

# MANDADO DE SEGURANÇA - ASPECTOS RELEVANTES DA LEI Nº 12.016, DE 07.08.09 À VISTA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

ALEXANDRE DARTANHAN DE MELLO GUERRA<sup>1</sup>

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”

(parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Questões propedêuticas relevantes. 2. Petição inicial e documentos que a instruem. A ordem liminar, a sua suspensão e a (in)constitucionalidade do artigo 15 da Lei nº 12.016/09. Proposições conclusivas. Referências bibliográficas.

## Introdução

Dentre as ações constitucionais, certamente poucas assumem relevo maior que o mandado de segurança. O mandado de segurança é uma garantia deferida ao particular contra atos ilegais e abusivos do Estado prevista no artigo 5º, incisos LXIX e LXX, da Constituição Federal em vigor. É o meio processual célere e adequado para proteger de modo eficiente o direito líquido e certo que não seja amparável por *habeas corpus* ou por *habeas data* nas hipóteses em que o agente responsável pela ilegalidade ou pelo abuso do poder é autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas. Presta-se para que os indivíduos defendam-se contra os atos ilegais ou abusivos perpetrados pelo Estado, razão pela qual constitui um instrumento de salvaguarda da liberdade civil e política. “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

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduado em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura. Professor, Coordenador Regional e Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação em Direito do Consumidor, Direito Civil e Direito Processual Civil do 10º Núcleo Regional da Escola Paulista da Magistratura. Professor de Direito Civil da Faculdade de Direito de Sorocaba. Subchefe do Departamento de Direito Privado e Presidente da Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Sorocaba. Palestrante nos cursos de Especialização da Escola Paulista da Magistratura, da PUC/COGEAE e da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo/SP. Professor Assistente ao Professor Doutor Renan Lotufo nos Programas de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito das Relações Sociais da PUC/SP (2011-2012). Juiz de Direito Titular da Vara da Fazenda Pública de Sorocaba/São Paulo (Entrância Final). Juiz da Terceira Turma Cível do Colégio Recursal da 10ª RAJ/SP. Juiz Instrutor e Formador da EPM. Juiz Colaborador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Associado fundador do Instituto de Direito Privado e do Instituto Brasileiro de Estudos de Responsabilidade Civil. Coordenador e autor de obras e artigos jurídicos.

exerça.”<sup>2</sup> A definição de Hely Lopes Meirelles do mandado de segurança persiste lapidar.

No Brasil, vige o chamado *sistema de jurisdição única*. Significa dizer, cabe somente ao Poder Judiciário o poder de decidir os conflitos com caráter de definitividade, sejam quais forem os litigantes em disputa, seja qual for a índole da relação jurídica controvertida. Reserva-se ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição. Nesse especial contexto de sistema de jurisdição única, avulta a importância do mandado de segurança. Celso Antônio Bandeira de Mello lembra que a pedido da parte interessada (ou da parte concretamente ferida), o Poder Judiciário controla a legitimidade dos comportamentos da Administração Pública. Ao Poder Judiciário cabe, diz, por sua missão constitucional e estruturante da República, anular as condutas ilegítimas dos entes públicos ou privados que lhes façam as vezes, compelindo, de outro lado, a adoção de comportamentos obrigatórios ao Estado. Ao Poder Judiciário cabe condenar o Estado a indenizar os lesados, por exemplo, merecendo destaque nesse ponto a regra prevista no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal do Brasil, segundo a qual *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito* (Princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional). Das medidas judiciais adequadas para corrigir a conduta da Administração Pública, adverte, há mecanismos específicos para o enfrentamento de atos ou de omissões de autoridade pública, exemplifica, tais como o *habeas corpus*, o mandado de segurança individual ou coletivo, o *habeas data*, o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública e a ação direta de inconstitucionalidade por ação ou omissão”<sup>3</sup>.

No âmbito desse breve ensaio, os esforços são concentrados na análise do mandado de segurança. Serão destacados os principais temas afetos a essa ação constitucional, em especial o seu conceito, os fundamentos, a conformação jurídica dos *atos de autoridade* passíveis de enfrentamento por essa via, os conceitos de direito individual e coletivo, de direito líquido e certo; o objeto e as espécies de mandado de segurança; a sua natureza jurídica e o prazo de impetração; as partes e a intervenção de terceiros; a competência; a petição inicial e os seus requisitos; a notificação à autoridade coatora, a tutela liminar e a suspensão da segurança; a sentença; a execução; os recursos e os seus efeitos; assim como a coisa julgada e questões processuais de maior relevo. O objetivo do estudo é também verificar a medida das alterações na Lei de Mandado de Segurança em virtude do advento do Código de Processo Civil. Convém adiantar que não foram significativas as modificações, mas apenas pontuais, decerto. Aliás, o parágrafo 2º do art. 1.046 do Código de Processo Civil estabelece que “[...] permanecem em vigor as disposições especiais dos procedimentos regulados em outras leis, aos quais se aplicará supletivamente este Código.”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 25-26.

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 813.

<sup>4</sup> Os procedimentos especiais criados por leis extravagantes continuam a vigor após o advento do Código de Processo Civil de 2015. As regras do Código de Processo Civil em vigor apenas são aplicadas supletivamente, isto é, somente são aplicadas nos assuntos que não forem regulados pela legislação extravagante. É o que ocorre, exemplifica a doutrina, com a Lei nº 7.347/85 (Ação Civil Pública), a Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei nº 12.016/09 em estudo (Lei

## 1. Questões propedêuticas relevantes

*Mandado*, por sua etimologia, deriva do latim *mandatum*, de *mandare* (ordenar). Significa uma ordem, um ato emanado de autoridade pública judicial ou de autoridade administrativa em virtude do qual deve ser cumprida uma diligência ou se deve cumprir à medida que nele se contém.<sup>5</sup> O mandado de segurança é o remédio constitucional-processual que se destina a proteger direito líquido e certo lesado ou ameaçado de lesão por autoridade, que não seja amparado por *Habeas Corpus* ou *Habeas Data*. É exatamente o que prevê o artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “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.” Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>6</sup> observa que o mandado de segurança é uma ação civil de rito sumaríssimo por meio da qual qualquer pessoa pode provocar o controle jurisdicional; diz, quando sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo que não seja amparado por *Habeas Corpus* ou por *Habeas Data*, em decorrência de ato de autoridade pública praticado com ilegalidade ou com abuso de poder.

Considerando a titularidade para o manejo da ação constitucional em estudo e aqueles que são diretamente afetados pelo provimento jurisdicional nele concedido, o mandado de segurança pode ser individual ou coletivo. Nas linhas acima, encontra-se a delimitação dos contornos do mandado de segurança individual. O mandado segurança coletivo, por sua vez, tem como fundamento constitucional o artigo 5º, inciso LXX, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “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.”<sup>7</sup>

Na História do Direito, o mandado de segurança surge entre nós na Carta Constitucional brasileira de 1934. Em todo histórico constitucional, restou ausente apenas na Carta Política de 1937. Recebeu tratamento jurídico mais amplo e

---

do Mandado de Segurança). Os referidos diplomas continuam em vigor e são aplicáveis às matérias processuais nele disciplinadas, a despeito da superveniência do Código de Processo Civil de 2015.

<sup>5</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, verbete *mandado*, p. 510.

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 508.

<sup>7</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que o mandado de segurança previsto no mesmo artigo 5º, LXIX e LXX da Constituição Federal (respectivamente consagradores das modalidades individual e coletivo) é regulado hoje, no plano infraconstitucional, pela mesma Lei Federal nº 12.016, de 07.08.09. Antes do início do seu advento, entretanto, o regime jurídico do mandado de segurança era aquele estabelecido pelo legislador ordinário na Lei Federal nº 1.533, de 31.12.51. Cuida-se de uma “providência sumamente expedita”, sublinha, o qual é vocacionado à proteção de direito líquido e certo que não seja passível de resguardo por meio de *habeas corpus* ou *habeas data*. Certo é que o mandado de segurança exige que o responsável pela ilegalidade ou pelo abuso do poder seja uma autoridade pública ou um agente de pessoa jurídica que esteja no exercício das atribuições públicas. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 813).

adequado, a nosso ver, na Carta Constitucional em vigor<sup>8</sup>. Segundo José Afonso da Silva, o mandado de segurança surgiu como evolução da doutrina brasileira do *habeas corpus*. Teve a sua gênese na orientação da jurisprudência do Brasil proveniente do Supremo Tribunal Federal. O seu objetivo foi não deixar sem remédio certas situações jurídicas que não se amoldavam precisamente à estrutura das ações até então conhecidas. Revela-se aí a sua vocação ao campo residual. Na origem inglesa, ensina a doutrina, o *habeas corpus* era usado também em matéria civil. Não entre nós, contudo. Desenvolveu-se no Direito brasileiro a ideia de um remédio que fosse apto a *amparar* os direitos do particular lesados pelo Poder Público (como o *Recurso de Amparo* existente no Direito mexicano). O mandado de segurança foi instituído no Brasil pelo artigo 113, n. 23, da Constituição de 1924, perdurando nas Constituições seguintes sob o contorno de um remédio constitucional-processual destinado a proteger a lesão ou a ameaça de lesão a direito individual, líquido e certo lesado ou ameaçado de lesão por autoridade, que não possa ser amparado por meio do *habeas corpus*<sup>9</sup>.

Considera-se *líquido e certo* o direito quando os fatos aos quais deva ela ser aplicado são demonstráveis de plano. Os fatos demonstráveis de plano, sinteticamente, são aqueles fatos que independem de dilação probatória além da documental. Decerto, não se está em questão a complexidade do tema jurídico em debate. Significa dizer, independentemente de sua complexidade fático-jurídica, os fatos devem ser passíveis de demonstração e comprovação idônea à autoridade judicial por prova documental que instrua a petição inicial ou que esteja em poder da autoridade coatora (cuja exibição pode ser ordenada pela autoridade judicial se injustificadamente a autoridade administrativa se recusa a fornecê-la, a teor do artigo 6º, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº. 12.016/09.<sup>10</sup> O mandado de segurança

---

<sup>8</sup> Lúcia Valle Figueiredo adverte: “O artigo 5º, em seus incisos LIX e LXX, dilatou a garantia insculpida na Constituição anterior. Nos termos da Constituição de 1967, apenas poderia vir a ser postulado para direito líquido e certo individual. Na Constituição atual, ao contrário, tem-se a figura do mandado de segurança para proteger direito individual ou coletivo. [...] Ademais disso, vê-se claramente que a proteção é estendida também à conduta de particulares, no exercício de atribuições do Poder Público. [...] A atividade delegada enseja mandado de segurança. É dizer: considera-se também autoridade, para efeito do mandado de segurança, aquele que praticar atividade delegada pelo Poder Público.” (FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 14).

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 162. No mesmo sentido, v. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 508. Por força do que dispõe o artigo 1º, caput, da Lei Federal nº 12.016, de 07.08.2009, “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.”

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 814. Nesse sentido: “[...] Nos termos do art. 1º da Lei n. 12.016 de 7.8.2009, o direito protegido em mandado de segurança deve ser ‘líquido e certo’, comprovado de plano, sem instrução probatória. 2. *In casu*, analisar a validade da intimação administrativa feita pelo Ministério das Comunicações (...) é incompatível com a via célere do mandado de segurança, pois exige dilação probatória. [...]” (STJ, MS 14.615/DF, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Primeira Seção, j. 25/11/2009, DJe 07/12/2009). Ainda, Na lição de Vicente Greco Filho, toda norma jurídica traz em si um comando objetivamente certo e determinado. Cabe ao Poder Judiciário interpretar concretamente a vontade da lei no sentido em que efetivamente dispõe. “Não há dois comandos emanados da lei, concomitantemente; ainda que haja interpretação divergente, uma delas é correta e constitui o direito. O que pode ser

pressupõe a ausência de dúvida com relação à situação de fato que deva ser documentalmente provada. A incerteza a respeito dos fatos implica o descabimento do mandado de segurança. Se assim for, deve a parte demandar por ação de conhecimento que lhe autorize a ampla dilação probatória. O mandado de segurança é avesso à dilação probatória; “[...] é um *processo sumário documental*, isto é, um processo rápido, concentrado, fundado em prova documental.”<sup>11</sup> Segundo Lúcia Valle Figueiredo, o direito líquido e certo suficiente para estribar o mandado de segurança é aquele que não se submete a *controvérsias factuais*. “Se incertos os fatos, não se ensinará a via angusta do mandado de segurança, neste particular. Por isso mesmo, parece-nos que, não obstante não tenha o inciso LXX do prefalado art. 5º tornando a se referir a direito líquido é certo, é incontroversa a sua necessidade.”<sup>12</sup> Hely Lopes Meirelles<sup>13</sup> pondera que o direito líquido e certo é aquele “[...] que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração”. O direito invocado, ensina o autor, para ser amparável por mandado de segurança, deve ser expresso em norma legal e deve trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação. Se a existência do direito for duvidosa, pondera; se a sua extensão ainda não estiver delimitada; se o seu exercício depender de situações e de fatos indeterminados, não é cabível o mandado de segurança, embora ainda possa ser amparado por outros meios judiciais.<sup>14</sup>

É questionável se o conceito de direito líquido e certo tem o caráter puramente processual no mandado de segurança. Doutrinadores de peso afirmam que se trata de uma condição da ação específica da via mandamental. Significa dizer, uma vez não identificado o direito líquido e certo, segundo parte da doutrina, a hipótese é de extinção do processo sem a resolução de mérito por força de carência de ação (ausência de interesse processual). José Antônio Remédio alinha-se aos que sustentam que o direito líquido e certo é uma condição da ação específica do mandado de segurança: “A certeza e a liquidez do direito importam na admissibilidade do conhecimento da ação, como verdadeira condição da ação, não implicando, todavia, na concessão da segurança. Se houver a existência do direito alegado, mas não se demonstrar sua liquidez e certeza, poderá haver o exercício de ação por outros meios, mas não pelo mandado de segurança”<sup>15</sup>. A despeito de viva discussão doutrinária, a nosso ver, a celeuma cai hoje por terra.

---

incerta é a situação de fato à qual deve aplicar-se o direito, podendo ter o juiz dúvida quanto àquela, jamais quanto a este. A doutrina moderna do mandado de segurança [...] definiu o direito líquido e certo como a certeza quanto à situação de fato, porque o direito, por mais complexa que seja sua interpretação, tem, na própria sentença, o meio hábil à sua afirmação” (GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 161-162).

<sup>11</sup> GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 162.

<sup>12</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 31.

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. São Paulo: Malheiros, pp. 38-39.

<sup>14</sup> Como antes assinalado, é certo que a lei admite uma hipótese em que a impetração pode vir desacompanhada da prova documental necessária para evidenciar a existência dos fatos noticiados pela parte: trata-se da situação em que o documento necessário encontra-se em poder da repartição, do estabelecimento público, de terceira pessoa ou de autoridade que se recuse a fornecê-lo por certidão. Nesse caso, diz a lei, ao despachar a inicial, o juiz requisitará à autoridade a exibição do documento, em original ou cópia autêntica, em dez dias, caso em que o escrivão extrairá cópias do documento para juntá-las à segunda via da petição (parágrafo 1º, do artigo 6º, da Lei nº 12.016/2009).

<sup>15</sup> REMÉDIO, José Antonio. *Mandado de segurança individual e coletivo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 283. A existência (ou não) do direito líquido e certo somente pode ser aferida por meio de

A dúvida cede diante da literalidade da regra do parágrafo 5º do art. 6º da Lei nº 12.016/09. O dispositivo de lei é suficientemente claro no sentido de que se está diante de *juízo de mérito* na ausência de direito líquido e certo (e não de mera ausência de condição da ação). Referindo-se ao revogado Código de Processo Civil de 1973, a lei é clara: “*Denega-se* o mandado de segurança nos casos previstos pelo art. 267 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil”.<sup>16</sup> (grifo nosso)

Por força dos incisos LXIX e LXX do art. 5º da Constituição Federal de 1988, o

mandado de segurança pode ser individual ou coletivo, como salientado linhas atrás. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o mandado de segurança individual visa a assegurar o direito pertinente individualmente ao impetrante ou aos impetrantes. Por sua vez, o mandado de segurança coletivo, prossegue, é a via aberta para os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, para as organizações sindicais, entidades de classe ou para as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano em defesa daqueles interesses de seus membros ou associados que concernem ao fator que os congrega na entidade, considerando as finalidades que consubstanciam o seu objeto social<sup>17</sup>. O mandado de segurança coletivo atende à necessidade de efetividade e de celeridade processual,

prova documental previamente constituída. Alfredo Buzaid adverte a respeito que “[...] o direito líquido e certo é aquele direito incontestável, que o poder público não tem possibilidade de impugnar séria e validamente.” (RT 258/35). Arruda Alvim pontifica com acerto que o impetrante deve fazer liminarmente a prova dos fatos que originam o seu direito. Os fatos que possibilitam a obtenção da segurança, diz Alvim, “[...] além de terem de ser provados, devem sê-lo incontrovertidamente, isto é, a prova documental não pode ensejar margem alguma de dúvida a respeito da existência dos fatos, ensejando perfeito conhecimento dos mesmos.” (ALVIM, Arruda. *Mandado de Segurança e sua aplicabilidade no Direito Tributário*. RDP 5/49). Nelson Nery Junior esclarece: “[...] deve, pois, o direito líquido e certo do impetrante, estar presente por ocasião da propositura da ação de mandado de segurança, e exsurgir claro, prima facie, não dando margem a quaisquer dúvidas, mesmo porque o mandado de segurança não é via apropriada para discutir-se questões que dependam de instrução probatória. Inexiste a fase probatória na ação de mandado de segurança, com delimitação precisa. A ocasião de o impetrante demonstrar a existência de seu direito líquido e certo é a da propositura da ação, juntando com a petição inicial, os documentos hábeis a provar o seu direito e a lesão a esse direito líquido e certo.” (RP 14/296).

<sup>16</sup> Em sentido contrário é a lição de Cássio Scarpinella Bueno: “[...] a Lei n. 12.016/2009 não traz nenhum elemento que infirme o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência no sentido de que a *ausência* de direito líquido e certo conduz à extinção do processo *sem* julgamento do mérito, nos moldes do art. 267, VI, do Código de Processo Civil, por ser aquela exigência constitucional, em última análise assimilável ao *interesse de agir*. A hipótese, destarte, amolda-se perfeitamente ao dispositivo ora examinado e permite, também por força do que dispõe o art. 19 da mesma Lei n. 12.016/2009 [...], que, em tal caso, o direito reclamado pelo impetrante possa ser buscado mediante *outro* veículo processual — mediante outra *ação*, como se costuma dizer — que não seja mandado de segurança e viabilize a produção da prova cuja falta justificou a extinção do mandado de segurança.” (BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 32).

<sup>17</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 814. A esse respeito, Vicente Greco Filho observa que “[...] a finalidade do mandado de segurança é a correção do ato de autoridade quando estiver viciado pela falta de alguns de seus elementos, que são: competência, objeto lícito, forma prescrita ou não defesa em lei, motivo e finalidade. Não é possível, todavia, o exame do mérito do ato administrativo, isto é, o exame de suas razões de oportunidade e conveniência, que escapam, aliás, em qualquer caso, da apreciação do Poder Judiciário, dado o princípio constitucional da separação dos poderes [...]” (GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 159).

considerando a repetição de ações de proteção a direitos. Garante o sentido de coletivização para agir expresso na Carta Constitucional. O seu objetivo é evitar a prolação de decisões conflitantes sobre um mesmo tema jurídico (as quais nem sempre os meios recursais conseguem pacificar e harmonizar). A Constituição Federal de 1988 cria o mandado de segurança coletivo a fim de que uma só decisão judicial atinja um universo maior de interessados em comparação às lides individuais<sup>18</sup>. Uadi Lamego Bulos<sup>19</sup> lembra que o mandado de segurança coletivo foi criado pela Carta Constitucional de 1988 como um instrumento processual constitucional que se destina a tutelar os interesses ou direitos *coletivos e individuais homogêneos*. No seu dizer, é uma espécie do gênero mandado de segurança. Logo, são idênticos os pressupostos constitucionais à impetração de ambos. O mandado de segurança coletivo, enfatiza, possui o que chama o autor de um *regime jurídico vinculado*, pois, de acordo com a sistemática adotada pela Carta Constitucional, ele não se distancia das bases conceituais próprias da via mandamental individual (art. 5º, LXIX); “O Constituinte, portanto, não criou um instituto independente e isolado do tradicional *mandamus*. Apenas ampliou a legitimidade ativa dos impetrantes”.

Vidal Serrano Nunes Júnior e Marcelo Sciorilli acentuam que o ato impugnado deve ser atual ou iminente. Daí o mandado de segurança poder ser preventivo ou repressivo. Em se tratando de ato impugnado atual, é cabível o mandado de segurança repressivo, por óbvio. Em se tratando de ato iminente, o *writ* será preventivo. A impetração do mandado de segurança em caráter preventivo encontra guarida tanto na Constituição Federal. O art. 5º, inciso XXXV, consagra o Princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional nas vertentes de lesão a direito ou de ameaça de lesão a direito. A própria revogada Lei nº 1.533/51 já admitia no seu artigo 1º o mandado de segurança quando *houver justo receio* de prática de ilegalidade ou abuso de poder por autoridade<sup>20</sup>. Certo é que a regra contida no art. 1º da revogada lei repete-se no artigo 10 da Lei nº 12.016/09. É ainda cabível o mandado de segurança diante de omissão do agente público no desempenho das suas funções públicas. Se a lei prevê determinada conduta ao

---

<sup>18</sup> Vicente Greco Filho leciona: “O mandado de segurança coletivo mandado de segurança é, e, portanto, deve ser interpretado a partir dele. Valem, por conseguinte, os princípios básicos de que não pode ser interpretado contra lei em tese, nem dispensa a prova documental de uma situação concreta de violação de direito líquido e certo [...] GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 168). O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos aos seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 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 autorização especial para tanto. É o que determina a regra constitucional de regência e o artigo 21, caput, da Lei nº 12.016/2009. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser coletivos (isto é, os direitos 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) ou direitos individuais homogêneos (assim entendidos os direitos decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante).

<sup>19</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 586-587.

<sup>20</sup> NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano e SCIORILLI, Marcelo. *Mandado de segurança. Ação civil pública, ação popular, habeas data, mandado de injunção*. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 24.

agente estatal, é evidente que nasce ao particular um direito subjetivo à concessão da segurança. Se for decorrido o prazo fixado pela lei para o administrador público proceder de determinada forma e assim não fizer, é injustificado o silêncio da Administração Pública, razão pela qual a parte prejudicada com tal omissão ilícita (inércia ilícita pela omissão de comportamento devido) é autorizada a valer-se da via mandamental. Razão assiste a Alexandre de Moraes<sup>21</sup>, ainda, quando afirma que o mandado de segurança cabe contra atos administrativos discricionários e contra atos administrativos vinculados. No caso de atos administrativos discricionários, apesar de não caber ao Poder Judiciário, como regra, examinar o mérito político do ato, é dever do Estado-Juiz verificar se concretamente ocorreram os pressupostos autorizadores de sua edição. No caso dos atos administrativos vinculados, cabe ao Poder Judiciário aferir o real preenchimento das hipóteses vinculadoras da própria expedição do ato vergastado.

A natureza jurídica do mandado de segurança é de ação. Segundo Vicente Greco Filho<sup>22</sup>, justamente por ser ação, o mandado de segurança deve ser estudado na teoria geral do processo. Trata-se de um pedido de atuação da jurisdição, diz Greco, e, conseqüentemente, classifica-se como ação e como processo. Os seus aspectos especiais (que alteram as regras gerais) não o retiram da categoria jurídica de ação, adverte com acerto. Merece destaque nesse ponto o 5º da Lei nº 12.016/09 no que diz respeito ao (não) cabimento do mandado de segurança. Dispõe a regra em destaque que não se concederá mandado de segurança: (i) quando se tratar de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução; (ii) de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo e (iii) de decisão judicial transitada em julgado. José Miguel Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo comentam que a Lei nº 1.533/51 também elencava três situações de restrição à via mandamental. O art. 5º da vigente lei do mandado de segurança, no seu dizer, é “[...] uma fonte legal de impossibilidade jurídica do pedido pela via do mandado de segurança”. Entretanto, cumpre sublinhar que no regime do Código de Processo Civil de 2015, a possibilidade jurídica do pedido não mais compõe o rol de condições da ação. Significa dizer, no regime do Código de Processo Civil em vigor, as hipóteses antes identificadoras do pedido juridicamente impossível ensejam hoje a própria improcedência da pretensão do autor (hipótese de exame de mérito, portanto, de denegação da segurança). Decerto, a tipificação oferecida pelo 5º da Lei nº 12.016/09 não é taxativa. Além dessas hipóteses, por exemplo, é inadmissível a via mandamental, exemplificam, diante da restrição consagrada no próprio Texto Constitucional quanto ao não cabimento do mandado de segurança para as situações tuteladas pelo *habeas corpus* ou pelo *habeas data*.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. Atlas: São Paulo, 2009, p. 152, destacamos.

<sup>22</sup> GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 154-155, destacamos.

<sup>23</sup> MEDINA, José Miguel Garcia Medina e ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 72. “É da índole da ação mandamental a materialização de um verdadeiro Estado de Direito, no qual os atos abusivos e ilegais daqueles ocupantes de cargos ou funções públicas fiquem sujeitos ao controle da atividade jurisdicional. Tenta-se, desta sorte, evitar-se comportamentos destoantes não só da legalidade em sentido lato, como da própria razoabilidade e

Nos termos do artigo 23 da Lei nº 12.016/2009, o direito de requerer mandado de segurança extingue-se decorridos cento e vinte dias, contados da ciência do interessado do ato impugnado.<sup>24</sup> José Miguel Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo advertem que não se trata de prazo decadencial para o prazo para o ajuizamento do mandado de segurança. No seu entender, a decadência e a prescrição são temas de direito material, e, nas suas palavras, “o direito de ação não se sujeita à prescrição ou decadência”. A decadência, lecionam, “[...] é motivo para a resolução do processo com análise do mérito, em virtude da extinção do direito material, mas não do direito de ação, que tem natureza constitucional.”<sup>25</sup> Com a devida vênia, é certo que se sedimentou a orientação da jurisprudência no sentido da constitucionalidade de lei que fixa prazo de decadência para a impetração de mandado de segurança. Tal posição rendeu ensejo, aliás, ao verbete sumular 632 do Supremo Tribunal Federal. A decadência opera os seus efeitos sobre o manejo do mandado de segurança e não sobre o direito material invocado pelo impetrante, informa Cássio Scarpinella Bueno.<sup>26</sup> O termo inicial de fluência do prazo decadencial ocorre no primeiro dia útil seguinte à ciência do ato impugnado, seja pela publicação do ato na imprensa oficial, seja por meio de notificação, seja por qualquer outra via idônea. “A fluência do prazo só tem início se o ato é operante e exequível, isto é, passível de produzir efeito e violar direitos na esfera do interessado”. A esse respeito, observa a doutrina que “[...] não flui o prazo para impetração enquanto o ato por suscetível de

---

proporcionalidade.” (MAIA FILHO, Napoleão Nunes; ROCHA, Caio César Vieira; LIMA, Thiago Asfor Rocha. *Comentários à nova lei do mandado de segurança*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 39).

<sup>24</sup> Nesse sentido é a orientação do Superior Tribunal de Justiça: “[...] DECADÊNCIA CONFIGURADA. *Writ* impetrado contra ato judicial. [...] “O direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos cento e vinte dias contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado”, consoante dispunha o art. 18 da revogada Lei n. 1.533/51, cuja redação é praticamente reproduzida *ipsis litteris* no art. 23 do novel diploma acerca do tema em foco, qual seja, a Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, sendo aquele aplicável à espécie porquanto o ato impugnado e a impetração foram concebidos sob a sua égide. [...]” (STJ, RMS 27.620/RJ, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, j. 03/09/2009, DJe 16/09/2009).

<sup>25</sup> MEDINA, José Miguel Garcia e ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo. Comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 226.

<sup>26</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 144. Ainda nesse sentido: “[...] Recurso ordinário em mandado de segurança. Decadência. *Dies a quo*. Publicação do edital para preenchimento da titularidade da serventia extrajudicial. 1. O direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos cento e vinte dias contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado, consoante dispunha o art. 18 da revogada Lei n. 1.533/51, cuja redação é praticamente reproduzida *ipsis litteris* no art. 23 do novel diploma acerca do tema em foco, qual seja, a Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, sendo aquele aplicável à espécie porquanto o ato impugnado e a impetração foram concebidos sob a sua égide. 2. A publicação do edital de abertura é o termo inicial do prazo decadencial para impetração de mandado de segurança objetivando a exclusão de serventia extrajudicial da relação constante de concurso público (RMS 21.044/RS, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 1º de março de 2007). Outros precedentes: RMS 19.272/MG, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ de 14 de dezembro de 2006 e RMS 23.660/MG, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ de 04 de outubro de 2007. 3. No caso *sub examinem*, a publicação do edital destinado a prover, por concurso público, a titularidade do Segundo Ofício de Nova Lima/MG deu-se em 20 de maio de 2005, enquanto que a presente impetração data de 11 de agosto de 2007. Logo, a consumação da decadência é inarredável. 4. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.” (STJ, RMS 29.538/MG, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, j. 03/09/2009, DJe 16/09/2009).

impugnação por recurso administrativo com efeito suspensivo, situação em que, até o julgamento deste, não se tem lesão ou ameaça de lesão a direito do interessado.”<sup>27</sup>

As partes no mandado de segurança são designadas como o *impetrante* e a *autoridade coatora*. Pode figurar no pólo ativo do mandado de segurança qualquer pessoa com capacidade de direito, natural ou jurídica. É superada a resistência contra o impetrante ser pessoa jurídica. O rol do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 não é privativo às pessoas naturais. Os entes despersonalizados dotados de capacidade processual podem igualmente manejá-lo. Podem ser impetrantes a massa falida, o espólio, a herança jacente ou vacante, a teor do artigo 75 do Código de Processo Civil de 2015. Vicente Greco Filho registra ser admissível a impetração do mandado de segurança também por entidades de direito público não dotadas de personalidade jurídica para garantir as suas prerrogativas funcionais violadas por outra entidade de Direito Público, tais como os Municípios contra os órgãos de Estado e o Prefeito Municipal contra atos da Câmara Municipal (“ou desta contra aquele”)<sup>28</sup>. Importa sublinhar que o mandado de segurança difere das ações em geral no que diz respeito ao sujeito passivo. As ações em geral propostas contra o Estado ou são contra a pessoa jurídica de direito público (ou seja, a União Federal, o Estado-membro, o Município ou o Distrito Federal que eles representam ou em nome de quem atuam). Não é o que se passa no mandado de segurança. O mandado de segurança volta-se contra a *autoridade* <sup>29</sup> (aqui referida como *autoridade coatora*). O parágrafo 3º do artigo 6º da Lei nº 12.016/09 afirma: “Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.” O sujeito passivo do mandado de segurança divide-se em dois grupos: (i) *autoridades públicas* e (ii) *agentes de pessoas jurídicas com atribuições de Poder Público*. As autoridades públicas, que são todos os agentes públicos. São as pessoas físicas que exercem função estatal incumbida de poder de decisão e que tenham efetivamente competência para desfazer o ato guerreado (como os agentes políticos e os agentes administrativos). Os agentes de pessoas jurídicas com atribuições de Poder Público são todas as pessoas jurídicas de direito privado que executam a qualquer título as atividades, os serviços e as obras públicas.

O mandado de segurança não deve ser dirigido contra a pessoa jurídica de direito público: volta-se contra a autoridade coatora propriamente dita <sup>30</sup>. A

---

<sup>27</sup> NUNES Junior, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. *Mandado de segurança. Ação civil pública, ação popular, habeas data, mandado de injunção*. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 59.

<sup>28</sup> GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 160/161.

<sup>29</sup> GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 155. Prossegue: “[...] a União e o Estado, em ações ordinárias, serão citados na pessoa de seus procuradores, e o Município na pessoa do prefeito ou procurador; no mandado de segurança será notificada a própria autoridade. Ainda que o objeto seja o mesmo e ainda que tenha sido impetrada a segurança, se, faltando qualquer de seus pressupostos, não puder ser conhecido o mérito da causa, a ação ordinária sucedânea seguirá essas regras de legitimidade, sob pena de carência de ação. Os órgãos de administração direta não constituem, por si mesmos, pessoas jurídicas, e, portanto, não têm legitimidade passiva para a ação, salvo no caso de mandado de segurança [...]” (Ob. cit., p. 155-156).

<sup>30</sup> Considera-se autoridade todo agente do Poder Público ou particular que atua por delegação do Poder Público no exercício do poder administrativo. A autoridade coatora é aquela que concretiza a

autoridade coatora é identificada a partir do exame concreto de quem tem competência administrativa para desfazer o ato hostilizado<sup>31</sup>.

De acordo com Hely Lopes Meirelles <sup>32</sup>, nos atos colegiados, considera-se coator o presidente que subscreve o ato impugnado e responde pela sua execução; nos atos complexos, o coator é a última autoridade que nele intervém para seu aperfeiçoamento (mas a jurisprudência exige, diz, a notificação de todos os que participaram do ato); nos atos compostos, a autoridade coatora é a autoridade que pratica o ato principal; nos procedimentos administrativos, a autoridade coatora é a que preside sua realização.<sup>33</sup> O mandado de segurança pode ser impetrado por pessoa física ou por pessoa jurídica. É indiferente a nacionalidade do impetrante, pois a todos é garantida a via mandamental. Nos termos do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 12.016/09, equiparam-se às autoridades os representantes ou órgãos de partidos políticos, os administradores de entidades autárquicas, os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do Poder Público no que disser respeito a essas atribuições<sup>34</sup>. Importante destacar que o

---

lesão a direito individual como decorrência de sua vontade. Não se trata necessariamente daquela que estabelece as regras ou as determinações genéricas ou a pessoa que meramente executa a ordem de terceira pessoa. Os atos normativos em geral e os atos de mera execução não se submetem ao mandado de segurança. Igualmente não cabe mandado de segurança contra lei em tese (a não ser que efetivamente venha a produzir efeitos concretos). Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma com pertinência que a autoridade coatora é “[...] aquela que determinou a execução do ato, uma vez que ela é que dispõe de poder decisório. O executor não é autoridade, para fins de mandado de segurança, mas se cumpre ato manifestamente ilegal, responderá juntamente com o ordenador do ato, conforme decidiu o TFR em acórdão publicado na RDA 155/103.” O Superior Tribunal de Justiça destaca nos autos de Recurso Especial nº 179.818 que “[...] a autoridade coatora participa do *mandamus* como parte no sentido formal, enquanto a pessoa jurídica de direito público interno, destinatária dos efeitos da decisão, participa no capítulo material.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 509). A esse respeito, colhe-se recente orientação do Superior Tribunal de Justiça: “Administrativo. Mandado de segurança. Convênio celebrado para implementação de projeto cultural. Legitimidade passiva *ad causam* da autoridade coatora. Posterior constatação de mote político omitido na ocasião da celebração da avença. Ato administrativo viciado em seu objeto por omissão. Causa de invalidação do convênio. Inexistência de afronta ao devido processo legal. 1. A legitimidade passiva ad causam da autoridade coatora é manifesta; a uma, pois, consoante infere-se à fl. 311 dos volumes apensados aos autos principais, o Sr. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura anulou o Convênio Siconv n. 703101/2009-MinC/FNC a mando da autoridade impetrada e, a duas, porque o § 3º do art. 6º da novel Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, preconiza que “Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática”. [...]” (STJ, MS 14.668/DF, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Primeira Seção, j. 24/03/2010, DJe 09/04/2010).

<sup>31</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. No mesmo sentido, v. GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 157.

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 69

<sup>33</sup> Questão relevante diz respeito à identificação da autoridade coatora na hipótese de omissão de ato devido pelos agentes administrativos. A omissão, como visto, pode autorizar o manejo de mandado de segurança. No caso de omissão de comportamento devido pelo administrador público, a autoridade coatora é aquela que a lei indica como competente para praticar o ato, destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 510).

<sup>34</sup> O parágrafo 2º da regra em tela estabelece não caber mandado de segurança contra atos de gestão comercial praticados por administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviços públicos. O artigo 2º da Lei nº 12.016/2009 afirma ser federal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o

parágrafo 3º do artigo 1º da Lei nº 12.016/09 estabelece hipótese de substituição processual: “Quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança.”<sup>35</sup>

Por força do artigo 24 da Lei nº 12.016/09, ao mandado de segurança aplicam-se os artigos 46 a 49 do Código de Processo Civil (referindo ao revogado Código de Processo Civil de 1973). No atual regime processual civil (CPC/2015), são os artigos 113 a 118. Os mencionados dispositivos de lei cuidam da disciplina jurídica do litisconsórcio. Desperta particular interesse o litisconsórcio ativo. Há litisconsórcio ativo quando há dois ou mais autores como partes processuais, quer em nome de uma comunhão de interesses, quer por força da indivisibilidade do direito material. O litisconsorte ativo é considerado parte principal e equiparado ao impetrante no mandado de segurança. O litisconsórcio ativo facultativo é medida que atende aos anseios de economia processual e minimiza os riscos de decisões conflitantes em casos idênticos. “As ações continuam distintas entre si, não exigindo decisão uniforme para todas.”<sup>36</sup> A lei processual permite que o juiz limite o litisconsórcio ativo facultativo quanto ao número de litigantes quando se comprometer a rápida solução do litígio ou se dificultar a defesa. Nos termos do parágrafo 2º do artigo 10 da Lei nº 12.016/2009, o ingresso de litisconsorte ativo não é admitido após o despacho da petição inicial. A regra em estudo tem *intenção moralizadora*, diz a doutrina, na hipótese de litisconsórcio ativo facultativo. Se decisão foi concessiva da liminar, o ingresso ulterior pode importar em indevida *escolha* do órgão julgador pelo litisconsorte afluente. O litisconsórcio facultativo ulterior, nesse caso, motiva-se no interesse de colocar o direito individual sob a proteção judicial de ordem liminar já concedida (e em desrespeito ao Princípio do

---

mandado houverem de ser suportadas pela União ou por entidade por ela controlada. A regra prevista no artigo 3º e seu parágrafo único da Lei nº 12.016/2009 afirma que o titular de direito líquido e certo decorrente de direito de terceiro e em condições idênticas é autorizado a impetrar mandado de segurança a favor do direito originário se o seu titular não o fizer no prazo de trinta dias quando notificado judicialmente. O exercício desse direito, diz o parágrafo único do dispositivo de lei em estudo, submete-se ao prazo fixado no artigo 23 da Lei nº 12.016/2009 contados da notificação (isto é, submete-se ao prazo de cento e vinte dias). A impetração de mandado de segurança é admitida contra agentes de estabelecimentos particulares de ensino (que exercem funções autorizadas pelo Poder Público), contra sindicatos (no concernente à cobrança de contribuição sindical), contra agentes financeiros (executores de planos governamentais sob o regime jurídico do Poder Público, tais como os agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação) e contra atos de Serviços Sociais Autônomos (que, conquanto exerçam atividade de natureza privada, recebem parte da contribuição arrecadada pela Previdência Social, tais como SESI, SESC, SENAI, LBA etc.), como registra Maria Sylvania Zanella Di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 509).

<sup>35</sup> Cassio Scarpinella Bueno anota a respeito que a regra em foco traz preceito de substituição processual para o mandado de segurança; o autor deseja “[...] que sua repetição chame a atenção dos intérpretes e aplicadores do direito para que ela seja mais utilizada do que, em geral, o é, não obstante ser ela a matriz da Súmula 628, do STF, segundo a qual integrante de lista de candidatos a determinada vaga da composição de tribunal é parte legítima para impugnar a validade de nomeação de concorrente” (BUENO, Cassio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 12. A respeito, ainda, v. SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 164).

<sup>36</sup> REMÉDIO, José Antonio. *Mandado de segurança individual e coletivo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 317.

Juiz Natural), pondera a doutrina.<sup>37</sup> José Miguel Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo afirmam que a limitação de cognição no mandado de segurança não oferece campo propício para a intervenção de terceiros. A discussão centra-se na possibilidade da assistência simples ou da assistência qualificada, lembram, situação em que o STJ posiciona-se de modo restritivo, pois a participação de um terceiro após a constituição da relação processual é “incompatível com a agilidade e com a natureza do procedimento.”<sup>38</sup>

A competência para processar e julgar o mandado de segurança é definida pela categoria da autoridade coatora e pela sua sede funcional. A competência dos tribunais e dos juízos está disposta na Constituição Federal.<sup>39</sup> “Não interessa a natureza do ato impugnado; o que importa é a sede da autoridade coatora e sua categoria funcional, reconhecidas as normas de organização judiciária pertinentes. Se a impetração foi dirigida a juízo incompetente, ou no decorrer do processo surgir fato ou situação jurídica que altere a competência julgadora, o Magistrado ou o Tribunal deverá remeter o processo ao juízo competente.”<sup>40</sup> É cabível o mandado de segurança na Justiça do Trabalho em virtude do que estabelece o art. 114, inciso IV, da Constituição Federal em vigor, quando o ato questionado envolver matéria afeta à jurisdição trabalhista. Ainda, é cabível o mandado de segurança em matéria criminal e eleitoral, nos respectivos juízo e Justiça, o que não lhe altera a natureza. “Para fins da segurança não importa a origem do ato impugnado, nem a natureza das funções da autoridade coatora, visto que todos se sujeitam ao preceito nivelador do inc. LXIX do art. 5º da CF.”<sup>41</sup>

<sup>37</sup> MAIA FILHO, Napoleão Nunes; ROCHA, Caio César Vieira; LIMA, Thiago Asfor Rocha, (Orgs.).

*Comentários à nova lei do mandado de segurança*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 164.

<sup>38</sup> MEDINA, José Miguel Garcia e ARAÚJO, Fábio Caldas de. MEDINA, José Miguel Garcia e ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo*. *Comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 232.

<sup>39</sup> A Justiça Federal compete o julgamento de mandado de segurança contra atos de autoridades federais não apontadas em normas especiais, originariamente, como regra nas Varas da Justiça Federal, e nos limites de sua jurisdição territorial, com recurso para os respectivos Tribunais Regionais Federais. Compete à Justiça Ordinária dos Estados o processamento e o julgamento de mandados de segurança contra atos das autoridades estaduais e municipais, observadas as normas de organização judiciária de cada unidade da federação. “O juízo competente será sempre o da respectiva comarca, circunscrição ou distrito, segundo a organização judiciária de cada Estado, observados os princípios constitucionais e legais pertinentes” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 75).

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 77.

<sup>41</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 80. A esse respeito, v., ainda, PACHECO, José da Silva, *Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas*. 5. ed. atual. rev. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 200-201. Ainda: “[...] Mandado de segurança contra ato do Superintendente do IBAMA. Autarquia federal. Competência da justiça federal. 1. A competência para julgamento de Mandado de Segurança é estabelecida em razão da função ou da categoria funcional da autoridade apontada como coatora. 2. Hipótese em que o mandamus foi impetrado contra o Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (autarquia federal de regime especial), porquanto este é qualificado como autoridade federal, nos termos da Lei Federal 12.016, de 7 de agosto de 2009 (Lei do Mandado de Segurança). [...]” (STJ, CC 105.538/AM, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Primeira Seção, j. 26/08/2009, DJe 28/08/2009).

## 2. Petição inicial e documentos que a instruem. A ordem liminar, a sua suspensão e a (in)constitucionalidade do artigo 15 da Lei nº 12.016/09

O artigo 6º da Lei nº 12.016/09 estabelece que a petição inicial do mandado de segurança deve preencher os requisitos estabelecidos na lei processual. Será apresentada em duas vias com os documentos que instruírem a primeira, devidamente reproduzidos na segunda. Decerto, a regra aplica-se ao sistema físico de processamento de autos e não ao sistema eletrônico hoje implantado na Justiça Ordinária do Estado de São Paulo (Sistema de Automação da Justiça - SAJ). A petição inicial deve indicar, diz a lei de regência, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que a integra e a qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições. O parágrafo 1º da regra afirma que se o documento necessário à prova do alegado se achar em repartição, em estabelecimento público, em poder de autoridade que se recuse a fornecê-lo por certidão ou em poder de terceira pessoa, o juiz ordenará *preliminarmente*, por ofício, a exibição desse documento em original ou em cópia autêntica, assinando o prazo de dez dias para o cumprimento da ordem. O escrivão deve extrair cópias do documento para juntá-las à segunda via da petição. Nos termos do parágrafo 2º do artigo em estudo, ainda, se a autoridade que tiver assim procedido for a própria autoridade coatora, a ordem será feita no próprio instrumento de sua notificação a prestar informações.

O artigo 10, *caput*, da Lei nº 12.016/09 afirma que a petição inicial do mandado de segurança será desde logo indeferida, motivadamente, nas seguintes hipóteses: (i) quando não for o caso de mandado de segurança; (ii) quando se lhe faltar algum dos requisitos legais ou (iii) quando decorrido o prazo legal à impetração. Tal decisão de indeferimento da inicial desafia recurso de apelação. O parágrafo 1º do artigo 10 em foco dispõe que se a competência para o julgamento do mandado de segurança couber originariamente a um dos tribunais, do ato do relator caberá agravo para o órgão competente do tribunal que integre. Impende assinalar que o regime de agravo alterou-se profundamente no novo CPC, mas não houve a expressa revogação ou modificação da lei especial do mandado de segurança nesse ponto, de modo que prevalece o regime da Lei nº 12.016/09 em atenção ao critério da especialidade estabelecido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para solucionar o conflito de regras jurídicas.

Não sendo caso de indeferimento da petição inicial e tendo sido atendidas as exigências do artigo 6º da Lei do Mandado de Segurança, o art. 7º, *caput*, da Lei nº 12.016/09 afirma que, ao despachar a inicial, o juiz: (i) ordenará que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de dez dias, preste as informações; (ii) determinará que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos para ingresse no feito, se o caso e (iii) determinará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido quando houver *fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida*. É facultado ao juiz exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica. O mandado de segurança presta-se a proteger direito violado ou que esteja em iminente ameaça de violação. Sendo assim, havendo requerimento expresso da parte, o juiz poderá, liminarmente,

*inaudita altera parte*, se o caso, *suspender o ato impugnado* desde que presentes duas situações: (i) caso sejam relevantes os fundamentos do pedido e (ii) caso haja risco de que, não sendo adotada tal providência, resulte ineficaz a decisão final se vier a ser concessiva de segurança. É o que estabelece o inc. III do art. 7º da Lei nº 12.016/09. Deferida ou negada a ordem liminar, desafia-se recurso de agravo de instrumento, consoante orientação consolidada no Superior Tribunal de Justiça e no parágrafo 1º do art. 7º da Lei nº 12.016/09.<sup>42</sup>

A ordem liminar (provisória) no mandado de segurança não se sujeita aos mesmos requisitos das tutelas provisórias de urgência ou evidência genericamente previstas no Código de Processo Civil. A confusão, contudo, é frequente. O deferimento da tutela liminar no mandado de segurança condiciona-se à *relevância do fundamento* do pedido e ao *risco de ineficácia do provimento jurisdicional final* se for concessivo da segurança. Nada mais. Nada além. O regime jurídico é próprio, porque especial, e os requisitos não são os estabelecidos no Código de Processo Civil. Decerto, há limitações legais para o deferimento do provimento liminar em mandado de segurança, consoante dispõe o parágrafo 2º do artigo 7º da lei de regência. O legislador afirma que não será concedida medida liminar em mandado de segurança que tenha por objeto: (i) a compensação de créditos tributários; (ii) a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior; (iii) a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e (iv) a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza. Por certo, tais vedações estendem-se à tutela provisória a que se refere o Código de Processo Civil, por força do parágrafo 5º da regra em exame. Uma vez deferida a medida liminar, salvo se for revogada ou cassada, os seus efeitos devem persistir até a prolação da sentença. É o que determina o parágrafo 3º do dispositivo de lei em questão. O parágrafo 4º do artigo 7º da Lei nº 12.016/09 afirma que, deferida a liminar, o processo terá prioridade para julgamento. Ainda, nos termos do art. 8º da Lei n. 12.016/09, será decretada a perempção ou a caducidade da medida liminar ex officio ou a requerimento do Ministério Público quando for concedida a ordem e o impetrante criar obstáculo ao normal andamento do processo ou quando deixar ele de promover por mais de três dias úteis os atos e as diligências que lhe cumprirem.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Nesse sentido é a orientação da jurisprudência: “PROCESSUAL CIVIL - Liminar em mandado de segurança - Natureza interlocutória - Agravo de instrumento - Cabimento - Aplicação subsidiária da sistemática recursal prevista no Código de Processo Civil. 1. A sistemática recursal prevista no Código de Processo Civil é aplicável subsidiariamente a todo o ordenamento jurídico, inclusive aos processos regidos por leis especiais, sempre que não houver disposição especial em contrário. 2. A liminar, negando ou concedendo a antecipação, é decisão interlocutória que desafia agravo de instrumento. 3. Em linha com a já placitada jurisprudência desta Corte, a Nova Lei do Mandado de Segurança, em interpretação autêntica, meramente elucidativa, prevê explicitamente o agravo de instrumento contra decisão liminar no mandamus (art. 7º, § 1º, da Lei n. 12.016, de 07/08/2009). 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.” (STJ, REsp 1124918/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, j. 17/11/2009, DJe 07/12/2009).

<sup>43</sup> O procedimento do mandado de segurança é bastante simples: recebida a inicial, notifica-se a autoridade coatora para que informe a respeito da impetração. A seguir, os autos são remetidos ao representante do Ministério Público para parecer. Após, imediatamente, seguem os autos à prolação de sentença. No mandado de segurança, como antes assinalado, “[...] não há oportunidade para testemunhas, vistorias ou perícias, nem em caráter prévio ou preparatório” (GRECO FILHO, Vicente. Tutela constitucional das liberdades. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 163). Quanto às informações a serem prestadas pela autoridade coatora, não têm elas as características da contestação no processo comum. A pessoa obrigada a informar é a própria autoridade apontada como coatora.

Há um ponto que merece especial atenção, o qual foi introduzido pelo

Código de Processo Civil de 2015. O artigo 1.059 do Código de Processo Civil de 2015 afirma que “à tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009”. Ao versar a respeito das medidas de urgência contra o Poder Público, o Código de Processo Civil de 2015 fez manter o regime jurídico diferenciado conferido à Fazenda Pública no que diz respeito às tutelas provisórias requeridas contra o Poder Público. O legislador processual civil esclarece que permanecem em vigor as disposições da Lei nº 8.437/92 e da Lei nº 12.016/09. Ambos os diplomas normativos instituem óbices à concessão de tutelas provisórias contra a Fazenda Pública. É proibida por lei a concessão de liminar de natureza satisfativa contra a Fazenda Pública, estabelece o parágrafo 3º do art. 1º da Lei nº 8.437/92. É também vedada por lei (e permanece a assim ser) a concessão de medidas que tenham por objeto a compensação de créditos tributários e à entrega de mercadorias e de bens provenientes do exterior, assim como as tendentes à vedação à reclassificação ou equiparação de servidores públicos e proibição à concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza, como dispõe o parágrafo 2º do artigo 7º da Lei do Mandado de Segurança.<sup>44</sup> Ainda, a Lei nº 9.494/97 disciplina de modo restritivo a concessão de medidas antecipatórias contra a Fazenda Pública. As limitações contidas nos diplomas normativos em estudo permitem verificar o rigor exigido do Estado-Juiz na excepcional concessão de medidas provisórias contra a Fazenda Pública.<sup>45</sup>

---

ausência de informações não gera confissão, diferentemente do que ocorre no regime do Código de Processo Civil aplicável às ações de conhecimento. A falta de informações por parte da autoridade coatora não determina a prática de crime de desobediência contra ato judicial. A desobediência ocorre se e quando for concedida a segurança e, intimado para o cumprimento, a autoridade coatora ou o responsável por seu cumprimento deixam de proceder de modo eficaz. A falta de informação pode facilitar a concessão da ordem, decerto. Pode, ainda, acarretar a responsabilidade funcional ao servidor omissor. No entanto, não há revelia ou desobediência em face do Poder Judiciário. Havendo urgência, é permitido impetrar mandado de segurança por telegrama, radiograma, fax ou outro meio eletrônico de autenticidade comprovada. É o que dispõe o artigo 4º da Lei do Mandado de Segurança. Nesse caso, pode o juiz notificar a autoridade por telegrama, radiograma ou por outro meio que assegure a autenticidade do documento e a imediata ciência pela autoridade, caso em que o texto original da petição deve ser apresentado nos cinco dias úteis seguintes. Em se tratando de documento eletrônico, devem ser observadas as regras da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira. O artigo 11 da Lei nº 12.016/2009 afirma que feitas as notificações previstas na lei, o serventuário em cujo cartório corra o feito deve juntar aos autos a cópia autêntica dos ofícios endereçados ao coator e ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada. Deve, ainda, juntar a prova da entrega a estes ou da sua recusa em aceitá-los ou dar recibo. De seu turno, cuidando-se de writ interposto por telegrama, radiograma, fac-símile ou por outro meio eletrônico de autenticidade comprovada, fará o serventuário a comprovação da remessa. Findo o prazo de dez dias a que a autoridade coatora preste as suas informações, o juiz deve ouvir o representante do Ministério Público, que opinará em dez dias. Com ou sem o seu parecer, os autos são conclusos à decisão judicial, que deve ser proferida em trinta dias.

<sup>44</sup> A Fazenda Pública goza da prerrogativa de se valer da suspensão do cumprimento da liminar pelo presidente do tribunal respectivo (Lei nº 8.437, art. 4º); e, no mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, tem o direito de ser ouvida antes da apreciação da medida de urgência (Lei nº 8.437, art. 2º).

<sup>45</sup> O Supremo Tribunal Federal analisou em controle concentrado a constitucionalidade das restrições à concessão da tutela provisória em desfavor da Fazenda Pública. Na ADI/MC nº 223, não houve enfrentamento do mérito. Na ADC nº 4, o Supremo Tribunal Federal afirma a

Em se tratando de mandado de segurança coletivo, o art. 22, parágrafo 2º, da Lei nº 12.016/09 assevera que a ordem liminar somente pode ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deve pronunciar-se em 72h. A nosso ver, a regra exige temperamentos, jamais admitindo a interpretação literal. Antonio Herman Benjamin e Gregório Assagra de Almeida acentuam que o dispositivo de lei em foco não é absoluto ou “[...] fiel ao espírito da Constituição se nela se pretender enxergar uma via inflexível e cega, de aplicação automática e universal”<sup>46</sup>. A nosso viso, o juiz é autorizado a afastar a incidência da regra em foco desde que o faça motivadamente, diante da explicitação das circunstâncias concretas e de peculiaridades do caso e dos contornos da demanda, sobretudo quando verificar que a oitiva prévia do representante judicial da pessoa jurídica de direito público gera risco de dano irreparável ou de difícil reparação aos direitos. A proteção judicial objeto de provimento liminar é manifestação do princípio do devido processo legal insculpido no artigo 5º, inciso LIV, da Carta Política de 1988. A previsão constitucional do mandado de segurança permite a proteção liminar do bem jurídico ameaçado por conduta do Estado. O *direito público subjetivo* do impetrante à obtenção da ordem liminar é protegido pelo Direito, desde que sejam demonstrados os seus pressupostos específicos. “Se for de rigor, qualquer que seja a hipótese, o juiz poderá sempre exercer concretamente o controle difuso ou incidental de constitucionalidade, com base no artigo 5º, XXXV, da CF/1988.”<sup>47</sup>

O artigo 15 da Lei nº 12.016/09 é uma regra que exige análise crítica do intérprete. Afirma que a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, o presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso poderá suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença. Contra tal decisão cabe o recurso de agravo, sem efeito suspensivo, o qual será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição. Com a devida vênia, a regra ressent-se de inconstitucionalidade. Como é elementar, a inconstitucionalidade da lei, como é de conhecimento geral, pode ser declarada pela via de ação (com efeitos *erga omnes*) ou pela via de exceção, isto é, pela autoridade judicial competente ao processamento e julgamento do feito a ela submetido concretamente, e com eficácia restrita às partes em litígio.

---

constitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.494/1997 (STF, Tribunal Pleno, ADC nº 4, Rel. Min. Sydney Sanches, j. em 1º/10/2008). Disso decorre a admissão, pela Corte Constitucional, de um regime rígido e excepcional ao tratamento de medidas provisórias contra a Fazenda Pública.

<sup>46</sup> BENJAMIM, Antonio Herman e ALMEIDA, Gregório Assagra de. In: MAIA FILHO, Napoleão Nunes; ROCHA, Caio César Vieira; LIMA, Thiago Asfor Rocha (org.) Comentários à nova lei do mandado de segurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 323.

<sup>47</sup> BENJAMIM, Antonio Herman e ALMEIDA, Gregório Assagra de. In: MAIA FILHO, Napoleão Nunes; ROCHA, Caio César Vieira; LIMA, Thiago Asfor Rocha (org.) Comentários à nova lei do mandado de segurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 323. Nos termos do art. 9º da Lei n. 12.016/2009, no prazo de 48 horas da notificação da medida liminar, as autoridades administrativas devem remeter cópia autenticada do mandado notificador 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, bem como indicações e elementos outros necessários às providências a serem tomadas à eventual suspensão da medida e defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder.

São severas as críticas contra a possibilidade estabelecida pelo legislador de suspensão da ordem liminar por decisão de autoridade jurisdicional diversa daquela que a lei afirma ter poderes para reexame na sistemática própria dos recursos em geral, conquanto seja frequente a aplicação da regra contida no artigo 15 da Lei do Mandado de Segurança.<sup>48</sup> Sérgio Ferraz<sup>49</sup> afirma com acerto que a suspensão da ordem liminar por autoridade jurisdicional diversa daquela que a concedeu (ou a suspensão dos efeitos da decisão concessiva de segurança) é “[...] constitucionalmente esdrúxula, à vista dos princípios norteadores da função jurisdicional.” A medida ressentida de inconstitucionalidade, diz, porque fere as garantias do contraditório, da ampla defesa, do juiz natural e do devido processo legal. “O fato de estar esse tremendo poder nas mãos do presidente da Corte para a qual o writ deverá subir em recurso, mas, sobretudo, a circunstância de decidir ele sem audiência de todos os interessados na manutenção do decisório cuja suspensão se requer, somente torna mais aguda a inaceitabilidade dessa espúria ablação da função jurisdicional singular.” Decerto, se a ordem liminar for deferida com desprezo a outros interesses sociais e jurídicos mais relevantes, acentua Sérgio Ferraz, a via apropriada não é a sua cassação pelo presidente da Corte “[...] de cima para baixo imposta.” A via adequada, por evidente, é o ataque da ordem judicial pela senda recursal apropriada (por meio de agravo de instrumento à livre distribuição na Instância Superior) ou, excepcionalmente, até mesmo por meio de outro mandado de segurança.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> “[...] A Lei nº 12.016/2009 autoriza a suspensão, pelo Presidente do Tribunal, de liminares e sentenças (art. 15) que causem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, bem como permite a extensão dos efeitos desta decisão àquelas cujo objeto seja idêntico (art. 15, § 5º). [...]” (STJ, AgRg na SS 2.780/BA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, Corte Especial, julgado em 03/02/2016, DJe 17/03/2016); “RECLAMAÇÃO. A competência para examinar pedido de suspensão dos efeitos de sentença concessiva de segurança é do presidente do tribunal de origem (art. 15, caput, da Lei nº 12.016, de 2009); não usurpa, portanto, a competência do Superior Tribunal de Justiça a decisão que defere pedido de suspensão lá articulado, porque proferida nos limites de sua competência. [...]” (STJ, AgRg na Rcl 5.132/MA, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, Corte Especial, julgado em 29/08/2012, DJe 06/09/2012); “PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. Grave lesão à saúde pública. No âmbito do pedido de suspensão, o Presidente do Tribunal apenas emite juízo político acerca dos efeitos da decisão impugnada, tendo presentes os eventuais danos do provimento judicial aos valores protegidos pelo art. 15 da Lei nº 12.016, de 2009 (ordem, saúde, economia e segurança públicas), e na espécie a grave lesão à saúde ficou demonstrada. [...]” (STJ, AgRg na SS 2.408/DF, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, Corte Especial, julgado em 01/07/2011, DJe 28/09/2011).

<sup>49</sup> FERRAZ, Sérgio. Mandado de segurança: suspensão da sentença e da liminar. In: FUX, Luiz; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; NERY JUNIOR, Nelson (Coords.). Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 65. A esse respeito, acrescenta: “[...] em nosso entendimento, suspensa a medida liminar, os efeitos do despacho que concedeu a suspensão ficam extintos se sobrevém sentença concessiva da segurança. Se o Poder Público quiser, que vá requer a suspensão, já agora da segurança, até porque se cuida de instrumentos assemelhados, por certo, mas que têm por objeto momentos e atos bem diferentes, praticados no writ. O § 9º do art. 4º da Lei 8.437/1992 dispõe na linha dessa afirmação, mas, conforme já salientamos, cinge-se às medidas cautelares nas ações em geral, não se estendendo, à vista das pautas principiológicas atinentes ao nosso writ, aos mandados de segurança” (Ob. cit., p. 69).

<sup>50</sup> O parágrafo 1º do artigo 15 da Lei nº 12.016/09 estabelece que, se for indeferido o pedido de suspensão ou se for provido o agravo a que se refere o caput do artigo 15, cabe novo pedido de suspensão ao Presidente do tribunal competente para conhecer do recurso especial ou recurso extraordinário. É cabível tal pedido de suspensão quando for negado provimento ao agravo de

No que diz respeito à sentença proferida em mandado de segurança, algumas ponderações são necessárias. No anterior regime da Lei nº 1.533/51, se não fosse caso de indeferimento da petição inicial, a sentença poderia ser de carência de ação ou de mérito. Se de mérito, as sentenças seriam concessivas ou denegatórias da segurança. Como é notório, a carência de ação ocorre quando o impetrante deixa de atender aos pressupostos processuais e às condições da ação. A sentença de mérito é presente, de outro lado, se há a discussão do direito material invocado “apreciando desde a sua existência até a sua liquidez e certeza diante do ato impugnado, para concluir pela concessão ou denegação da segurança.”<sup>51</sup> Se concedida a segurança, o juiz transmitirá por ofício (ou por meio eletrônico de comunicação, no regime de processamento eletrônico de feitos) o inteiro teor da sentença à autoridade coatora e à pessoa jurídica interessada por intermédio do oficial do juízo ou pelo correio (artigo 13, Lei nº 12.016/09). Em caso de urgência, pode o juiz observar o disposto no art. 4º da lei em foco, por força da autorização contida no parágrafo único do artigo 13.

Nos termos do artigo 19 da Lei do Mandado de Segurança, a sentença ou o acórdão que denegar a segurança sem decidir o mérito não impede que o impetrante pleiteie o reconhecimento dos seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais por meio de ação própria de conhecimento, no mais das vezes, razão pela qual se faz presente apenas a coisa julgada formal. O artigo 22, *caput*, da Lei nº 12.016/09 estabelece que no mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo

---

instrumento tirado contra a decisão liminar a que refere o artigo em questão, nos termos do parágrafo 2º do artigo 15 da Lei em foco. O parágrafo 3º do artigo 15 da Lei nº 12.016/09 dispõe que a interposição de agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e os seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere tal artigo. Ainda, o presidente do tribunal fica autorizado a conferir ao pedido efeito suspensivo liminar se constatar em juízo prévio a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida (par. 4º do art. 15 da Lei nº 12.016/09). Estabelece o parágrafo 5º da regra em apreço que as ordens liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão. O presidente do tribunal é autorizado a estender os efeitos da suspensão a ordens liminares supervenientes, diz o legislador, mediante simples aditamento do pedido original.

<sup>51</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de segurança. 31. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 101. No sistema da Lei Federal nº 12.016/09, há apenas a possibilidade de concessão ou de denegação da segurança, pondera parte da doutrina. Não mais há menção explícita pelo legislador às hipóteses de extinção processual sem resolução de mérito. As hipóteses de carência de ação estão hoje abarcadas pelas decisões denegatórias da pretensão. Cassio Scarpinella Bueno afirma que o parágrafo 5º do art. 6º da Lei nº 12.016/09 remete ao art. 267 do Código de Processo Civil (de 1973), salientando que o mandado de segurança deve ser denegado nessas situações. A decisão denegatória em mandado de segurança, diz o autor, não pode ser entendida apenas como a decisão que extingue o processo sem resolução de mérito. É denegatória da segurança a decisão que rejeita a pretensão do impetrante, julgando-a improcedente, a teor do artigo 487, I, do Código de Processo Civil. O mandado de segurança admite sentença concessiva ou denegatória da segurança, no todo ou em parte. Em suma, diz Bueno, por força do regime do artigo 6º, parágrafo 5º, da Lei nº 12.016/09, denega-se (o mandado de) segurança nos casos previstos pelo artigo 267 do Código de Processo Civil de 1973 (hoje, artigo 485 do Código de Processo Civil de 2015), os quais concernem à extinção processual sem resolução do mérito. O pedido de mandado de segurança poderá ser renovado dentro do prazo decadencial de cento e vinte dias previsto no artigo 23da lei em foco, se a decisão denegatória não lhe houver apreciado o mérito (Lei nº 12.016/09, art. 6º, § 6º). (BUENO, Cassio Scarpinella. A nova lei do mandado de segurança. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 132 ss.).

impetrante.<sup>52</sup> O parágrafo 1º do artigo 22 da lei em estudo afirma que o mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais. Entretanto, diz, 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 trinta dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

O artigo 25 da Lei do Mandado de Segurança preceitua que no processo de mandado de segurança não cabem a interposição de embargos infringentes ou a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios. É cabível, contudo, a aplicação de sanções no caso de litigância de má-fé. A doutrina e a jurisprudência controvertem sobre a aplicação princípio da sucumbência no *writ*. No que diz respeito à condenação às despesas do processo, prevalece o entendimento de que por ser tratar de uma ação na qual se faz necessário representar por advogado, é preciso respeitar o que dispõe o artigo 85 do Código de Processo Civil. José Antônio Remédio<sup>53</sup> afirma ser devida a condenação ao pagamento das custas processuais pelo sucumbente, ainda que a sentença a ela não refira expressamente a decisão. Pelo fato de corresponder a uma ação, adverte, subordina-se a todas as regras do Código de Processo Civil que disciplinam o processo de conhecimento, salvo naquilo que a lei especial dispuser de modo diverso. Por outro lado, alerta, já se decidiu ser incabível a condenação às custas do processo, não se aplicando o regime geral de distribuição dos ônus de sucumbência do Código de Processo Civil, porque, a rigor, não existe *parte vencida* no mandado de segurança. A jurisprudência orienta-se no sentido de que no caso de denegação da segurança, o impetrante deve responder pelo pagamento das custas do processo.

Em relação aos honorários advocatícios de sucumbência, não paira a mesma incerteza. A despeito de acirrada discussão doutrinária e jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal firma o seu entendimento final em 26 de maio de 1965 no sentido retratado no verbete sumular 512: “Não cabe condenação em honorários de advogado na ação de mandado de segurança”. Os fundamentos são três: (i) o princípio da sucumbência é de ser aplicado aos processos regulados pelo Código de Processo Civil e não aos processos regidos por lei especial; (ii) a aplicação do princípio da sucumbência implica eventual inibição de exercício de garantia constitucional do *writ* e (iii) a aplicação do princípio da sucumbência em mandado de segurança pode fomentar injustificadamente o aumento de demandas, gerando pretensões a objetivar a verba honorária de sucumbência quando sequer necessária é a *execução* propriamente dita (cumprimento de sentença). Sedimentando esse entendimento, o Superior Tribunal de Justiça fez editar a súmula 105, em 26 de maio de 1994, na qual afirma: “Na ação de mandado de segurança, não se admite condenação em honorários advocatícios.”

<sup>52</sup> Cássio Scarpinella Bueno acentua que sendo passíveis de tutela jurisdicional pelo mandado de segurança coletivo somente os direitos coletivos e os direitos individuais homogêneos (e não os direitos difusos), a coisa julgada deve restringir-se aos membros do grupo ou aos membros da categoria substituída pelo impetrante na relação processual. Isso porque tanto os direitos coletivos quanto os individuais homogêneos pertencem a pessoas determinadas ou determináveis, diversamente do que ocorre nos direitos difusos (BUENO, Cássio Scarpinella. A nova lei do mandado de segurança. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 133).

<sup>53</sup> REMÉDIO, José Antonio. Mandado de segurança individual e coletivo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 436.

No que diz respeito ao cumprimento de sentença em mandado de segurança, é elementar dizer que a fase de cumprimento de sentença corresponde à série de atos processuais concatenados que visam ao cumprimento coativo da prestação. O parágrafo 3º do artigo 14 da Lei do Mandado de Segurança estabelece que a sentença concessiva da segurança pode ser executada provisoriamente, salvo nos casos em que for vedada a concessão da medida liminar.<sup>54</sup> O mandado de segurança é um procedimento célere limitado à fase postulatória e probatória documental, admitindo a concessão de ordem liminar quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar ineficácia da medida caso seja deferida ao final. O mandado de segurança caracteriza-se pela imposição de ordem judicial executória por si (*self-enforcing*), isto é, independentemente de intervenção da parte e de instauração de nova fase procedimental<sup>55</sup>. A sentença no *writ* é preponderantemente mandamental. Sendo assim, a pretensão é satisfeita de forma direta, de *per si*, no mais das vezes, isto é, sem que haja a necessidade de outro pronunciamento judicial, dispensando-se a etapa de execução/cumprimento de sentença. O desrespeito ao comando judicial nela contido enseja o crime de desobediência (Código Penal, art. 330), intervenção estadual ou federal (Constituição Federal de 1988, artigos 35, incisos IV, e 34, inciso I) ou reclamação à garantia da autoridade no cumprimento de decisão de tribunal e à repulsa ao manifesto desrespeito ao Poder Judiciário (Constituição Federal de 1988, art. 105, inc. I, alínea “f”).<sup>56</sup>

Da sentença que denega ou concede a segurança, cabe o recurso de apelação (Lei nº 12.016/09, art. 14). Uma vez concedida a segurança, a sentença está sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição (Lei nº 12.016/09, art. 14, parágrafo 1º), estendendo-se à autoridade coatora o direito de recorrer (Lei nº 12.016/09, art. 14, parágrafo 2º). Respeitadas opiniões contrárias, a regra em foco comporta interpretação sistêmica e teleológica com o regime do artigo 496 do Código de Processo Civil, que estabelece critérios adequados para verifica-se a real pertinência do (excepcional) reexame necessário, os quais melhor atendem à eficiência, à celeridade do processo e à garantia de autoridade da jurisdição prestada pelo juiz singular<sup>57</sup>. O artigo 496 do CPC/2015 afasta com acerto o duplo

<sup>54</sup> O parágrafo 4º do artigo em estudo dispõe que o pagamento de vencimentos e de vantagens pecuniárias assegurados em sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público da Administração direta ou autárquica federal, estadual e municipal somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial.

<sup>55</sup> REMÉDIO, José Antônio. Mandado de segurança individual e coletivo. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 500.

<sup>56</sup> De acordo com o artigo 26 da Lei nº 12.016/09, constitui crime de desobediência, nos termos do artigo 330 do Código Penal, o não cumprimento das decisões proferidas em mandado de segurança, sem prejuízo das sanções administrativas e da aplicação da Lei nº 1.079/50, quando cabíveis, diploma que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

<sup>57</sup> CPC/2015. Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público; II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal [...]

§ 3º Não se aplica o disposto neste artigo quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a: I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público; II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados; III - 100 (cem) salários-mínimos para todos os demais

grau de jurisdição obrigatório quando a decisão de valores não expressivos ou quando for calcada em súmula de tribunal superior, em acórdãos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça em recursos repetitivos, em entendimento vinculante do próprio ente público e em resoluções de demandas repetitivas ou de assunção de competência, o que se há aplicar, a nosso ver, ao mandado de segurança.

O recurso de apelação deve ser recebido no seu duplo efeito (efeitos suspensivo e devolutivo). Contudo, há ações que em função da especialidade da pretensão nelas veiculada, a sentença não se presta a ter eficácia suspensa mesmo diante da pendência de recurso. A ausência de efeito suspensivo predomina, acentua a doutrina, tanto para a sentença concessiva, quanto para a sentença denegatória de segurança (que cassa a liminar antes concedida)<sup>58</sup>. O parágrafo 3º do artigo 13 da Lei do Mandado de Segurança estabelece que “[...] a sentença que conceder o mandado de segurança pode ser executada provisoriamente, salvo nos casos em que for vedada a concessão da medida liminar”. Na denegação da segurança, a sentença tem natureza jurídica declaratória negativa. A ordem liminar porventura deferida deve ser retirada do mundo jurídico em virtude da eficácia extunc dos provimentos jurisdicionais declaratórios. Ainda que seja interposto recurso contra tal sentença, a interposição não é suficiente por si só para que o juiz o receba com efeito suspensivo e mantenha a eficácia da ordem liminar deferida. Os efeitos suspensivo e devolutivo do recurso de apelação devem ser avaliados sempre em relação ao teor da sentença vergastada. A súmula 405 do Supremo Tribunal Federal afirma que “[...] denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo, dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária”.<sup>59</sup>

---

Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público. § 4º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em: I - súmula de tribunal superior; II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos; III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência; IV - entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

<sup>58</sup> MEDINA, José Miguel Garcia e ARAÚJO, Fábio Caldas de. Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 169.

<sup>59</sup> O artigo 16 da Lei do Mandado de Segurança afirma que nos casos de competência originária dos tribunais, cabe ao relator instruir o processo. É assegurado o direito de defesa oral na sessão do julgamento. Nos termos do art. 937 do Código de Processo Civil de 2015, “[...] a sessão de julgamento, depois da exposição da causa pelo relator, o presidente dará a palavra, sucessivamente, ao recorrente, ao recorrido e, nos casos de sua intervenção, ao membro do Ministério Público, pelo prazo improrrogável de 15 (quinze) minutos para cada um, a fim de sustentarem suas razões, nas seguintes hipóteses, nos termos da parte final do caput do art. 1.021: [...] VI - na ação rescisória, no *mandado de segurança* e na reclamação”. Da decisão do relator que concede ou denega a medida liminar cabe agravo ao órgão competente do tribunal que integre. Nas decisões proferidas em mandado de segurança e nos respectivos recursos quando não for publicado no prazo de trinta dias contado da data do julgamento, o acórdão será substituído pelas respectivas notas taquigráficas, independentemente de revisão. Ainda, certo é que das decisões em mandado de segurança proferidas em única instância pelos tribunais cabe recurso especial e extraordinário (nos casos previstos em lei) e recurso ordinário (quando a ordem for denegada, a teor do que dispõe o artigo 18 da Lei nº 12.016/09). O artigo 27 da lei em foco determina que os regimentos dos tribunais e as leis de organização judiciária devem ser adaptados às disposições da Lei do Mandado

## PROPOSIÇÕES CONCLUSIVAS

O Código de Processo Civil de 2015 não alterou significativamente o regime do mandado de segurança e o procedimento estabelecido pela Lei Federal nº 12.016, de 07 de agosto de 2009. A referida lei mantém-se vigente; aliás, a ela havendo referência nos artigos 1.059 (que disciplina a tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública) e 937 (que garante o direito de sustentação oral às partes quando do julgamento dos processos no Tribunal), ambos do Código de Processo Civil. A análise crítica dos diplomas legislativos em foco, todavia, é sempre necessária. Refletir sobre as relações entre as normas jurídicas é um constante dever do intérprete. É preciso perquirir, por exemplo, as inconstitucionalidades que, adormecidas, podem se verificar na lei especial (15 da Lei nº 12.016/09). É imprescindível assegurar a aplicação sistêmico-teleológica dos diplomas normativos (estabelecendo, por exemplo, critérios racionais para as hipóteses de reexame necessário, estabelecidas pelo legislador processual civil no artigo 496).

A salvaguarda dos Direitos fundamentais reclama do Estado a criação de mecanismos de efetiva garantia da segurança do indivíduo contra os abusos dos governantes. É longa (e lapidar) a lição de que todo aquele que detém poder, tende a dele abusar. Daí ser preciso que “o poder limite o poder”, ensina Montesquieu. O mandado de segurança é uma ação de natureza constitucional que permite ordens vocacionadas a esse fim. Retrata a materialização do Estado Democrático de Direito. Acima de tudo, é um meio de garantir-se o permanente cumprimento da função pública pelo administrador, que todo poder exerce em nome do povo, jamais a seu bem, jamais a seu interesse. No Estado Democrático de Direito, por mais óbvio que seja repetir essa lição, o governante exerce uma *função*. Nada mais. Nada além. Exerce-se *função* quando uma determinada pessoa é investida de um poder não a bem e no interesse próprio, mas em prol da concreta realização dos interesses, dos direitos e das necessidades de outrem. As funções são poderes instrumentais garantidores do exercício de finalidades públicas em proveito dos administrados. Nelas, há o assujeitamento de um poder a uma finalidade imposta pelo Estado no interesse de todos. Não há um poder, a rigor. Há um dever do governante: o administrador público é prisioneiro cuja missão é, incessantemente, trabalhar de modo eficiente para garantir, passo a passo, dia a dia, o bem da coletividade. É o fundamento único que legitima o poder (que sequer a ele pertence), a teor da clara dicção do parágrafo 1º do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil.

O mandado de segurança é um meio de garantia da luz e da paz em um sistema composto por homens (por vezes seduzidos e inebriados pelo poder, porque falíveis e imperfeitos, como é próprio de toda condição humana). É que, mesmo em

---

de Segurança Individual e Coletivo em cento e oitenta dias contados da sua publicação, no que lhes couber. Note que a publicação da Lei nº 12.016/09 ocorreu em 10 de agosto de 2009, com início de vigência imediato, a teor do disposto em seu artigo 28. Houve a expressa revogação, dentre outras, da Lei nº 1.533/51 (art. 29). Os processos de mandado de segurança e os respectivos recursos têm prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus*, como dispõe o artigo 20 da Lei nº 12.016/09. Na instância superior, os processos de mandado de segurança devem ser levados a julgamento na primeira sessão que se seguir à data em que forem conclusos ao relator, certo que o prazo à conclusão não pode exceder de cinco dias.

*tempos sombrios*, diz Hannah Arendt, o homem tem o direito de esperar alguma iluminação; "Tal iluminação pode bem provir (...) mais da luz incerta, bruxuleante e frequentemente fraca que alguns homens e mulheres, nas suas vidas e obras farão brilhar em quase todas as circunstâncias e irradiarão pelo tempo que lhes foi dado na Terra". O dever de perpétua vigilância no exercício do Poder (e daquele que o exerce) é dever do Poder Judiciário. A missão confiada pelo legislador constitucional à Justiça é conter as condutas ilícitas dos entes públicos, estimulando-as a adotar comportamentos legítimos. Por meio do exercício concreto da função jurisdicional, o Direito é de ser fazer presente por meio de recursos da envergadura do mandato de segurança, amparando o homem contra os arbítrios e os desmandos do Estado. Somente assim há alguma garantia de que a invocação dos direitos fundamentais não é mero recurso retórico que pode ser impunemente lançado para justificar o injustificável. É preciso meios de garantir a aplicação do Direito nas relações estabelecidas entre os titulares do poder (homens) e os exercentes desse mesmo poder. Somente assim pode haver alguma esperança de que atravessaremos os tempos sombrios.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDR, Hannah. **Homens em Tempos Sombrios**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BENJAMIM, Antonio Herman; ALMEIDA, Gregório Assagra de. In: MAIA FILHO, Napoleão Nunes; ROCHA, Caio César Vieira; LIMA, Thiago Asfor Rocha. **Comentários à nova lei do mandado de segurança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FERRAZ, Sérgio. **Mandado de segurança: suspensão da sentença e da liminar**. In: FUX, Luiz.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Mandado de segurança**. São Paulo: Malheiros, 1996.

GRECO FILHO, Vicente. **Tutela constitucional das liberdades**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; ROCHA, Caio César Vieira; LIMA, Thiago Asfor Rocha. **Comentários à nova lei do mandado de segurança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo*. **Comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo, Malheiros, 2003.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. Atlas: São Paulo, 2009.
- NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano e SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança** São Paulo: Verbatim, 2009.
- PACHECO, José da Silva. **Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas**. 5. ed. atual. rev. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- REMÉDIO, José Antonio. **Mandado de segurança individual e coletivo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros 2007.
- WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; NERY JUNIOR, Nelson (Coords.). **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.