mandado de segurança. Nesse sentido, destacam-se as Súmulas nº 266 e nº 625. A primeira diz que (BRASIL, 1963a, não paginado) “não cabe mandado de segurança contra lei em tese”, ao passo que a segunda estabelece que (BRASIL, 2003b, não paginado) “controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança”.

Já o art. 6º, tratava da exordial do *mandamus*, estabelecendo que ela deveria ser apresentada em duas vias com documentos anexos, também cumprindo com as disposições dos art. 158 e 159 do Código de Processo Civil de 1939, então vigente:

Art. 158. A ação terá início por petição escrita, na qual, delimitados os termos do seu objeto, serão indicados:

I – o juiz a quem é dirigida;

II – o nome e o prenome, a residência ou domicílio, a profissão, a naturalidade e o estado civil do autor e do réu;

III – o fato e os fundamentos jurídicos do pedido, expostos com clareza e precisão, de maneira que o réu possa preparar a defesa;

IV – o pedido, com as suas especificações;

V – os meios de prova com que o autor pretende demonstrar verdade do alegado;

VI – o requerimento para a citação do réu;

VII – o valor da causa.

Art. 159. A petição inicial será instruída com os documentos em que o autor fundar o pedido.

Parágrafo único. Dispensar-se-á a produção inicial dos documentos:

a) quando existentes em notas, registros, repartições ou estabelecimentos públicos e houver impedimento ou demora em extrair certidão ou pública-forma;

b) quando estiverem em poder do réu. (BRASIL, 1939, não paginado).

No parágrafo único do art. 6º havia a disposição acerca da obtenção de documento indisponível ao peticionante e fundamental para a prova das alegações:

Parágrafo único - No caso em que o documento necessário à prova do alegado se ache em repartição ou estabelecimento público, ou em poder de autoridade que recuse fornecê-lo por certidão, o juiz ordenará, preliminarmente, por ofício, a exibição desse documento em original ou em cópia autêntica e marcará para cumprimento da ordem o prazo de cinco dias. Se a autoridade que tiver procedido dessa maneira for a própria coatora, a ordem far-se-á no próprio instrumento da notificação. O escrivão extrairá cópias do documento para juntá-las à segunda via da petição. (BRASIL, 1951, não paginado).

Destaca-se que o prazo de cinco dias previsto no dispositivo supracitado foi dilatado para dez dias, mediante a redação dada pela Lei nº 4.166, de 1962.

Estabelecidas as regras quanto ao peticionamento, a Lei nº 1.533/51 estipulava, em seu art. 7º, a sequência de atos que o juiz deveria tomar ao despachar a exordial. De início, o julgador deveria ordenar a notificação da autoridade coatora do conteúdo da petição para que prestasse informações no prazo de cinco dias (o qual foi dilatado para quinze dias, por meio da Lei nº 4.166, de 1962). Outrossim, deveria o juiz ordenar a suspensão do “[...] ato que deu motivo ao pedido quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida,

caso seja deferida.” (BRASIL, 1951, não paginado). O art. 8º, por sua vez, previa que, não sendo caso de mandado de segurança, ou carecendo a inicial dos cumprimentos de algum dos requisitos legais, deveria ser a exordial indeferida de plano, decisão sobre a qual facultava-se a interposição de recurso, nos termos do art. 12 (BRASIL, 1951).

Despachada a inicial e notificada a autoridade, o representante do seria ouvido no prazo de cinco dias, sendo os autos conclusos para prolação da sentença, nos exatos termos do art. 10 (BRASIL, 1951).

Conforme disposição do art. 11, assim que exarada a decisão, o juízo deveria providenciar a notificação da autoridade coatora:

Art. 11 - Julgado procedente o pedido, o juiz transmitirá em ofício, por mão do oficial do juízo ou pelo correio, mediante registro com recibo de volta, ou por telegrama, radiograma ou telefonema, conforme o requerer o peticionário, o inteiro teor da sentença a autoridade coatora.

Parágrafo único. Os originais, no caso de transmissão telegráfica, radiofônica ou telefônica, deverão ser apresentados a agência expedidora com a firma do juiz devidamente reconhecida. (BRASIL, 1951, não paginado).

Já o art. 12 da Lei tratava do recurso a ser interposto face à decisão que denegasse ou concedesse a ordem. Em uma primeira redação, previa-se a possibilidade de interposição de agravo de petição, sendo garantido o direito das partes a sustentação oral junto ao tribunal *ad quem*. Posteriormente, com a sanção da Lei nº 6.014, de 1973, o dispositivo foi alterado, passando a ser prevista a faculdade de que se apresentasse apelação à decisão que denegasse ou concedesse a ordem. O parágrafo único estabelecia o reexame necessário da sentença que concedesse a segurança, permitindo, no entanto, a execução provisória da decisão (BRASIL, 1951).

Também são dignos de nota é a redação do art. 16 da Lei, o qual estabelecia que, caso não enfrentado o mérito do *mandamus*, poderia ocorrer a renovação do pedido; e o teor do art. 17, que, por sua vez, estabelecia que o mandado de segurança teria prioridade sobre todos os atos judiciais, à exceção do *habeas corpus* (BRASIL, 1951).

O prazo decadencial para o direito de requerer o *mandamus* encontrava-se no art. 18, que estabelecia a extinção do direito em “cento e vinte dias contados da ciência, pela interessado, do ato impugnado” (BRASIL, 1951, não paginado).

A praxe jurídica ao longo dos anos mostrou a necessidade de previsão normativa acerca de vários pontos que a Lei de 1951 deixou de regular, restando à

jurisprudência preencher as lacunas. A título de exemplo, pode-se citar a edição das Súmulas nº 512 do Supremo Tribunal Federal e nº 105 do Superior Tribunal de Justiça, as quais as quais criaram a vedação da condenação em honorários advocatícios quando do julgamento do *mandamus* (FLORIANO, 2009).

Nas palavras do autor:

Embora a lei federal 1.533/51 tenha recebido algumas alterações durante esses anos, havia uma necessidade de consolidação de entendimentos da doutrina e jurisprudência acerca do chamado "remédio constitucional", em especial quanto ao Mandado de Segurança Coletivo, criado pela Constituição/88 e até o advento da lei 12.016/09 sem qualquer regulamentação na esfera infraconstitucional. (FLORIANO, 2009, não paginado)

Assim, em face da necessidade de preenchimento dos vácuos legais, bem como de adaptação da Legislação aos mais recentes entendimentos jurisprudenciais e de adequação da Lei ao novo paradigma constitucional, nasceu a Lei 12.016/09, a qual será melhor estudada a seguir.

3.3 A Lei nº 12.016/09

Como referido anteriormente, a Lei nº 12.016 de 2009 surgiu como resposta à necessidade de reforma da Lei nº 1.533/51:

Advinda, a proposta original, de uma comissão de notáveis juristas (Caio Tácito, Arnaldo Wald, Menezes Direito, Ada Pellegrini Grinover, entre outros), o texto de lei aprovado pelo Congresso Nacional procurou manter a redação de inúmeros dispositivos, realizando as devidas modificações conforme entendimentos pacificados na doutrina e jurisprudência. (FLORIANO, 2009, não paginado).

Apesar de manter basicamente a mesma estrutura da Lei antiga, repetindo, inclusive, a redação de alguns dispositivos, a sanção da Lei nº 12.016/09 trouxe inovações dignas de destaque.

Já no art. 1º o texto traz o conceito de *mandamus* criado pela Constituição Federal de 1988, que tornou a aplicação do instrumento ainda mais residual, já que, além de excluir os direitos protegidos por *habeas corpus*, também não abarca os direitos protegidos por *habeas data* (BRASIL, 2009a).

O § 1º do mesmo artigo traz previsão acerca da equiparação de certas pessoas às autoridades coatoras:

§ 1º Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições. (BRASIL, 2009a, não paginado).

Na dicção de Floriano (2009), o dispositivo inova ao trazer o uso da expressão “equiparam-se” ao invés de “consideram-se”, utilizado na redação da Lei antiga. Além disso, o parágrafo em estudo positiva o entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal por meio da Súmula nº 510 (BRASIL, 1969b, não paginado): “Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial.”

Outra inovação trazida pela nova lei é a vedação de impetração de mandado de segurança em face de “ato de gestão comercial praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público”, contida no § 2º do art. 1º (BRASIL, 2009a, não paginado). Ressalta-se que o dispositivo deve ser interpretado em consonância com a Súmula nº 333 do Superior Tribunal de Justiça, que prevê a possibilidade de uso do remédio constitucional contra ato cuja prática se deu em licitação movida por empresa pública ou sociedade de economia mista (BRASIL, 2006).

Quanto ao art. 3º, houve a definição de prazo exato para o titular de direito líquido e certo decorrente de direito de terceiro possa impetrar mandado de segurança, passando a ser estabelecido o termo de 30 dias da notificação judicial. O parágrafo único adicionado ao artigo em tela, repetiu a previsão de prazo decadencial de cento e vinte dias para o exercício do direito de impetração (BRASIL, 2009a).

O art. 4º, por sua vez, repete a previsão do uso de meios alternativos para a impetração do mandado de segurança, criando, ainda, a possibilidade de impetração mediante novas tecnologias inexistentes à época em que a Lei nº 1.533/51 foi editada, *in verbis*:

Art. 4º Em caso de urgência, é permitido, observados os requisitos legais, impetrar mandado de segurança por telegrama, radiograma, fax ou outro meio eletrônico de autenticidade comprovada.

§ 1º Poderá o juiz, em caso de urgência, notificar a autoridade por telegrama, radiograma ou outro meio que assegure a autenticidade do documento e a imediata ciência pela autoridade.

§ 2º O texto original da petição deverá ser apresentado nos 5 (cinco) dias úteis seguintes.

§ 3º Para os fins deste artigo, em se tratando de documento eletrônico, serão observadas as regras da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. (BRASIL, 2009a, não paginado).

Sobre o ponto, ressalta-se que

A nova redação ("requisitos legais" ao invés de "requisitos desta lei") reconhece a existência de requisitos para impetração do *mandamus* em outras normas legais posteriores à edição da lei 1.533/51, e não apenas aqueles dispostos na referida lei.

Ademais, foram acrescentados novos meios de comunicação (fax e meio eletrônico de autenticidade comprovada) para realização dos atos processuais, conforme já consolidado pela legislação pátria. (FLORIANO, 2009, não paginado).

O art. 5º passou a ter redação mais clara do que seu correspondente na Lei nº 1.533/51, vedando a impetração do *mandamus* em caso de possibilidade de apresentação de recurso administrativo ou recurso jurídico com efeito suspensivo contra o ato impugnado. O dispositivo inovou ao suprimir a proibição de uso do mandado de segurança em face de ato disciplinar, positivando o entendimento jurisprudencial e doutrinário pacificado (FLORIANO, 2009).

Em relação às regras para a apresentação da exordial, a nova Lei trouxe um novo art. 6º, com diversas modificações na redação que ampliam o rol de regras que a petição deve observar, substituindo “requisitos dos artigos 158 e 159 do Código do Processo Civil [de 1939]” (BRASIL, 1951, não paginado) por “requisitos estabelecidos pela lei processual”. Outrossim, a parte impetrante deve indicar, “[...] além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições.” (BRASIL, 2009a, não paginado).

Também merece destaque a inserção do § 3º ao art. 6º, que passou a definir “autoridade coatora” com mais precisão, nos seguintes termos: “§ 3º Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.” (BRASIL, 2009a, não paginado).

O § 6º, por sua vez, alterou a previsão do art. 16 da Lei nº 1.533/51, passando a permitir a renovação do *mandamus* cujo mérito não tenha sido apreciado apenas durante o prazo decadencial de cento e vinte dias.

Indo adiante, quanto ao recebimento da exordial pelo Juízo, foi inserida a regra disposta no art. 7º, II, a qual dispõe “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” (BRASIL, 2009a, não paginado), permitindo, assim, a inclusão da Fazenda Pública no polo passivo da demanda quando assim lhe convier.

Conforme se verifica do inciso III do artigo em questão, também houve alteração do dispositivo que prevê a possibilidade de deferimento de medida liminar em sede de mandado de segurança. Sobre o ponto, ressalta-se que

[...] a nova lei prevê a possibilidade do juiz em determinar, para a concessão de liminar, seja prestada caução, fiança ou depósito, destinado a assegurar eventual ressarcimento à pessoa jurídica.

Tal dispositivo foi duramente criticado, em especial pelo Conselho Federal da OAB, uma vez que tem a potencialidade de reduzir a possibilidade de concessão de liminar no mandado de segurança. (FLORIANO, 2009, não paginado).

Os parágrafos do art. 7º trazem disposições acerca da medida liminar, incluindo disposições acerca dos recursos cabíveis a decisão que analisa o pedido liminar (§ 1º), rol de matérias que não podem ser objeto da medida (§ 2º), efeitos (§ 3º), ordem de julgamento em caso de deferimento da medida (§ 4º) e extensão das vedações aos casos dispostos no Código de Processo Civil de 1973 (§ 5º) (BRASIL, 2009a).

Outras novidades trazidas pela nova Lei são a previsão do art. 8º e o disposto no art. 9º, *in verbis*:

Art. 8º Será decretada a preempção ou caducidade da medida liminar *ex officio* ou a requerimento do Ministério Público quando, concedida a medida, o impetrante criar obstáculo ao normal andamento do processo ou deixar de promover, por mais de 3 (três) dias úteis, os atos e as diligências que lhe cumprirem.

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. (BRASIL, 2009a, não paginado).

A redação do art. 9º é especialmente problemática, vez que, segundo Floriano (2009, não paginado), “[...] tal norma reveste-se de duvidosa constitucionalidade ao impor obrigações que tocam ao funcionamento das estruturas administrativas de cada ente federado”.

Indo adiante, o art. 10º traz as hipóteses de indeferimento da exordial. Verifica-se que a “[...] nova lei exige decisão motivada (em decorrência do princípio da motivação) acerca do indeferimento da inicial” (FLORIANO, 2009, não paginado). O autor também ressalta que

Ademais, amplia o alcance da norma ao modificar a expressão "requisitos desta lei" para "requisitos legais", considerando que ao longo do tempo diversas lei foram criadas regras processuais a serem observadas, também, na impetração de mandão de segurança.

Por fim, acrescenta-se ao rol de situações que ensejam o indeferimento da inicial a ocorrência do decurso do prazo decadencial para impetração do *mandamus*. (FLORIANO, 2009, não paginado).

Os parágrafos do art. 10, por sua vez, reformaram o procedimento com vistas a dar-lhe maior celeridade (FLORIANO, 2009). O primeiro, ao estabelecer uma sistemática de recursos cabíveis ao indeferimento da inicial, e, o segundo, ao vedar o ingresso de litisconsorte ativo após o despacho da exordial.

Dentre outras inovações que a Lei 12.016 trouxe, uma das mais relevantes é a regulação do procedimento de mandado de segurança coletivo, cuja previsão constitucional se deu com a Carta de 1988. As normas processuais referentes ao *mandamus* coletivo restaram dispostas nos art. 21 e 22 do diploma legal ora em estudo.

O *caput* do art. 21 assim prevê:

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial. (BRASIL, 2009a, não paginado).

Verifica-se que o texto legal positiva a interpretação jurisprudencial que o tema já recebia mediante a Súmula nº 629 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2003c,

não paginado): “A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes.”

Indo adiante, verifica-se que o parágrafo único do art. 21, por sua vez, elenca o rol de direitos que podem ser salvaguardados mediante a impetração do *mandamus* na modalidade coletiva:

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante. (BRASIL, 2009a, não paginado).

Florianio (2009) comenta que a conceituação adotada é semelhante àquela que encontra previsão na Lei Nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor. Destaca também o autor que, positivando o conteúdo da Súmula nº 630 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2003d), o legislador passou a permitir a impetração do *mandamus* com vistas a proteger apenas parte de uma categoria de indivíduos.

Outrossim, o art. 22 positivou, nas palavras de Florianio (2009, não paginado), “critérios já adotados pela legislação pátria, doutrina e jurisprudência, acerca da coisa julgada em processos coletivos”:

Por fim, destaca-se a inclusão dos entendimentos expressos nas Súmulas nº 294, nº 512 e nº 597 do Supremo Tribunal Federal e as Súmulas nº 105 e nº 169 do Superior Tribunal de Justiça mediante a redação do art. 25 da Lei 12.016/09 (BRASIL, 2009a, não paginado), o qual veda “a interposição de embargos infringentes e a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios” nas ações de mandado de segurança.

Feita a análise da evolução legislativa do instituto, passa-se à análise dos problemas que o instituto apresenta quando confrontado com a Constituição, legislação processual, doutrina e jurisprudência.

4 ASPECTOS POLÊMICOS DO MANDADO DE SEGURANÇA

Por ser um dos mais importantes meios de garantia de direitos do cidadão contra abusos de autoridades estatais, o instituto do mandado de segurança é uma ação frequentemente manejada pelos operadores do direito no cotidiano forense, surgindo de sua aplicação uma série de dúvidas e problemas tanto de ordem processual, como jurisprudencial e doutrinal.

Há conflitos, por exemplo, entre as disposições constitucionais e aquelas encontradas no texto da Lei que rege o procedimento do *mandamus*. Verificam-se também discussões em relação das regras processuais da via mandamental à luz das demais normas processuais, bem como dúvidas acerca da legitimidade das partes que devem compor o feito em situações fáticas de maior complexidade.

No presente capítulo serão apresentados alguns aspectos polêmicos do procedimento à luz da Lei nº 1.533/5, bem como os problemas encontrados na aplicação da legislação atual. Por fim, serão abordadas problemáticas eminentemente doutrinárias e jurisprudenciais em relação ao instituto.

4.1 Na Vigência da Lei nº 1.533/51

A Lei nº 1.533/51, em vigor até a última década, trazia em seu texto vários dispositivos que se mostravam problemáticos quando aplicados. Tal situação é compreensível quando tem-se em mente que o diploma legal foi sancionado na vigência da Constituição de 1946, a qual, é cediço, não trazia em seu bojo todos os direitos e garantias fundamentais que a Carta Magna de 1988 prevê.

Nessa toada, destaca-se a previsão constante no art. 5º, III, que vedava a concessão de segurança quando o objeto do mandado de segurança fosse “[...] ato disciplinar, salvo quando praticado por autoridade incompetente ou com inobservância de formalidade essencial” (BRASIL, 1951, não paginado).

Assim, não eram todos os atos disciplinares que poderiam, à época da vigência da Lei, ser questionados mediante o mandado de segurança. A respeito dos atos que poderiam ser efetivamente objeto do *mandamus*, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

O mérito do ato administrativo não pode ser mais que o círculo de liberdade indispensável para avaliar, no caso concreto, o que é conveniente e oportuno à luz do escopo da lei. Nunca será liberdade para decidir em dissonância com este escopo.

Por tal razão, extrapolam o mérito e maculam o ato de ilegitimidade os critérios que o agente adote para decidir-se que não tenham sido idoneamente orientados para atingir o fim legal. É o que se passa naqueles: (a) contaminados por intuitos pessoais – pois a lei está a serviço da coletividade e não do agente; (b) correspondentes a outra regra de competência, distinta da exercitada – pois à lei não são indiferentes os meios utilizados; (c) que revelam opção desarrazoada – pois a lei não confere liberdade para providências absurdas; (d) que exprimem medidas incoerentes: 1. com os fatos sobre os quais o agente deveria exercitar seu juízo; 2. com as premissas que o ato deu por estabelecidas; 3. com decisões tomadas em casos idênticos, contemporâneos ou sucessivos – pois a lei não sufraga ilogismos, nem perseguições, favoritismos, discriminações gratuitas à face da lei, nem soluções aleatórias; (e) que incidem em desproporcionalidade do ato em relação aos fatos – pois a lei não endossa medidas que excedam ao necessário para atingimento de seu fim. (MELLO, 1993, p. 82-83).

Ora, com o advento da Constituição de 1988, foi inserido entre os direitos e garantias fundamentais o princípio da inafastabilidade da jurisdição, o qual encontra previsão expressa no art. 5º, XXXV, da Carta Política: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” (BRASIL, 1988, não paginado).

Assim, o dispositivo legal, ao restringir o acesso ao Judiciário daqueles que sofriam os efeitos de ato disciplinar eivado de abuso ou ilegalidade, condicionando a impetração do *mandamus* à existência de autoridade incompetente ou da inobservância de formalidade essencial, colocava-se em oposição ao preceito constitucional.

Diante da discrepância entre o texto legal e a previsão legal, a doutrina e a jurisprudência passaram a interpretar o art. 5º, III, da Lei nº 1.533/51 de modo a também incluir na ressalva à vedação os atos disciplinares considerados abusivos e teratológicos, conforme ensina Sodré (2013).

Nesse sentido, o autor colaciona julgado do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. 1. É legítima a impetração de Mandado de Segurança contra ato disciplinar tanto quando praticado por autoridade incompetente **como na inobservância de formalidade essencial, e ainda para coibi-lo quando abusivo e objetivamente teratológico**. 2. Recurso não provido. (STJ – AgRg no Ag: 212427 AM 1998/0085234-4, Relator Ministro EDSON VIDIGAL, Data de julgamento: 11/04/2000, T5 – QUINTA TURMA, Data de publicação: DJ 15/05/2000, p. 182) (BRASIL, 2000 apud SODRÉ, 2013, p. 131) [grifo nosso].

Ainda sobre a polêmica entre as disposições contrárias da Lei de 1951 e da Constituição de 1988, Gouveia assim conclui:

O preceito *sub examine* torna, portanto, nula e não executável, toda e qualquer disposição legal que exclua do pronunciamento judicial de certas e determinadas situações jurídicas, mormente e principalmente, aquelas que envolvem a proteção dos direitos individuais. Ou seja, caso em que ocorre, quando se pretende alijar e excluir tal direito do PM de postular em juízo e perante este os direitos assegurados a todos os outros cidadãos, *in casu*, o direito ao *habeas corpus et mandamus* quando derivar de prisão ilegal ou abuso de poder, de autoridade ou de excesso deste na sanção punitiva. (GOUVEIA, 1996, não paginado).

A questão restou resolvida com a redação da nova Lei que rege o mandado de segurança – Lei nº 12.016/09 – a qual não mais prevê a vedação da concessão de mandado de segurança em relação a ato disciplinar.

Outro ponto que causava discussões durante a vigência da Lei nº 1.533/51 era a disposição legal acerca da necessidade de parecer de mérito confeccionado pelo *Parquet* e as consequências processuais da sua ausência.

A manifestação ministerial encontrava previsão no art. 10 da referida Lei, *in verbis*:

Art. 10 - Findo o prazo a que se refere o item I do art. 7º e ouvido o representante do Ministério Público dentro em cinco dias, os autos serão conclusos ao juiz, independente de solicitação da parte, para a decisão, a qual deverá ser proferida em cinco dias, tenham sido ou não prestadas as informações pela autoridade coatora. (BRASIL, 1951, não paginado).

O entendimento pacificado era, à época, no sentido que a falta de intimação do Órgão Ministerial importava na nulidade de todos os atos processuais subsequentes. Nesse sentido, colaciona-se o seguinte aresto:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MINISTÉRIO PÚBLICO. *CUSTOS LEGIS*. INTIMAÇÃO. NULIDADE. Ocorre nulidade processual insanável, quando o Ministério Público não é intimado para se manifestar em ação mandamental. (STJ – RMS: 13630 MG, Relator Ministro FELIX FISCHER, Data de julgamento: 22/10/2002, T5 – QUINTA TURMA, Data de publicação: DJ 25/11/2002, p. 247). (BRASIL, 2000 apud SODRÉ, 2013, p. 135).

A controvérsia que se estabeleceu em parte da doutrina e da jurisprudência foi no sentido de que não só deveria o *Parquet* ser intimado, mas efetivamente apresentar parecer de mérito, na qualidade de *custos legis*. Nessa senda é a argumentação de

Cássio Scarpinella Bueno, que advoga pela tese da imperatividade da atuação ministerial, conforme lembra Sodré (2013).

A esse segmento da doutrina que sustentava a necessidade inarredável de manifestação do Ministério Público, acompanhava parte da jurisprudência dos Tribunais Superiores, da qual extrai-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. MINISTÉRIO PÚBLICO. CUSTUS LEGIS. INTERVENÇÃO OBRIGATÓRIA. ARTIGO 10 DA LEI N. 1.533/1951. MANIFESTAÇÃO EM SEDE DE APELAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. DECRETAÇÃO DE NULIDADE. DESNECESSIDADE. 1. **Por ser obrigatória a intervenção do órgão ministerial em sede de mandado de segurança, a mera intimação do *parquet* para manifestar-se sobre a impetração não se mostra suficiente; exige-se, outrossim, o seu efetivo pronunciamento. Precedentes.** 2. A teor do disposto no artigo 244 do CPC, considera-se válido o ato realizado de forma diversa daquela prescrita em lei, sem cominação de nulidade, sempre que lhe alcançar a finalidade. 3. O Superior Tribunal de Justiça tem firmado a compreensão de que a decretação da nulidade deve observar a presença de prejuízo. 4. Constatada a manifestação do Ministério Público em sede de apelação não há falar em violação do artigo 10 da Lei n. 1.533/51. 5. Recurso especial não provido. (STJ – REsp: 948.090/DF, Relator Ministro JORGE MUSSI, Data de julgamento: 26/05/2009, T5 – QUINTA TURMA, Data de publicação: DJe 03/08/2009). (BRASIL, 2009b, não paginado) [grifo nosso].

Em sentido contrário, verifica-se o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da Primeira Região:

TRIBUTÁRIO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTIMAÇÃO. MANIFESTAÇÃO. MÉRITO DA DEMANDA. PRONUNCIAMENTO. AUSÊNCIA. NULIDADE (...). 1. A ausência de manifestação do Ministério Público os processos em que se revela obrigatória a sua intervenção não é causa de nulidade, desde que haja sido validamente intimado a se manifestar. Precedentes do STF. 2. Procedida a regular intimação e havendo a efetiva manifestação do *parquet*, a circunstância desse pronunciamento não adentrar ao mérito da demanda, sob a alegação de ausência de interesse público que o justifique, não é causa de nulidade (...) (TRF 1ª Região Apelação em Mandado de Segurança 20013000003817/AM, Relator Desembargador MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, Data de julgamento: 25/03/2003, QUARTA TURMA, Data de publicação: DJ 25/04/2003, p. 123). (BRASIL, 2003 apud SODRÉ, 2013, p. 136).

A questão da intervenção do *Parquet* somente restou pacificada quando da revogação da Lei nº 1.533/51 e nova redação trazida pela Lei nº 12.016/09, em seu art. 12, mediante o qual passou-se a considerar obrigatória apenas a intimação do Ministério Público, mas não necessariamente a sua apresentação de manifestação:

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.

Parágrafo único. **Com ou sem o parecer do Ministério Público**, os autos serão conclusos ao juiz, para a decisão, a qual deverá ser necessariamente proferida em 30 (trinta) dias. (BRASIL, 2009a) [grifo nosso].

Por fim, destaca-se a controvérsia surgida após a promulgação da Constituição Federal de 1988 acerca da natureza da legitimação ativa no mandado de segurança coletivo. Atuam os legitimados (partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação) na qualidade de substitutos ou representantes processuais?

“Durante a Assembleia Nacional Constituinte foi debatido se haveria ou não necessidade de autorização pelos associados para veicular o MSC, ficando decidido que não. Não obstante, [...] a polêmica se estendeu aos tribunais” (ZANETI JÚNIOR, 2013, p. 182).

A controvérsia encontrou solução mediante a edição, em 2003, da Súmula 629 do Supremo Tribunal Federal, que definitivamente estabeleceu a substituição processual como a regra para a impetração dos mandados de segurança coletivos (BRASIL, 2003c), regra posteriormente positivada no art. 21, *caput*, da Lei nº 12.016/09 (BRASIL, 2009a).

Malgrado tenha a nova Lei do mandado de segurança corrigido falhas e positivado entendimentos pacificados em relação ao instituto, diversas falhas da Lei nº 1.533/51 restaram sem atenção do legislador, bem como tantas outras surgiram, clamando por soluções.

4.2 Na Vigência da Lei nº 12.016/09

Em que pese tenha a Lei nº 12.016, sancionada em 7 de agosto de 2009, mantido muitas das regras positivadas pela Lei nº 1.533/51, verificam-se muitos dispositivos novos. Em especial, destaca-se a disposição novel acerca das especificidades do procedimento relativo ao mandado de segurança coletivo.

Sem embargo, tal regramento encontra dificuldades de aplicação, especialmente no que tange o procedimento do *mandamus* coletivo.

Há discussão doutrinal, cita-se, no que tange à extensão da atuação dos partidos políticos quando impetrantes do *mandamus* coletivo. É cediço que, entre os legitimados para impetrar o mandado de segurança coletivo, nos termos do art. 21 da

Lei em estudo, estão os partidos políticos, desde que observadas duas condições: a agremiação precisa contar com representação no Parlamento e o *mandamus* deve visar a proteção dos interesses dos integrantes ou das finalidades do partido (BRASIL, 2009a).

O dispositivo levanta dúvidas acerca da extensão da legitimação dos partidos políticos, especialmente no que se refere à atuação das agremiações em prol da sociedade.

Isso porque, previamente à edição da Lei nº 12.016/2009, havia entendimento minoritário no Supremo Tribunal Federal no sentido de que os partidos políticos teriam legitimidade para pleitear segurança em favor de direito coletivo ou interesse difuso (ZANETI JÚNIOR, 2013).

A respeito, colaciona-se trecho do voto proferido pela Ministra Ellen Gracie quando do julgamento do recurso extraordinário nº 196.184/AM:

A tese do recorrente no sentido da legitimidade dos partidos políticos para impetrar mandado de segurança coletivo estar limitada aos interesses de seus filiados não resiste a uma leitura atenta do dispositivo constitucional supra. Ora, se o Legislador Constitucional dividiu os legitimados para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo em duas alíneas, e empregou somente com relação à organização sindical, à entidade de classe e à associação legalmente constituída a expressão "em defesa dos interesses de seus membros ou associados" é porque não quis criar esta restrição aos partidos políticos. Isso significa dizer que está reconhecido na Constituição o dever do partido político de zelar pelos interesses coletivos, independente de estarem relacionados a seus filiados. (BRASIL, 2004, não paginado).

Parte da doutrina acompanha o entendimento acima referido. Dentre os autores, destaca-se Zaneti Júnior (2013), que sustenta ser um retrocesso o dispositivo legal, haja vista a existência prévia de entendimento que incluía a legitimação dos partidos na defesa de direito coletivo ou interesse difuso.

Assim também é o entendimento de Lucon:

Sabe-se que, em muitos casos, os fins institucionais de um partido político, constantes de seus documentos constitutivos, são um tanto amplos e muito próximos daquilo que se costuma enquadrar como direitos difusos. Por outro lado, é salutar e relevante deixar que os partidos políticos passem a atuar na defesa de direitos difusos, permitindo que a sociedade gradativamente busque a defesa de direitos que pertencem a todos indistintamente. (Lucon, 2010, p. 5).

Além das referidas discussões acerca da legitimidade dos impetrantes e da atuação dos partidos políticos, causa polêmica a limitação dos efeitos do mandado de

segurança coletivo em relação aos impetrantes de *mandamus* individual versando sobre o mesmo objeto. Tal limitação encontra-se no art. 22, 1º da Lei nº 12.016/2009:

Art. 22. [...]

§ 1º O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva. (BRASIL, 2009a, não paginado).

A crítica ao art. 22, § 1º, reside no fato de o dispositivo ser uma adaptação da norma já prevista no art. 104 do Código de Defesa do Consumidor, o qual, segundo parte da doutrina, possui superioridade técnica face ao dispositivo da Lei nº 12.016/2009:

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva. (BRASIL, 1990, não paginado).

Zaneti Júnior (2013) aponta que os legisladores responsáveis pela Lei nº 12.016/2009 equivocaram-se ao utilizar a expressão “desistência” ao invés do termo “suspensão”, adotado no *códex* consumerista.

Bueno (2011) compara as duas normas, destacando a excelência da regra contida no CDC, uma vez que, ao contrário do que dispõe a Lei nº 12.016/2009, ela permite que o autor da ação individual pleiteie a simples suspensão do processo enquanto aguarda o desfecho do feito coletivo. Assim, caso a ação coletiva seja julgada improcedente, é facultado ao requerente a reativação do feito individual, havendo, assim, chance de acolhimento da pretensão autoral. O autor vai além, comparando ambas as regras à luz da Constituição, chegando à conclusão de que a norma consumerista

[...] é a que mais bem se afina com o “modelo constitucional”, na medida em que incentiva, a um só tempo, o acesso coletivo à Justiça, sem criar o receio de que a má atuação do legitimado coletivo possa, por si só, prejudicar aqueles que não agiram em juízo ou, pior, que agiram mas que, mercê da impetração coletiva, optaram por desistir de seus próprios mandados de segurança individuais. (BUENO, 2011, p. 239).

O corolário da regra que exige a desistência do *mandamus* individual para o aproveitamento dos efeitos do remédio coletivo é que, restando esse julgado improcedente, o impetrante do mandado de segurança individual não terá tempo hábil para a impetração de novo *mandamus*, uma vez que o prazo decadencial de cento e vinte dias contados da ciência do ato impugnado restará superado.

Parte da doutrina entende, portanto, que o disposto no art. 22, §1º, configura-se verdadeira norma inconstitucional, uma vez que seu conteúdo vai de encontro com os postulados constitucionais do amplo acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, conforme ensina Marcos Vinícius Pinto (2014).

Outrossim, há que se destacar que parte da doutrina entende que o procedimento coletivo previsto no Código de Defesa do Consumidor é aplicado supletivamente ao procedimento previsto na Lei nº 12.016/2009 (ZANETI JÚNIOR, 2013).

A respeito do procedimento coletivo consumerista, convém destacar a previsão do art. 103 do CDC, *in verbis*:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81. (BRASIL, 1990, não paginado).

Conforme se verifica da dicção do texto legal, os efeitos subjetivos de uma decisão prolatada em ação coletiva no âmbito do direito consumidor só estendem-se aos titulares de direito individual em caso de procedência da demanda coletiva.

Conforme ensina Zaneti Júnior (2013, p. 214) “[...] pelas garantias constitucionais do devido processo legal brasileiro somente aqueles que participarem do contraditório poderão ser atingidos”. Dessa forma, a coisa julgada deve limitar-se àqueles que efetivamente compuseram o feito e exerceram o contraditório.

Seguindo o raciocínio, em que pese a redação do art. 22 da Lei nº 12.016/2009 seja no sentido que “no mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada

limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante” (BRASIL, 2009, não paginado), devem ser aplicados, subsidiariamente, os pressupostos contidos no art. 103 do CDC, somente estendendo-se os efeitos da decisão para os individuais que dela tiverem proveito quando o pleito for procedente.

Assim, vê-se que a Lei que atualmente regula o procedimento do *mandamus*, em que pese tenha corrigido falhas da Lei de 1951, veio a apresentar uma série de outras incongruências e pontos controversos.

4.3 Na Jurisprudência e na Doutrina

Não bastassem as questões polêmicas envolvendo o procedimento do mandado de segurança do ponto de vista legal, há que se destacar a existência de pontos controversos quanto analisa-se o instituto do ponto de vista doutrinal e jurisprudencial.

Uma das questões dignas de nota é o prazo de cento e vinte dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado, para o exercício da ação mandamental. Previsto tanto no art. 18 da Lei nº 1.533/51 como no art. 23 da Lei nº 12.016, o prazo já foi objeto de questionamento pela doutrina quanto à sua classificação em preclusivo, decadencial ou apenas extintivo (THEODORO JÚNIOR, 2019).

Fato é que a classificação do prazo como decadencial traz à baila um problema: é sabido que a decadência, se entendida como instituto do direito material cível, é a efetiva “extinção do direito pela inércia de seu titular, quando sua eficácia foi, de origem, subordinada à condição de seu exercício dentro de um prazo prefixado, e este se esgotou sem que esse exercício se tivesse verificado” (LEAL, 1939, p.123), sendo, portanto, causa de resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil de 2015 (BRASIL, 2015).

Como lembra Sodré (2013), ao deparar-se com um *mandamus* impetrado após ter sido superado o prazo de 120 dias, o julgador deverá extinguir o feito sem resolução de mérito, ao contrário do que poderia se extrair do *codex* processual, já que a referida decadência não se refere à perda do direito material subjetivo, mas apenas da possibilidade de utilização do mandado de segurança.

Até porque, conforme se extrai do art. 19 da atual Lei (BRASIL, 2009a) e do texto da Súmula nº 304 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1963c), é garantido ao impetrante que teve seu *mandamus* extinto sem resolução de mérito, o ajuizamento

de ação própria com vistas a ver seu direito material reconhecido. Ora, se fosse o prazo de que fala o art. 23 da Lei nº 12.016 tipicamente decadencial, a extinção do feito por reconhecimento da decadência importaria na impossibilidade de ajuizamento de nova demanda.

Nesse sentido, colaciona-se trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello quando do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 29.193, em 28/10/2014:

Impende destacar, finalmente, consoante reconhece esta Corte Suprema (RTJ 126/945 – RTJ 177/774-775, v.g.), que a extinção do processo mandamental, sem resolução de mérito (como sucede na espécie), não afeta nem compromete o direito material eventualmente titularizado pelo autor da ação mandamental, a quem fica assegurado, por isso mesmo, o acesso às vias ordinárias [...]. (BRASIL, 2014, não paginado).

Ainda quanto ao prazo para impetração do *mandamus*, convém destacar que sua incidência não ocorre em casos de ato abusivo ou ilegal de natureza omissiva, quando deve ser impetrado o mandado de segurança de caráter preventivo.

A esse respeito, há entendimento jurisprudencial:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. PRAZO DECADENCIAL DE 120 DIAS. NÃO-APLICAÇÃO. 1. Tratando-se de mandado de segurança preventivo, não há por que se falar em prazo decadencial de 120 dias. 2. Recurso especial provido (STJ, 2ª TURMA, RESP 652046/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, julgado em: 24/08/2004, DJ: 11/10/2004, p. 308). (BRASIL, 2004 apud SODRÉ, 2013, p. 132).

Indo adiante, outro ponto do instituto que chama a atenção da doutrina e da jurisprudência é a questão inerente à legitimidade passiva em mandado de segurança.

Em que pese tanto o art. 1º da Lei nº 1.533/51 como da Lei nº 12.016 apontem a autoridade coatora como legitimada passiva para constar na ação mandamental, há divergência doutrinal em relação no ponto.

Segundo ensina Luiz Fux (2014), parte da doutrina considera, com base no art. 2º da Lei nº 12.016, que a pessoa jurídica que suporta o ônus do *mandamus*, e não a pessoa física do agente, deve ser considerada a impetrada legítima. Nesse sentido, pode-se verificar a existência de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal:

MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA. ILEGITIMIDADE PARA INTERPOR RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 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. Agravo regimental improvido. (STF – RE 233319 AgR / PB, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, Data de julgamento: 19/08/2003, SEGUNDA TURMA, Data de publicação: DJ 12/09/2003, p. 524). (BRASIL, 2003a, não paginado).

Uma segunda corrente é aquela que considera como parte legítima a pessoa do agente:

Isso porque, a notificação para prestar as informações, bem como as ordens de execução da segurança ou da própria liminar são sempre endereçadas à própria autoridade coatora, em que pese os efeitos patrimoniais serem suportados pela pessoa jurídica de direito público a ela vinculada. Essa tese, portanto, desconsidera que a autoridade seja apenas agente da pessoa jurídica responsável pelo desempenho da função pública, desprezando a teoria do órgão consagrada em nosso ordenamento jurídico. (FUX, 2014, não paginado).

A terceira posição, segundo Fux (2014) considera haver entre pessoa física e jurídica litisconsórcio passivo. Isso porque, nos termos dos art. 6º, *caput*, 7º, I e II, e 13, *caput*, da Lei nº 12.016 há o direcionamento dos atos processuais em face do agente, mas sempre sendo nominada a autoridade coatora, para a qual o Juízo dirige comunicações. Não obstante, o autor lembra que não há litisconsorte necessário entre agente e pessoa jurídica interessada, inclusive porque o Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento nesse sentido. Fux (2014) explica que tal litisconsórcio importaria em transtornos e tumultos processuais destoantes com a celeridade que se espera do procedimento mandamental.

A última corrente é aquela que considera a pessoa jurídica interessada como a legítima demandada, à semelhança da primeira corrente, mas que também atribui à autoridade coatora o papel de prestar informações. No entanto, o papel principal é exercido pela pessoa jurídica, a qual é chamada para integrar o processo e para oferecer efetiva defesa (FUX, 2014). A essa corrente afilia-se Sodré (2013, p. 120), já que, “na prática, é a pessoa jurídica à qual se vincula a autoridade impetrada que suporta os efeitos, em especial os pecuniários, decorrentes da concessão da segurança [...]”

Além da controvérsia acima exposta, a doutrina e a jurisprudência discute as consequências na indicação errônea da autoridade coatora. Sodré (2013) lembra que

a situação é bastante comum, haja vista a urgência das situações nas quais o *mandamus* é usado, bem como a complexidade estrutural dos órgãos públicos.

É necessário que se estabeleça uma distinção entre os feitos em que o impetrante indica a autoridade coatora incorreta, mas que possui vínculo com a pessoa jurídica da administração correta, daqueles em que o *mandamus* é direcionado para pessoa física sem qualquer ligação com a pessoa jurídica da qual procede o ato impugnado.

A segunda situação é vista como erro insanável. Nos termos de Sodré (2013), a correção ulterior da pessoa física importaria no redirecionamento do feito à pessoa jurídica diversa daquela que já participa do feito. Nesses casos, não restaria alternativa ao julgador, se não julgar extinto o processo sem julgamento do mérito, sob pena de ofensa aos art. 108 e 329, *caput*, I e II, ambos do Código de Processo Civil de 2015 (BRASIL, 2015).

Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entendimento esse firmado em diversos julgados, dentre os quais colaciona-se o seguinte:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDICAÇÃO DA AUTORIDADE COATORA. AUSÊNCIA. EXTINÇÃO DO FEITO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. FUNDAMENTOS SUFICIENTES PARA EMBASAR A DECISÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. 1. [...] 2. **A autoridade coatora é aquela que ordena a prática do ato impugnado ou se abstém de realizá-lo. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou entendimento no sentido de que, havendo erro na indicação da autoridade coatora, deve o juiz extinguir o processo sem julgamento do mérito, pela ausência de uma das condições da ação, sendo vedada a substituição do pólo passivo da relação processual.** 3. Apesar de sucinta, não é nula a sentença fundamentada de forma clara. Inexistência de contrariedade aos arts. 458, 459 e 554 do CPC. 4. [...] 5. Agravo regimental improvido. (STJ – AgRg no Ag 428178 / MG, Relator Ministr ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de julgamento: 12/04/2005, T5 - QUINTA TURMA, Data de publicação: DJ 20/06/2005, p. 330). (BRASIL, 2005, p. 1).

De outra banda, a situação em que a indicação errônea é em relação a pessoa física diversa daquela que exarou o ato impugnado, mas em que a autoridade correta mantém vínculo com a pessoa jurídica que já compõe a lide pode ter tratamento diverso.

Nesses casos, entre em cena a possibilidade de correção, *ex officio*, do polo passivo do *mandamus*, mediante a aplicação da teoria da encampação, “pela qual se reconhece que a autoridade coatora apontada equivocadamente possa prestar as

informações e integrar a relação jurídica no lugar da verdadeira autoridade coatora, desde que verificada a presença simultânea de três requisitos.” (ROMANO, 2019, não paginado).

O tema restou sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça, o qual delimitou quais são os requisitos para a aplicação da teoria:

SÚMULA N. 628 – A teoria da encampação é aplicada no mandado de segurança quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) existência de vínculo hierárquico entre a autoridade que prestou informações e a que ordenou a prática do ato impugnado; b) manifestação a respeito do mérito nas informações prestadas; e c) ausência de modificação de competência estabelecida na Constituição Federal. (BRASIL, 2018, p. 3).

Não obstante, muitas vezes os julgadores desconhecem os requisitos estabelecidos pelo Tribunal Superior, de modo que os tribunais veem-se forçados a reformar decisões de modo a afastar a incidência da teoria da encampação.

A título de ilustração, cita-se o seguinte julgado recente do Tribunal de Justiça Gaúcho:

MANDADO DE SEGURANÇA. PORTE DE ARMA DE FOGO. AGENTE PENITENCIÁRIO ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO E DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA. ATO PRATICADO PELO SUPERINTENDENTE DA SUSEPE. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. 1. O ato objeto do Mandado de Segurança é indeferimento de solicitação de porte de arma de fogo feito por Agente Penitenciário Administrativo. 2. Conforme documentos acostados aos autos, o autor do ato vergastado é o Superintendente dos Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul – SUSEPE, em compasso com a definição de competência insculpida no artigo 2º do Decreto Estadual nº 53.281/2016. 3. Assim, o ato não se encontra dentro das atribuições do Governador do Estado ou do Secretário de Estado de Segurança Pública. As autoridades apontadas não empreenderam ato ou omissão eivados de ilegalidade ou abusividade, tampouco ordenaram a prática de ação ou abstenção que resultasse no indeferimento da mencionada solicitação. 4. **O STJ rechaça a possibilidade de aplicação da teoria da encampação no caso em tela, uma vez que haverá deslocamento de competência, posto que a real autoridade coatora não atrai a competência deste Órgão Especial, nos termos do artigo 8º, inciso V, alínea “b”, do RITJRS.** 5. Ante a impossibilidade de sanar a carência de legitimidade passiva, faz-se necessária a extinção do mandado de segurança, sem resolução de mérito, nos termos do artigo 6º, §5º, da Lei nº 12.016/2009 e artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. EXTINGUIRAM O MANDADO DE SEGURANÇA, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. (Mandado de Segurança Coletivo, Nº 70080896830, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em: 06-05-2019, DJe: 08/05/2019). (RIO GRANDE DO SUL, 2019, não paginado) [grifo nosso].

Outro ponto que causa dúvidas no cotidiano forense é a interpretação do art. 14, § 2º, da Lei nº 12.016/2009 que prevê à autoridade coatora o direito de recorrer da sentença exarada no curso da ação mandamental.

Na prática, foram registrados “[...] casos de interposição direta de recurso pela autoridade coatora, sem patrocínio de advogado” (MPF, 2012, não paginado) o que motivou o ajuizamento, pela Ordem dos Advogados do Brasil, de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade face ao referido dispositivo, autuada sob o nº 4.403.

A controvérsia já restou pacificada mediante o julgamento da referida ação, em 2019, no qual o Supremo Tribunal Federal ressaltou que

[...] o dispositivo da lei trata unicamente da legitimidade da autoridade coatora (autoridade que pratica o ato suposta ou potencialmente lesivo) para recorrer da sentença, sem dispensar a necessidade de a parte estar representada por advogado. O relator [ministro Edson Fachin] salientou que a dispensa do advogado deve estar expressamente prevista em lei, como ocorreu com as Leis dos Juizados Especiais (Lei 9.099/1995). (STF, 2019, não paginado).

Por fim, pode-se citar a polêmica que tange a lista dos legitimados para constar no polo ativo da ação mandamental na modalidade coletiva. O art. 5º, LXX da Constituição de 1988 prevê que o remédio 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 [...]” (BRASIL, 1988, não paginado). Essa previsão repete-se no nível legal mediante o art. 21 da Lei nº 12.016/2009.

A questão que se põe é em relação à natureza do rol previsto no texto constitucional. Se tal lista é taxativa, há a possibilidade de serem outras entidades incluídas como legitimadas, em “ampliação do bloco de constitucionalidade”? (ZANETTI JÚNIOR, 2013, p. 184). E se forem incluídas, pode isso se dar mediante lei ordinária que altere a Lei nº 12.016?

Parte da doutrina entende que o rol não é taxativo. A esse respeito:

O rol de legitimados para propositura de mandado de segurança coletivo não é taxativo. Como observa a doutrina, a previsão constitucional que trata do mandado de segurança coletivo limita-se a estabelecer os legitimados para esta ação. Em contraste com a legitimidade para outras ações coletivas (qualquer cidadão para a ação popular e vários entes para as ações civis públicas) é de se questionar se a legitimação aqui prevista é exclusiva, ou seja, se o rol trazido no dispositivo em questão é exaustivo. Nada há que autorize esta conclusão. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 693).

Na jurisprudência, no entanto, encontra-se o entendimento oposto, no sentido de que o rol do art. 5º, LXX, da Carta Magna é taxativo. A esse respeito, colaciona-se o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

Ao Estado membro não se outorgou legitimação extraordinária para a defesa, contra ato de autoridade federal no exercício de competência privativa da União, seja para a tutela de interesses difusos de sua população que é restrito aos enumerados na lei da ação civil pública (Lei 7.347/85), seja para a impetração de mandado de segurança coletivo, que é objeto da enumeração taxativa do art. 5º, LXX da Constituição. Além de não se poder extrair mediante construção ou raciocínio analógicos, a alegada legitimação extraordinária não se explicaria no caso, porque na estrutura do federalismo, o Estado-Membro não é órgão de gestão, nem de representação dos interesses de sua população, na órbita da competência privativa da União (MS 21.059, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19/10/90) (BRASIL, 1990 apud ZANETI JÚNIOR, 2013, p. 184).

Não bastassem as dificuldades que surgem da leitura do supracitado julgado, a polêmica se alarga ao questionar-se a legitimação do Ministério Público para impetração de mandado de segurança coletivo, já que o órgão ministerial é o guardião de interesses difusos e coletivos, nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A esse respeito, a doutrina contemporânea reconhece como viável a extensão do rol de legitimados de modo a incluir o *Parquet*. Nesse sentido:

O silêncio do art. 21, *caput*, da Lei nº 12.016/2009 não afasta a legitimidade ativa do Ministério Público para a impetração do mandado de segurança coletivo. Ela, embora não seja prevista expressamente pelo inciso LXX do art. 5º da Constituição Federal, decorre imediatamente das finalidades institucionais daquele órgão tais quais definidas pelos arts.127 e 129, III, da mesma Carta [...]. (BUENO, 2009, p. 127).

Em que pese as dificuldades listadas, os Tribunais Superiores não são indiferentes às controvérsias que afetam o mandado de segurança, tendo o Supremo Tribunal Federal, o extinto Tribunal Federal de Recursos e o Superior Tribunal de Justiça já editado mais de cinquenta súmulas acerca do tema ora em estudo (SODRÉ, 2013), das quais destacam-se as citadas no presente trabalho, quais sejam, Súmula nº 629 do STF (BRASIL, 2003c) e Súmula nº 628 STJ (BRASIL, 2018).

Não obstante, nota-se que o *mandamus* ainda apresenta muitos problemas ao ser aplicado e, mesmo havendo entendimentos majoritários na doutrina e sumulados na jurisprudência, o operador de direito se vê em dúvida ao lidar com o procedimento mandamental.

5 CONCLUSÃO

No presente trabalho, analisou-se, atentamente, o instituto do mandado de segurança. Para isso, buscou-se compreender a evolução histórica do *mandamus*, seu conceito e as ferramentas similares que são encontradas no ordenamento jurídico de outros países. Ainda, foi estudada a evolução do mandado de segurança no Direito Brasileiro, mediante análise detalhada dos dispositivos constitucionais que versam sobre a matéria, bem como das leis que regulam o instituto, quais sejam, a já revogada Lei nº 1.533/51 e a atualmente vigente Lei nº 12.016. Por conseguinte, no último capítulo, foram analisadas controvérsias que o *mandamus* apresenta à luz da legislação, jurisprudência e doutrina.

A partir do referencial teórico desenvolvido, percebe-se que o procedimento do mandado de segurança é único sob diversos aspectos: as regras de legitimidade, os prazos processuais, as intervenções que ocorrem durante o processamento da demanda e a sistemática que rege as duas modalidades do *mandamus* são substancialmente diferentes das normas que são aplicadas a um processo cível comum. Não bastasse, até mesmo alguns institutos universalmente aplicados nos diversos ramos do Direito, como é o caso da decadência, possuem significado diverso no âmbito do mandado de segurança.

Restou demonstrado que, além dos aspectos peculiares inerentes à natureza instituto, a legislação que regula a matéria é consideravelmente problemática, uma vez que há certos dispositivos que causam estranheza à doutrina e dificuldades aos operadores do direito, que se veem em dúvida no que tange o procedimento da ação mandamental. Um dos dispositivos que é objeto da indignação de alguns doutrinadores é o art. 22, §1º, o qual, segundo esses autores, restringe o amplo acesso à Justiça, em violação à regra prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. A crítica ganha ainda mais força quando nota-se que o legislador poderia ter positivado no texto da Lei nº 12.016/09 o procedimento previsto no art. 104 do Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/90, o qual prevê procedimento análogo, porém tecnicamente superior.

Os problemas do instituto não são apenas de ordem estritamente legal, uma vez que a aplicação dos entendimentos jurisprudenciais não ocorre sempre do modo correto. Por mais que a jurisprudência dos tribunais superiores proponha-se a dirimir as deficiências do procedimento do mandado de segurança, a pesquisa realizada

aponta para a conclusão de que os operadores do Direito têm dificuldades no que tange aplicação desses entendimentos acerca do *mandamus*. Cita-se o fato de que, por vezes, os julgadores desconhecem os requisitos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal para a aplicação da teoria da encampação, expressa na Súmula nº 648, de modo que os órgãos judiciais revisores veem-se forçados a reformar decisões eivadas de *error in iudicando*, afastando a incidência da teoria da encampação.

Com efeito, é forçosa a conclusão de que o instituto merece mais atenção da parte dos operadores do direito, os quais devem buscar compreender todas as nuances que o mandado de segurança apresenta, de modo a evitar a ocorrência de erros comuns no manejo da ação. É imprescindível que os profissionais do direito tenham atenção ao estudar a matéria objeto da presente pesquisa, esmero esse que permitirá um maior domínio da técnica inerente ao *mandamus*. Por consequência, estando os procuradores, julgadores e técnicos judiciários melhor preparados para o manejo do instituto, a coletividade poderá aproveitar todas as vantagens que o mandado de segurança oferece quando da tutela de direitos lesados ou ameaçados de lesão por abusos ou ilegalidades de agentes públicos.

Por fim, não se pode ignorar a parcela de responsabilidade do legislador, o qual deveria conhecer melhor as alternativas presentes no próprio ordenamento jurídico pátrio. Como a pesquisa mostra, certas controvérsias poderiam ter sido evitadas no nascedouro, bastando que o legislador tivesse adaptado ao mandado de segurança procedimentos já conhecidos, seguros e comprovadamente superiores do ponto de vista técnico. Não obstante, em que pesem as falhas ocorridas no processo legislativo, o Congresso Nacional, órgão dotado de legitimidade para legislar sobre o assunto, deve, ouvindo a sociedade civil, magistrados e os doutrinadores especialistas no tema, viabilizar uma efetiva e profunda reforma do procedimento do *mandamus*, não apenas positivando entendimentos jurisprudenciais estabelecidos, o que a Lei nº 12.016/09 buscou fazer, mas também buscando corrigir de modo definitivo as controvérsias históricas do instituto.

REFERÊNCIAS:

ANDRADE, Bruno Fonseca de. Aspectos polêmicos do Mandado de Segurança e a necessária atualização legislativa. *In: Conteúdo Jurídico*. [s.l.], 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50727/aspectos-polemicos-do-mandado-de-seguranca-e-a-necessaria-atualizacao-legislativa>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. Evolução história do mandado de segurança e sua utilização contra decisão judicial: a análise do art. 1.015, do CPC. *In: COSTA, Eduardo José da Fonseca (Coord.); et al. História do Processo*. São Paulo: ADBPRO/Exegese, 2018.

BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.608 de 1939**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1939. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1608.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1 de 1969**. Brasília, DF: Presidência da República, 1969a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.533 de 1951**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1951. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L1533.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6. 978 de 1982**. Brasília, DF: Presidência da República, 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l6978.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.078 de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.016 de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105 de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art485. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 428.178 – MG**. Tarcísio Afonso e Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Decisão: 12/04/2005. DJ: 20/06/2005. Brasília, 2005. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200101909127&dt_publicacao=20/06/2005. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 948.090 - DF**. União, Ministério Público Federal e Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social- ANASPS. Relator: Ministro Jorge Mussi. Decisão: 26/05/2009. DJe: 03/08/2009. Brasília, 2009b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700967193&dt_publicacao=03/08/2009. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 333**. Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública. Brasília, 2006. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_28_capSumula333.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 628**. A teoria da encampação é aplicada no mandado de segurança quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) existência de vínculo hierárquico entre a autoridade que prestou informações e a que ordenou a prática do ato impugnado; b) manifestação a respeito do mérito nas informações prestadas; e c) ausência de modificação de competência estabelecida na Constituição Federal. Brasília, 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas628.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 233.319 - PB**. Estado da Paraíba e Marcelino Lúcio Mamedes, outros. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Decisão: 19/08/2003. DJ: 12/09/2003. Brasília, 2003a. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14509/false>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 29.193 - DF**. Aldo Pedreschi e União. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão: 28/10/2014. DJe: 25/11/2014. Brasília, 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7319938>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo de Jurisprudência nº 372/STF**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo372.htm#Transcricoes>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 266**. Não cabe mandado de segurança contra lei em tese. Brasília, 1963a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2459>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 267**. Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correição. Brasília, 1963b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2464>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 304**. Decisão denegatória de mandado de segurança, não fazendo coisa julgada contra o impetrante, não impede o uso da ação própria. Brasília, 1963c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2598>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 429**. A existência de recurso administrativo com efeito suspensivo não impede o uso do mandado de segurança contra omissão da autoridade. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=4262>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 510**. Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial. Brasília, 1969b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2671>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 625**. Controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2817>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 629**. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes. Brasília, 2003c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2826>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 630**. A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria. Brasília, 2003d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2828>. Acesso em: 15 maio 2020.

BUENO, Cássio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUENO, Cassio Scarpinella. O mandado de segurança coletivo na Lei n 12.016/2009. *In*: ALVAREZ, Anselmo Prieto; BRUSCHI, Gilberto Gomes; MOREIRA, Alberto Caminã (Coord.). **Panorama atual das tutelas individuais e coletivas**: Estudos em homenagem ao professor Sérgio Shimura. São Paulo: Saraiva, 2011.

BUZUID, Alfredo. (1961). *Juicio de amparo e mandado de segurança*. (Contrastes e confrontos). *In*: **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. São Paulo, n. 1, 1961. p. 172-231. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66387>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CAMPOS, Adriana Pereira; LARANJA, Kátia Toríbio Laghi. Mandado de Segurança. *In*: **Revista Ágora**. Vitória, n. 2, 2005. p. 1-32. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/agora/article/view/1885/1397>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à lei do mandado de segurança**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo**: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FLORIANO, Eduardo de Souza. A nova Lei do Mandado de Segurança: Comentários e quadro comparativo (Lei nº 12.016/09 x Lei nº 1.533/51). *In*: **Jus**. [s.l.], 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13352/a-nova-lei-do-mandado-de-seguranca>. Acesso em: 30 maio 2020.

FUX, Luiz. **A legitimatio ad causam no Mandado de Segurança**. [s.l.], 2014. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/legitimatio-ad-causam-mandado-seguranca/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

GOUVEIA, Joilson Fernandes de. **Habeas Corpus e Mandado de Segurança Disciplinares. 1996**. Trabalho elaborado para exame de aprovação final do Curso Superior de Polícia. Centro de Aperfeiçoamento de Estudos Superiores – CAES/PMESP, São Paulo, 1996. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/habeas.html#11>. Acesso em: 30 maio 2020.

HARTMANN, Arthur Carlos. **O mandado de segurança e a evolução da tutela dos interesses individuais contra abusos de autoridade**. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em:

<https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/46119/M682.pdf?sequence=1&isAllowed=y/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

HELTON, Thiago. O que é e como usar o mandado de segurança? *In: Blog da Aurum*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/mandado-de-seguranca/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

LEAL, Antônio Luiz da Câmara. **Da prescrição e da decadência**. Teoria Geral do Direito Civil. São Paulo, Saraiva: 1939.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMA, Edmilson da Costa. Mandado de segurança: uma criação genuinamente brasileira? *In: Escola Paulista de Magistratura*. São Paulo, 08 set. 2011. Disponível em: <https://www.epm.sp.gov.br/Artigo/Acervo/11594?pagina=18>. Acesso em: 15 abr. 2020.

LUCON, Paulo Henrique Dos Santos. Aspectos polêmicos da Nova Lei do Mandado de Segurança: Lei n. 12.016/09. *In: Revista Bimestral de Direito Público*, v. 59, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. Disponível em: <http://lucon.adv.br/2016/wp-content/uploads/2018/07/Aspectos-pol%C3%AAmicos-da-nova-Lei-do-Mandado-de-Seguran%C3%A7a-Lei-n.-12.015-09.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 30. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1993.

MILLER, Cristiano Simão. Considerações Iniciais sobre a Nova Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009). *In: Revista InterScience Place*, v. 15, p. 1-9. [s.l.], 2010. Disponível em: http://www.uniflu.edu.br/arquivos/artigos/cristiano_mandadoseguranca.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Mandado de Segurança – Uma apresentação. *In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (Org.). Mandado de Segurança*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

MPF. Ministério Público Federal. PGR: autoridade coatora só pode recorrer em mandado de segurança com assistência de advogado. *In: Jusbrasil*. [s.l.], 2012. Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/3095852/pgr-autoridade-coatora->

Brasileira de Direito Constitucional. vol. 7, n. 13. Curitiba, jul. – dez. 2015.
Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista14/remediosLuisGeziela.pdf>.
Acesso em: 15 abr. 2020.

SILVA, Marta Maria Gomes. Jurisdição Constitucional e a Ação de Mandado de Segurança Individual – Breves Aspectos. *In: Revista Jurídica*. Bebedouro, v. 1, n. 2, out. 2007. Disponível em:
<http://unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/8/16042010161228.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SODRÉ, Eduardo. Mandado de Segurança Individual. *In: DIDIER JR. Fredie (Org.). Ações Constitucionais*. 6. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013.

SOUZA, Bernardo Pimentel. **Das Ações Constitucionais**. 2. ed. [s.l.], 2018.
Disponível em: <http://www.dpd.ufv.br/wp-content/uploads/DAS-A%C3%87%C3%95ES-CONSTITUCIONAIS-BERNARDO-PIMENTEL-SOUZA-SEGUNDA-EDI%C3%87%C3%83O-2018.docx.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do *habeas corpus* e a origem do mandado de segurança: Análise doutrinária de anais do Senado e da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 177, 2008. p. 75-82. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160190/Doutrina_habbeas_corpus_177.pdf?sequence=7. Acesso em: 15 abr. 2020.

SOUZA, Menahem David Dansiger de. Legitimidade ativa no mandado de segurança coletivo. *In: Conteúdo Jurídico*. [s.l.], 2014. Disponível em:
<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41988/legitimidade-ativa-no-mandado-de-seguranca-coletivo>. Acesso em: 15 abr. 2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. Regra da Lei do Mandado de Segurança sobre legitimidade para recurso não afasta atuação de advogado. *In: Notícias STF*. Brasília, 06 set. 2019. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=422834>. Acesso em: 15 set. 2020.

TALAMINI, Eduardo. As origens do mandado de segurança na tradição processual luso-brasileira. *In: BUENO, Cassio Scarpinella; ARRUDA ALVIM, Eduardo; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei do Mandado de Segurança comentada: artigo por artigo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. Mandado de Segurança Coletivo. *In: DIDIER JR. Fredie (Org.). Ações Constitucionais*. 6. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013.