

Considerações sobre a legitimidade na ação constitucional de Mandado de Segurança

Sérgio Shimura
sshimura@uol.com.br

Procurador de Justiça.
Mestre, Doutor e Livre-Docente
pela PUC/SP.
Professor nos programas de
graduação e pós-graduação da
PUC/SP, do UNIFIEO
– Centro Universitário FIEO e
da Escola Superior do
Ministério Público

Recebimento do artigo: 23/10/2009
Aprovado em: 12/08/2010

Resumo

A Constituição Federal 1934 passou a prever o remédio constitucional do mandado de segurança. A Constituição Federal de 1937 foi omissa, mas todas as subsequentes passaram a prever o mandado de segurança como ação constitucional. A Constituição Federal de 1988 foi além, criando o mandado de segurança coletivo. No plano infraconstitucional, a Lei n.º 1.533/51 surgiu como diploma específico, que foi complementado pelas Leis n. 4.166/1962, 4.348/1964 e 5.021/1966. Depois de quase 60 anos de vigência,

surgiu a Lei n.º 12.016/2009, positivando posições jurisprudenciais, ajustando ao texto constitucional, dispondo sobre o mandado de segurança coletivo e tentando aparar polêmicas doutrinárias. O presente estudo toca na questão da legitimidade de partes no mandado de segurança.

Palavras-chave

Ação constitucional. Mandado de Segurança. Ato coator. Legitimidade de parte. Litisconsórcio.

Considerations on procedural legitimacy concerning the writ of “Mandado de Segurança” as a constitutional action

Sérgio Shimura

Abstract

The Federal Constitution of 1934 provided the constitutional remedy or writ of “mandado de segurança”. The Federal Constitution of 1937 was silent on this matter, but all the following constitutions have come to provide the “mandado de segurança” as a constitutional action. The Constitution of 1988 went further, creating a collective writ of “mandado de segurança”. In terms of infra-constitutional law, Federal Law No. 1.533/51 emerged as a specific diploma and was complemented by Federal Laws No 4.166/1962, 4.348/1964 and 5.021/1966.

After almost 60 years of its validity, the Federal Law n. 12.016/2009 was issued, normalizing jurisprudential positions, adjusting its text to the Constitution, providing the collective writ of “mandado de segurança” and trying to settle doctrinal controversies. This study focuses on the issue of part legitimacy in this constitutional action.

Key words

Constitutional action. Writ of “mandado de segurança”. Constraining act. Part legitimacy.

Sumário

- 1 Noções Introdutórias.
- 2 Conceito.
- 3 Natureza Jurídica da ação de Mandado de Segurança.
- 4 Requisitos específicos.
 - 4.1 Direito Líquido e certo.
 - 4.2 Ilegalidade ou abuso do Poder.
- 5 Ato coator – Natureza do ato.
 - 5.1 Ato Lesivo a direito líquido e certo.
 - 5.1.1 Ilegalidade do ato coator – Possibilidade de o Poder Público revogar ou anular ato administrativo viciado (Súmula 473-STF).
- 6 Descabimento do Mandado de Segurança.
 - 6.1 Ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo independentemente de caução.
 - 6.1.1 Omissão de autoridade.
 - 6.2 Decisão Judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo.
 - 6.3 Decisão judicial transitada em julgado.
 - 6.4 Lei em tese.
 - 6.4.1 Lei de efeito concreto.
 - 6.4.2 Processo Legislativo.
- 7 Legitimidade ativa.
 - 7.1 Qualquer pessoa.
 - 7.2 Pessoa jurídica de Direito Público.
 - 7.3 Entidades ou órgãos públicos despersonalizados.
 - 7.4 Associação.
 - 7.4.1 MS individual – legitimação ordinária.
 - 7.4.2 MS Individual – substituição Processual.
 - 7.4.3 Mandado de Segurança Coletivo.
 - 7.5 Ministério Público.
 - 7.6 Litisconsórcio ativo.
 - 7.7 Assistência.
 - 7.8 Substituição.

- 8 Legitimidade Passiva.
 - 8.1 Autoridade coatora.
 - 8.2 Representantes ou órgãos de partidos políticos, administradores de entidades no exercício de atribuições do Poder Público, somente no que disser respeito a essas atribuições.
 - 8.2.1 Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista.
 - 8.2.2 Entidade privada. Descabe Mandado de Segurança.
 - 8.3 Órgãos colegiados.
 - 8.4 Ato complexo.
 - 8.5 Pessoa Jurídica de Direito Público.
 - 8.6 Litisconsórcio passivo.
- Conclusões.
Bibliografia.

1 Noções introdutórias

A gênese do mandado de segurança reside no instituto do *habeas corpus*, que, por sua vez, remonta ao Direito Romano. Na linha evolutiva, verifica-se que, em 1.215, o Rei João Sem Terra, tendo sido forçado pela burguesia a estabelecer limitações ao seu próprio poder, fez constar na Carta Magna britânica o princípio da liberdade individual.

Contudo, mesmo após a edição da Carta Magna, o arbítrio não cessou. Além disso, faltou à declaração de direitos o correspondente instrumento processual para garantir sua efetiva proteção. E isso ocorreu com o “*habeas corpus act*” de Carlos II, em 1.679 (*habeas corpus* inglês).

Foi somente com a Carta Federal de 1934 que o mandado de segurança passou a ter *status* constitucional (art. 113, inciso 33).

A Constituição Federal de 1937 foi omissa a respeito do mandado de segurança. Porém, todas as demais subsequentes passaram a prever o mandado de segurança como ação constitucional: CF de 1946 (art. 141); CF de 1967 (art. 150); CF de 1969 (art. 153).

E pela Constituição da República de 1988, o art. 5º, LXIX, estabelece que: “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”.

No inciso seguinte, veio a criar o mandado de segurança coletivo: “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”. Aqui, impede lembrar que a novidade residiu apenas na ampliação do rol de legitimados ativos, continuando com os mesmos requisitos e pressupostos previstos para o mandado de segurança individual.

Como se sabe, a eficácia das normas constitucionais pode se classificar em: (a) *plena*, quando de aplicação imediata, independentemente de qualquer regulamentação; (b) *limitada* (ou restringível), que tem aplicação imediata, mas sua eficácia pode ser reduzida por atividade legislativa; e (c) *contida*, quando dependente de regulamentação de diploma infraconstitucional (lei complementar ou ordinária) para produzir seus efeitos próprios.

Os remédios constitucionais decorrem de norma constitucional de eficácia plena (art. 5º, § 1º, CF: *As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*).

No plano infraconstitucional, apesar de a CF de 1937 ter sido omissa quanto ao mandado de segurança, o Código de Processo Civil de 1939 passou a dispor sobre tal ação (arts. 319/331). Depois, a Lei nº 1.533/51 (complementadas pelas Leis nº 4.348/64 e 5.021/66) surgiu como diploma específico, tendo sido complementada pelas Leis n. 4.166/1962, 4.348/1964 e 5.021/1966.

Depois de quase 60 anos de vigência, surgiu a Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, consolidando algumas tendências consagradas na jurisprudência, adequando ao texto constitucional, reunindo dispositivos esparsos em um só texto normativo, regulamentando o mandado de segurança coletivo, além da tentativa de dissipar polêmicas e harmonizar com outros textos legais (por ex.: Lei nº 8.437/92, Lei nº 7.347/85).

O presente ensaio tem por objeto perquirir a respeito da legitimidade de partes no mandado de segurança *individual*, afastando-se, pois, das demais modalidades, como o *coletivo* e o mandado de segurança contra ato judicial.

2 Conceito

É o remédio processual constitucional, de natureza civil, destinado a proteger situação jurídico-subjetiva, ameaçada ou violada por comportamento ilícito de autoridade, ou de pessoa a tanto equiparada, quando não possa ser protegida por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Nota-se que o mandado de segurança encerra verdadeiro instrumento de liberdade civil e política, contra atos ou omissões de autoridade ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

3 Natureza jurídica da ação de Mandado de Segurança

A ação de mandado de segurança tem natureza cível, isto é, não tem cunho penal. Ainda que o mandado de segurança verse ato de conteúdo criminal, cuida-se de instrumento de feição predominantemente civil (p. ex. no processo penal, o juiz impede que advogado compulse os autos; o delegado de Polícia determina a apreensão de bens de alguém; o juiz penal determina a busca e apreensão de máquinas caça-níqueis etc.).

Além disso, trata-se de ação de conhecimento, em que o juiz investiga os fatos alegados pelo impetrante, as informações prestadas pela autoridade coatora, a manifestação da pessoa jurídica interessada, o parecer do Ministério Público e decide, proferindo sentença. Portanto, exerce atividade eminentemente cognitiva, e não executiva, nem cautelar.

No mandado de segurança, o pedido visa a uma sentença de natureza mandamental, na medida em que o juiz expede uma ordem a uma autoridade.

Como regra, não tem conteúdo patrimonial, em conformidade com a Súmula 271 do STF: “Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação ao período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria”.

Ainda nesse contexto, a jurisprudência consagrou a impossibilidade do uso do mandado de segurança no lugar de ação de cobrança ou de ação popular.

É que preceituam as Súmulas 101 do STF (“O mandado de segurança não substitui a ação popular”) e 269 do STF (“O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança”).

Por fim, o mandado de segurança é veiculado por meio de procedimento especial. O prazo para as informações é de 10 dias (art. 7º, I, da Lei nº 12.016/2009), a prova tem de ser documental e apresentada com a inicial, não há audiência de instrução e julgamento etc.

4 Requisitos específicos

Os requisitos fundamentais (e constitucionais) para o cabimento do mandado de segurança são dois:

4.1 Direito líquido e certo

O art. 1º da Lei nº 1.533/51 previa: “Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus*, sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”.

A Constituição Federal passou a aludir também ao *habeas data*:

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 (art. 5º, LXIX).

A nova lei (Lei nº 12.016/2009) veio ajustar o mandado de segurança ao modelo constitucional: “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”.

Muito se discutiu a respeito do que seja “direito líquido e certo”. Porém, tanto a doutrina, como a jurisprudência se consolidaram no sentido de ser aquele comprovável por documento e de plano, sem necessidade de instrução dilargada.

Assim, quando a Constituição Federal e a Lei se referem a “direito líquido e certo”, na verdade estão indicando a *sumariedade do rito*, afastando, pois, dilação probatória.

Exemplo: se a autoridade determina a apreensão de mercadorias, por estar sendo transportada sem nota fiscal, cabe ao lesado demonstrar, de plano, documentalmente, a ilegalidade do ato e licitude de sua conduta.

Então, o que se exige é que o direito deve resultar de fatos que sejam demonstráveis de imediato, com documentos anexados desde logo com a petição inicial, portanto, sem necessidade de maiores digressões ou amplitude probatória. Portanto, liquidez e certeza se referem aos *fatos*, e não propriamente ao *direito*.

No âmbito do mandado de segurança, cremos que o chamado direito líquido e certo pode se constituir em *condição da ação*, se detectado de plano, *in status assertionis*, ou seja, no estado afirmado na petição inicial pelo impetrante.

Tanto que o art. 19 da Lei nº 12.016/2009 permite ação própria: “A sentença ou o acórdão que denegar mandado de segurança, sem decidir o mérito, não impedirá que o requerente, por ação própria, pleiteie os seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais”.

De outra banda, se após todo o procedimento, depois das informações da autoridade coatora, manifestação da pessoa jurídica interessada, parecer do Ministério Público, o juiz verificar a inexistência da ilegalidade ou da legitimidade do ato coator, a sentença será de mérito, de improcedência do pedido, apta a transitar em julgado materialmente.

4.2 Ilegalidade ou abuso de poder

O segundo requisito do mandado de segurança é a existência de ato (ou omissão) ilegal ou abuso de poder, de autoridade pública, ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Equiparam-se às autoridades os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público (§ 1º do art. 1º da Lei nº 12.016/2009).

5 Ato coator - natureza do ato

5.1 Ato lesivo a direito líquido e certo

O ato deve ser lesivo a direito líquido e certo. Neste contexto, o ato pode ser de conteúdo administrativo, jurisdicional ou legislativo, desde que de efeitos concretos ou auto-executável (exemplos: decreto que desapropria; decreto que demite servidor público etc).

Se o ato da Administração for ainda incapaz de produzir efeitos concretos, fica afastada a hipótese de mandado de segurança. Vale mencionar a Súmula 474 do STF: “Não há direito líquido e certo, amparado pelo mandado de segurança quando se escuda em lei cujos efeitos foram anulados por outra, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal”.

Uma dúvida que pode surgir. Sendo proposta ação direta de inconstitucionalidade, e concedida liminar, suspendendo a vigência da lei, pode-se afirmar a existência de direito líquido e certo a favor do lesado? Caberia mandado de segurança?

Há os que entendem que nada impediria o uso do mandado de segurança, visto que a liminar na ação direta de inconstitucionalidade importa medida transitória e revogável, e, portanto, não vinculante para a Administração. A autoridade poderia muito bem praticar o ato lastreado na lei, objeto da ação direta de inconstitucionalidade, gerando assim lesão ao direito da parte.

De modo contrário, existe a corrente que responde negativamente, considerando que, com a liminar, o (*suposto*) direito do impetrante já se torna controvertido, afastando sua liquidez e certeza.

5.1.1 Ilegalidade do ato coator – possibilidade de o poder público revogar ou anular ato administrativo viciado (Súmula 473-STF)

É possível, e até recomendável, que o Poder Público, verificando que o ato conflita com a lei, proceda à sua *anulação* ou o *revogue*, ainda que pendente mandado de segurança, na trilha do enunciado pela Súmula 473-STF (“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”).

Descabe ao impetrante insurgir-se contra a revogação do ato coator. Não se há de falar no princípio da ampla defesa ou do contraditório, uma vez que não se trata propriamente de aplicação de *penalidade*, mas sim de *correção* do ato administrativo.

O poder, de que a Administração goza, para o cancelamento dos seus atos ilegais (STF, Súmula 473; TJSP, JTJ 198/126) é uma das conseqüências do princípio constitucional da legalidade (CF, art. 37) e, justamente por isso, a ele não se pode contrapor um direito pretensamente fundado em ato que, em razão de vício congênito, tenha sido declarado inválido (STF, 1ª Turma, RE-163.301, j. em 21-10-97, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU de 28-11-97, p. 62.230).

6 Descabimento de Mandado de Segurança

6.1 Ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução

Estabelece o art. 5º, I, da Lei nº 12.016/2009 que não se concederá mandado de segurança quando se tratar de ato sujeito a recurso de natureza administrativa com efeito suspensivo, considerando que o ato se apresenta ainda inexecutável e inoperante.

Cabe, porém, frisar que se o recurso administrativo depender de *caução* do recorrente, ou seja, de garantia para se ingressar no segundo grau na esfera administrativa, então o ato passa a ser hostilizado por via do mandado de segurança.

Havendo recurso administrativo e sobrevivendo nova decisão, então surge novo ato coator, a partir do qual tem início o prazo de 120 dias.

Quanto ao prazo decadencial, importa lembrar a questão do *ato administrativo único*. Por ilustração, na linha jurisprudencial do STJ, o lançamento do IPTU, que se opera de ofício, é ato administrativo único, que não se renova mês a mês, nem se confunde com o parcelamento, que apenas é forma de pagamento do débito tributário. Portanto, pretendendo o contribuinte questionar a legitimidade da exação, deve fazê-lo no prazo decadencial de 120 dias, contados da data em que foi notificado do lançamento, sob pena de se operar a decadência.¹

6.1.1 Omissão de autoridade

Por vezes, a omissão leva à violação de um direito. E se houver recurso administrativo, com efeito suspensivo, *não há o que suspender*. E o dano continua existindo. Logo, é cabível mandado de segurança.

Assim edita a Súmula 429-STF: *A existência de recurso administrativo com efeito suspensivo não impede o uso do mandado de segurança contra omissão de autoridade*.

A título de ilustração, a falta de notificação regular, em processo administrativo, enseja lesão pela impossibilidade de produção de provas e, pois, o uso do mandado de segurança².

¹ AgRg no REsp 1098695-MS, rel. Min. Francisco Falcão, j. 19/05/2009.

² MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. PRAZO. NOTIFICAÇÃO. ACUSADO. Na sindicância, não se exige observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando, configurando mera fase inquisitorial, precede ao processo administrativo disciplinar. A omissão existente no Regime Jurídico dos Servidores

Outros exemplos: indeferimento de inscrição para concurso público; autoridade que se recusa a expedir certidão; autoridade se omite no pedido de licença para edificação; Delegado do Departamento de Trânsito se recusa a liberar veículo etc.

6.2 Decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo

A decisão judicial que ainda não esteja produzindo seus regulares efeitos, que não seja capaz de gerar dano efetivo, porque cabível recurso com efeito suspensivo, também não se sujeita ao mandado de segurança, tal qual sucede no ato administrativo.

A redação atual é melhor que a revogada, que dispunha: *Não se dará mandado de segurança quando se tratar de decisão judicial em que haja recurso previsto nas leis processuais ou possa ser modificado por via de correção.*

Porém, alguns esclarecimentos se nos afiguram importantes.

O Código de Processo Civil e a própria legislação extravagante preveem recursos, com ou sem efeito suspensivo. O art. 5º, II, da Lei nº 12.016/2009 é expresso em vedar o mandado de segurança, quando a decisão judicial estiver sujeita a recurso capaz de suspender os seus efeitos.

Pela ótica inversa, pode-se cogitar do cabimento do mandado de segurança quando o recurso judicial for recebido só no efeito *devolutivo*. Mas, e na hipótese de a lei contemplar recurso específico – provido só do efeito devolutivo - contra a decisão judicial?

Por exemplo: recurso extraordinário, especial, agravo de instrumento, conforme art. 497 do CPC; apelação contra sentença condenatória de alimentos, que confirma antecipação dos efeitos da tutela, nos moldes da 2ª parte do art. 520 do CPC.

Públicos – Lei n. 8.112/1990 – quanto ao prazo a ser observado para a notificação do acusado em processo administrativo disciplinar é sanada pela regra existente na Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O servidor público acusado deve ser intimado com antecedência mínima de três dias úteis a respeito de provas ou diligências ordenadas pela comissão processante, mencionando-se data, hora e local de realização do ato (arts. 41 e 69 da Lei n. 9.784/1999 e 156 da Lei n. 8.112/1990). A ilegalidade da audiência de oitava de testemunhas e, por conseguinte, do processo administrativo disciplinar deve-se ao fato de o impetrante ter sido notificado desse ato no dia que antecedeu a sua realização, contrariando a legislação de regência e os princípios da ampla defesa e do contraditório. A Seção concedeu a segurança. **MS 9.511-DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. 23/2/2005.**

Ainda: cabe mandado de segurança para atacar *vícios formais* de processo administrativo. Precedentes citados: RMS 16.644-RS, DJ 19/12/2003, e RMS 16.450-RS (**RMS 18.056-RS, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 7/12/2004**).

Nessas hipóteses seria cabível o mandado de segurança, malgrado haja recurso legal específico? Parece-nos que não. Na verdade, havendo recurso taxativamente previsto para a hipótese concreta, é de afastar o veículo do mandado de segurança, vez que este não é substitutivo do meio normal e regular de impugnação das decisões judiciais.

Assim, o mandado de segurança tem espaço apenas nas hipóteses em que não há recurso próprio ou específico contra a decisão judicial.

Nessa linha, a Súmula 267 do STF: *Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correição.*

6.3 Decisão judicial transitada em julgado

O inciso III do art. 5º da Lei nº 12.016/2009 apenas veio positivizar uma situação já consolidada pela jurisprudência, a teor da Súmula 268 do STF: *Não cabe mandado de segurança contra decisão judicial com trânsito em julgado.*

O trânsito em julgado é do ponto de vista *material*. A coisa julgada *formal* não impede nem o mandado de segurança, nem outro tipo de ação, à luz do § 6º do art. 6º da Lei nº 12.016/2009: *O pedido de mandado de segurança poderá ser renovado dentro do prazo decadencial, se a decisão denegatória não lbe houver apreciado o mérito.*

6.4 Lei em tese

Quer dizer, não cabe mandado de segurança contra lei em tese, enquanto preceito geral e abstrato, dirigido indistintamente a todos. Eventualmente, pode render ensejo à ação direta de inconstitucionalidade, mas não mandado de segurança. Se o Chefe do Executivo limita-se a sancionar determinada lei, de natureza geral e abstrata, o ato é político, e não administrativo, o que afasta o cabimento do *writ*.

Nesse sentido, a Súmula 266 do STF: *Não cabe mandado de segurança contra lei em tese.* Exemplo: em 2004, o STF indeferiu mandado de segurança impetrado contra a MP 168/2004, que proibia o funcionamento de bingos.³

³ No MS 24.821, o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, arquivou Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Bingo Três Lagoas (Mato Grosso do Sul) contra a Medida Provisória 168/04, que proibiu o funcionamento dos bingos e caça-níqueis. No mandado de segurança, o impetrante requeria a suspensão dos efeitos da Medida Provisória, para permitir o funcionamento da casa de bingo. O Ministro considerou a ação *incabível*, julgando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de liminar. *Tenho para mim que este mandado*

De outro lado, nada impede o mandado de segurança *preventivo*, que se mostra adequado quando evidenciada ameaça concreta de ofensa a direito, diante da prática de atos materiais ou preparatórios pela autoridade coatora. Como exemplo, pode-se citar a iminência da cassação (ilegal) de aposentadoria de servidor público. Em outras palavras, o mandado de segurança preventivo não se confunde com o ataque à *lei em tese*.

6.4.1 Lei do efeito concreto

Se a lei, como regra, tem a característica da abstração, regulando hipóteses genéricas, é certo que excepcionalmente pode produzir efeitos concretos e imediatos. Neste caso, se a ofensa a direito já se mostra concreta e real, é cabível o mandado de segurança.

Por exemplo, a lei municipal que determina instituição financeira a prestar o serviço em certo espaço de tempo; essa hipótese se sujeita ao mandado de segurança, cujo prazo decadencial de 120 dias passa a fluir a partir da data em que a lei passa a vigor (cf. REsp 9.103-SP, DJ 26/8/1991; REsp 260.633-SP, DJ 27/8/2001, e RMS 17.286-RN, DJ 17/10/2005. REsp 711.270-RS, **Rel. Min. Eliana Calmon, j. 7/3/2006**).

6.4.2 Processo legislativo

Havendo infringência ao processo legislativo, cabe MS por qualquer lesado ou por parlamentar, que foi prejudicado no direito de votar regularmente (p. ex. vício de iniciativa, vício quanto ao prazo, quanto ao *quorum* etc.).

de segurança foi impetrado contra ato em tese, eis que a MP 168/2004 – considerado o conteúdo evidentemente genérico que lhe compõe o texto – limitou-se a disciplinar, em tese e de modo abstrato, situações impessoais nela previstas. O ministro disse que a casa de bingo apresentou à Corte uma ação imprópria e inadequada para contestar a MP. Observou que é processualmente incabível requerer-se a declaração, em tese, da ilegitimidade constitucional da MP. Celso de Mello explicou que, conforme a jurisprudência do STF, Mandado de Segurança não substitui Ação Direta de Inconstitucionalidade, não podendo ser utilizado, em consequência, como instrumento de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral.

7 Legitimidade ativa

7.1 Qualquer pessoa

Qualquer pessoa que tenha seu direito lesado ou ameaçado por ato de autoridade (pessoa física, brasileiro ou estrangeiro), tem legitimidade para o mandado de segurança.

Mesmo sendo estrangeiro, ainda que não resida no Brasil, cabe mandado de segurança.

Se o mandado de segurança tiver por objeto apenas direito personalíssimo, não há transmissão de direitos. Assim, se o impetrante vem a falecer, não cabe habilitação dos herdeiros.⁴

Ilustrativamente, pela Súmula 628 do STF, *integrante de lista de candidatos à determinada vaga da composição de tribunal é parte legítima para impugnar a validade da nomeação de concorrente*; nesse caso, em ocorrendo a morte do impetrante, não se pode cogitar de prosseguimento na pessoa de seu sucessor.

Todavia, havendo *repercussão patrimonial*, é caso de sucessão processual. Exemplos: o servidor público, já aposentado, impetra mandado de segurança contra o Superintendente do Instituto de Previdência, para ver cessar o desconto de 6% sobre seus proventos brutos. Durante a ação, vem a falecer. Nesse caso, o seu cônjuge tem interesse e legitimidade para prosseguir na demanda, como sucessora, vez que a cessação do desconto repercutirá na respectiva pensão a que tiver direito.

Ainda: é concedida a ordem no mandado de segurança no sentido de determinar o retorno do impetrante ao cargo anterior, com salário superior; se vier a falecer no curso do processo, os herdeiros têm direito à percepção dos respectivos vencimentos.

No mandado de segurança tributário, o sujeito passivo da obrigação – e, pois, a parte legítima – pode ser o contribuinte ou o responsável.

O *contribuinte* (sujeito passivo de direito) é aquele ligado pessoal e diretamente

⁴ MANDADO DE SEGURANÇA. FALECIMENTO DO IMPETRANTE. INTRANSMISSIBILIDADE. DIREITO PERSONALÍSSIMO. É incabível a sucessão de partes no mandado de segurança devido ao seu caráter mandamental e, por ser de natureza personalíssima o direito reivindicado no caso, o enquadramento do impetrante ora falecido no Regime Jurídico Único (Lei n. 8.112/1990), bem como sua aposentadoria com proventos integrais. Logo, deve extinguir-se o *writ* sem julgamento do mérito, ressalvado aos herdeiros o direito de recorrer às vias ordinárias. Precedentes citados do STF: MS 2.2130-RS, DJ 30/5/1997; do STJ: REsp 112.207-PR, DJ 5/11/2001; REsp 89.882-MG, DJ 14/12/1998; MS 6.594-DF, DJ 18/9/2000, e RMS 2.415-ES, DJ 21/10/1996 (MS 11.448-DF, Rel. Min. Laurita Vaz, j. 10/5/2006).

com a situação que constitua o respectivo fato gerador, isto é, aquele que praticou o fato descrito como hipótese de incidência tributária (inciso I do art. 121, CTN).

O *responsável* (sujeito passivo indireto) é aquele que, sem ser contribuinte, fica obrigado por disposição expressa de lei (inciso II do art. 121, CTN), tal como sucede na solidariedade (p. ex.: responsabilidade solidária dos pais pelos tributos devidos por filhos menores, art. 134, I, CTN) e na sucessão (p. ex.: arrematante em hasta pública; sucessor dos bens do *de cuius*, art. 131, II, CTN).

Outrossim, por vezes, é possível que o grau de cognição do juiz permite reconhecer não só a ilegitimidade ativa de parte, mas também a própria inexistência do direito alegado.

A título de ilustração, se o juiz reconhece que a parte autora, empresa adquirente de combustíveis, é manifestamente ilegítima para pleitear o reconhecimento do excesso que pagou a título de COFINS e de PIS, nas operações relativas à aquisição de combustíveis e, pois, o ressarcimento por tributos pagos pela refinaria, está autorizado a ir além: reconhecer a própria inexistência do *direito material* e, portanto, denegar a ordem. Tal situação, em nosso modo de ver, faz coisa julgada material, ao ponto de impedir a repetição do mesmo *pedido*, ainda que por outro instrumento processual.⁵

7.2 Pessoa jurídica de Direito Público

Quando o art. 5º, CF, elenca os *direitos e garantias individuais e coletivos*, é preciso ter em mente que os mesmos encerram piso mínimo de direitos. Assim, nada impede que o impetrante seja pessoa jurídica de direito público.

Exemplos: o Município pode se valer de mandado de segurança, insurgindo-se contra a exigência do INSS de recolher contribuição previdenciária de servidor de cargo em comissão; autarquia que pretende a restauração do fornecimento de energia elétrica para os órgãos municipais.⁶

⁵ Cf. REsp 915907-SC, rel. Min. Luiz Fux, j. 8.9.2009.

⁶ MUNICÍPIO INADIMPLENTE IMPETRA MANDADO DE SEGURANÇA PARA SER RESTAURADO O FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. A Turma, por maioria, deu provimento ao recurso e denegou a ordem entendendo que a companhia concessionária pode cortar o fornecimento de energia elétrica caso o Município torne-se inadimplente. No caso, o Município impetrou mandado de segurança objetivando a restauração do fornecimento de energia elétrica para os próprios órgãos municipais, quais sejam, o Ginásio de Esportes, piscina municipal e respectivo vestiário, Biblioteca Municipal, Almoarifado, Paço Municipal, Câmara Municipal, Correios, Velório, Oficinas e Depósito. No entanto, serviços essenciais do Município, tais como escolas, hospitais, usinas, repartições públicas, não podem sofrer o corte

Questão que se nos afigura interessante diz respeito à competência, na hipótese em que a União (ou autarquia ou empresa pública federal) figure como impetrante no mandado de segurança contra ato praticado por autoridade estadual ou municipal.

Seria da justiça federal, pelo fato de a União ser a autora (art. 109, I, CF) ou da justiça estadual, porque o ato coator não é de autoridade federal (art. 109, VIII, CF)? Temos que a situação de a União atuar como *parte* (autora, ré ou oponente) ou assistente, por si só, já implica e justifica a reserva da competência da justiça federal, nos termos do inciso I do art. 109, CF.

Confirmando, a Súmula 511 do STF edita que *Compete à Justiça Federal, em ambas as instâncias, processar e julgar as causas entre autarquias federais e entidades públicas locais, inclusive mandados de segurança, ressalvada a ação fiscal, nos termos da Constituição Federal de 1967, art. 119, § 3º. (g/n).*

7.3 Entidades ou órgão públicos despersonalizados

A doutrina e jurisprudência vêm admitindo a impetração por entidades ou entes desprovidos de personalidade jurídica, vez que ostentam, ao menos, capacidade processual (p. ex.: Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa, Tribunais de Contas, Fundos Financeiros, massa falida, Ministério Público).

7.4 Associação

A entidade associativa tem legitimidade para impetrar mandado de segurança. Dependendo da situação, a qualidade jurídica pode se transmudar. Basicamente, há três situações.

7.4.1 MS Individual – Legitimação ordinária

A associação pode impetrar mandado de segurança individual, em seu próprio favor (p. ex.: o Poder Público fecha uma Associação, violando o disposto no inciso XIX, CF, que exige expressamente decisão judicial).

de energia elétrica. Precedentes citados: REsp 400.909-RS, DJ 15/9/2003, e REsp 302.620-SP, DJ 16/2/2004. REsp 460.271-SP, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 6/5/2004.

7.4.2 MS Individual – Substituição processual

As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente (art. 5º, XXI, CF; art. 6º, CPC).

No caso de mandado de segurança individual, impetrado por associação, o caso seria de *substituição processual*. Sem embargo de a Constituição Federal à *representação*, é caso de substituição processual. Nesse caso, a autorização decorreria da lei (art. 6º, CPC) e dos próprios estatutos.

Se se entender que a associação atua como mero representante, a *parte* será o próprio associado, que deve dar autorização expressa.

O mandado de segurança impetrado pela Associação continua sendo individual, não se confundindo com o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CF; art. 21 da Lei nº 12.016/2009).

7.4.3 Mandado de Segurança Coletivo

O art. 5º, LXX, CF.

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.

E pela Lei nº 12.016/2009, o art. 21 diz que

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

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

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

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

Art. 22.

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

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

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

Ainda, a Súmula 629 do STF: *A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes.*

Por fim, a Súmula 630 do STF: *A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.*

7.5 Ministério Público

No art. 5º da Constituição Federal, os incisos LXIX e LXX nada dizem sobre a possibilidade de o Ministério Público impetrar mandado de segurança.

Quanto ao mandado de segurança *individual*, não há dúvida de seu cabimento, à luz do art. 6º da LC nº 75/93, e art. 32 da Lei nº 8.625/93.

Porém, quanto ao mandado de segurança coletivo, a doutrina e jurisprudência divergem. Há os que negam tal possibilidade, ao fundamento de ser taxativo o inciso LXX do art. 5º, CF.⁷

De modo contrário, existe a corrente que admite a impetração do mandado de segurança coletivo pelo Ministério Público, posição que nos parece a mais justa e jurídica. Primeiro, que a própria Constituição Federal lhe incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF). Portanto, a vocação institucional do Ministério Público advém da própria Constituição Federal.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Criança e Adolescente prevê a *ação mandamental* (arts. 201 e 212 da Lei nº 8.069/90). No Código de Defesa do Consumidor, o art. 83 prevê *todas as espécies de ações* para a defesa dos interesses pro-

⁷ *Apud* José Antonio Remédio. **Mandado de segurança individual e coletivo**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 521. Ainda: STF, MS 21.059-1-RJ, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 05.09.1990.

tegidos pelo Código de Defesa do Consumidor.

O art. 6^a da Lei Complementar n^o 75/93 (LOMPU) estabelece que compete ao Ministério Público da União (VI) impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança. O art. 32, I, da Lei n^o 8.625/93 (LOMP) reitera que, além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança e requerer correição parcial, inclusive perante os Tribunais locais competentes.

Se a norma infraconstitucional não distingue as espécies de mandado de segurança, descabe ao intérprete diferenciá-las. Além do mais, se o Ministério Público tem legitimidade para o mandado de segurança *individual*, com maior razão tê-lo-á para o *coletivo*, na linha principiológica que norteia a sua vocação institucional.

Nesse contexto, o promotor de Justiça pode impetrar mandado de segurança tanto em 1^o grau (p. ex.: mandado de segurança para obter matrícula de criança), como em 2^o grau (p. ex.: mandado de segurança contra ato judicial).

Questão que surge diz respeito à necessidade de dois membros do Ministério Público. Se o promotor de Justiça (ou o procurador da República) impetra mandado de segurança, haveria necessidade de outro representante do Ministério Público, na função de fiscal da lei?

De outro lado, se o próprio membro do Ministério Público é que figura como autoridade coatora (p. ex.: mandado de segurança contra abertura de inquérito civil), seria indispensável outro representante como *custos legis*.

Creemos que não. Parece-nos que seria uma superfetação exigir-se a presença de dois representantes do Ministério Público, ainda que um deles conste em um dos pólos da relação processual. Em verdade, o interesse social que deve predominar é um só, que há de ser defendido por apenas um membro do Ministério Público. Não se pode cogitar de *dois* interesses públicos, um concorrendo contra o outro.

É o mesmo fenômeno que sucede na ação civil pública, em que proposta pelo Ministério Público, desnecessária a atuação de outro representante.

7.6 Litisconsórcio Ativo

Antes de 1974, o art. 19 da revogada Lei n^o 1.533/51 dispunha que se aplicavam ao mandado de segurança os arts. 88 a 94, CPC/39 (que cuidavam tanto do litisconsórcio, como da assistência).

A Lei nº 6.071/74 veio dar nova roupagem ao então art. 19 da Lei nº 1.533/51, seja para afastar a ideia de *assistência* e, com isso, conferir celeridade ao feito, seja para harmonizar com os preceitos do Código de Processo Civil de 1973.

Portanto, quando o art. 19 da lei antiga editava que *Aplicam-se ao processo do mandado de segurança os artigos do Código de Processo Civil que regulam o litisconsórcio*, era preciso considerar o contexto histórico desse dispositivo. Em outras palavras, o CPC sempre teve aplicação subsidiária quando não colidisse com as regras específicas da Lei nº 1.533/51.

O atual 24, da Lei nº 12.016/2009, parece seguir a mesma trilha ao fixar que *Aplicam-se ao mandado de segurança os arts. 46 a 49 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil*.

Mas se perdeu uma oportunidade para deixar claro e expresso que se aplicam, não só as regras ligadas ao litisconsórcio, mas todos os demais dispositivos do Código de Processo Civil não colidentes com a nova lei do mandado de segurança, como as normas relativas aos requisitos da petição inicial, antecipação de tutela, recursos, execução etc.

No que tange ao litisconsórcio, agora ficou delimitado o termo final de ingresso de litisconsórcio ativo, que é *despacho inicial* (art. 10, § 2º, Lei nº 12.016/2009).

Mas, na prática, cremos que ainda restará dúvida se houver *liminar antecedente* ao despacho inicial, que manda notificar a autoridade coatora.

Também haverá discussão se o despacho que apenas manda *emendar a inicial* impedirá a formação de litisconsórcio ativo posterior.

Pela lei, o litisconsórcio ativo (ulterior) é possível até o despacho inicial, não aquele que manda emendar a inicial, mas sim o que ordena a notificação da autoridade coatora (art. 7º).

E se o juiz conceder liminar antes do despacho inicial? Aqui, temos que restará vedado o ingresso de litisconsorte, visto que restará comprometido o princípio do

juiz natural, notadamente porque a parte já saberá, de antemão, que será beneficiado pela decisão liminar concedida.⁸ É uma válvula de escape à falcatura processual.

7.7 Assistência

Apesar de o art. 24 da Lei nº 12.016/2009 aludir apenas ao litisconsórcio, não existe óbice legal ao ingresso do assistente, muito menos incompatibilidade procedimental.

Por exemplo, já se entendeu ser cabível o ingresso do assistente, simples ou litisconsorcial, em qualquer procedimento judicial, mesmo em mandado de segurança, em qualquer tempo e grau de jurisdição, ainda que depois do prazo de decadência da ação.

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça negou recurso da Associação dos Antigos Servidores do Banco Nacional da Habitação (Asas/BNH) que visava impedir a atuação da Associação de Previdência dos Empregados do BNH (Prevhav) em mandado de segurança impetrado contra o secretário de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social. O mandado foi inicialmente impetrado contra a retirada da Caixa Econômica Federal (CEF) como patrocinadora da Prevhav, determinada pelo secretário. O pedido foi negado e, após a interposição de recurso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a Prevhav pediu que fosse admitida sua intervenção como assistente litisconsorcial dos impetrantes, por entender que havia interesse imediato seu na ação, já que os resultados irão atingi-la diretamente qualquer que seja a decisão em relação ao pe-

⁸ MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR MUNICÍPIO QUE NÃO QUER PAGAR CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR DE CARGO EM COMISSÃO. NÃO É POSSÍVEL FORMAÇÃO DE LITISCONSORTE ULTERIOR APÓS O DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR - Na espécie, o município e seus Poderes Legislativo e Executivo e a Fundação Municipal de Educação impetraram mandado de segurança para se eximir do pagamento da contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos servidores ocupantes de cargos em comissão, dos contratados em regime temporário e servidores dos demais órgãos integrantes da administração indireta. Foi deferida liminar que favorecia só os impetrantes. Então, as demais entidades da administração municipal formularam pedido de ingresso na condição de litisconsortes ativos. O juiz de primeiro grau deferiu, mas reconsiderou a decisão e decretou a nulidade do ingresso dos litisconsortes por reconhecer violação do princípio do juiz natural, tendo o Tribunal *a quo* restabelecido o deferimento. A controvérsia cinge-se quanto à determinação do momento para a formação desse litisconsórcio ativo facultativo. A Turma deu provimento ao recurso do INSS, explicitando que as entidades integrantes da administração municipal indireta podem formar litisconsórcio ativo facultativo, tendo em vista a similitude das relações jurídicas existentes (CPC, art. 46, IV), mas, **segundo a orientação predominante deste Superior Tribunal, é inviável o ingresso de litisconsorte após o deferimento da medida liminar**. Precedentes citados: Ag 420.980-RS, DJ 16/9/2002; REsp 87.641-RS, DJ 6/4/1998, e REsp 111.885-PR, DJ 18/2/2002. **REsp 437.288-RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 24/8/2004.**

dido inicial. O Tribunal entendeu que a Prevhav iria ser afetada independentemente de seu ingresso na ação, já que o próprio direito em litígio pertenceria à entidade. Por isso, não haveria violação do princípio do juiz natural, por não haver ampliação do objeto da ação e porque, se outra ação sobre o mesmo caso fosse proposta pela Prevhav contra a mesma resolução, ela seria conexa ao mandado de segurança. A intenção da entidade de previdência também não seria a de tumultuar o processo, mas apenas acompanhar seu andamento, até porque não haveria a possibilidade de produção de provas no mandado de segurança e a fase de contradizer as informações já teria passado. Para a Asas/BNH, a decisão de permitir o ingresso de assistente litisconsorcial em mandado de segurança após ultrapassado o prazo decadencial violaria legislação federal. Tal seria o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e também de precedentes do próprio STJ.

O litisconsórcio caracteriza a pluralidade subjetiva da lide e consiste na possibilidade da existência de mais de um litigante figurar em um ou ambos os pólos da relação processual [...]. A não-formação do litisconsórcio necessário compromete a validade da sentença, enquanto que o ingresso do litisconsorte facultativo somente pode ser admitido até a angularização da relação processual. No caso do mandado de segurança há divergência quanto ao termo – até a concessão da liminar ou até prestadas as informações –, mas, em qualquer caso, o objetivo é impedir a violação do princípio do juiz natural (...)

explicou a ministra Eliana Calmon.

Diferentemente, continuou a relatora,

trata-se a assistência de intervenção de terceiro em processo alheio, pressupondo a pendência da lide entre duas ou mais pessoas, considerando ter esse terceiro interesse jurídico (não meramente econômico ou moral) em que uma das partes vença a ação. [...] A assistência pode ser simples ou litisconsorcial (ou qualificada) e o que diferencia ambos, na prática, é que na assistência litisconsorcial assemelha-se a uma espécie de litisconsórcio facultativo ulterior, ou seja, o assistente

litisconsorcial é todo aquele que, desde o início do processo, poderia ter sido litisconsorte facultativo-unitário da parte assistida.

No caso concreto, a pretensão da Prevhab diz respeito ao objeto material do processo, mas não a um interesse processual propriamente dito, porque tal não foi deduzido por ela em juízo. Os precedentes sustentados pela Asas/BNH, no entanto, diziam respeito ao litisconsórcio, e não à assistência litisconsorcial, o que impediu a análise do recurso em razão de divergência jurisprudencial.

A ministra concluiu afirmando que o Código de Processo Civil (CPC) autoriza a admissão de assistente, litisconsorcial ou simples, em qualquer procedimento e grau de jurisdição, passando a atuar somente a partir daí, incidindo a preclusão sobre as fases anteriores⁹

7.8 Substituição Processual

A substituição processual decorre de lei, que autoriza alguém a ajuizar, em nome próprio, determinada ação visando defender direito alheio (art. 6º do CPC).

A Lei nº 12.016/2009 edita no art. 1º, § 3º, que “Quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança”. Ilustrativamente, no caso de responsabilidade tributária por sucessão dos bens do *de cuius*, é possível que um dos sucessores impetre mandado de segurança, na defesa de direito próprio e *também* de direito alheio, dos demais sucessores.

⁹ **CONTRA: MANDADO DE SEGURANÇA. NÃO CABE ASSISTÊNCIA. LITISCONSÓRCIO. PARTE.** - Segundo a jurisprudência predominante no STJ, não cabe assistência em mandado de segurança. Doutrou lado, litisconsorte é parte, e não terceiro na relação processual. Assim, para legitimar-se como litisconsorte, é indispensável, antes de mais nada, legitimar-se como parte. Em nosso sistema, salvo nos casos em que a lei admite a legitimação extraordinária por substituição processual, só é parte legítima para a causa quem, em tese, figura como parte na relação de direito material nela deduzida. O litisconsórcio, quando cabível, é, em regra, facultativo. Para que as partes sejam obrigadas ao litisconsórcio, ou seja, para tê-lo como necessário, é indispensável, salvo nos casos em que a lei o imponha, que elas participem de uma peculiar relação de direito material posta como objeto litigioso: uma relação única e incidível, o que determina, como imperativo lógico necessário, um julgamento uniforme para todos (CPC, art. 47). No caso concreto, a distribuidora de combustível recorrente não é parte na relação de direito material posta em juízo, entre os postos filiados ao sindicato de varejistas de derivados de petróleo e a Agência Nacional de Petróleo – ANP, quanto à divulgação dos preços praticados por eles. Assim, não há que se falar em litisconsórcio necessário ou facultativo na hipótese. Note-se que a relação jurídica entre a ANP e os postos não se confundem com eventual relação jurídica que possa se estabelecer no futuro, caso a ANP passe, também, a divulgar os preços praticados pelas distribuidoras. Precedentes citados: RMS 18.996-MG, DJ 20/3/2006; AgRg no MS 7.307-DF, DJ 25/3/2002; AgRg no MS 5.690-DF, DJ 24/9/2001; MS 5.602-DF, DJ 26/10/1998, e AgRg no MS 7.205-DF, DJ 16/4/2001 ([REsp 617.258-RJ](#), **Rel. Min. Teori Albino Zavascki**, j. 28/11/2006).

Outra hipótese de substituição processual reside no art. 3º: *O titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, no prazo de 30 (trinta) dias, quando notificado judicialmente.* A lei revogada não fixava prazo.

Exemplo: o locatário, pretendendo discutir o aumento do IPTU, notifica o locador, que nada faz no prazo de trinta dias. Nessa hipótese, permite-se ao locatário impetrar mandado de segurança, cuja decisão terá reflexos diretos no custo do contrato locativo. Mas o fato de o locatário figurar como impetrante originário, nada impede que o locador intervenha no processo, na qualidade de litisconsorte.

Todavia, exatamente por ausência de previsão legal expressa, já se recusou legitimidade ativa do Tribunal Arbitral na impetração do mandado de segurança contra ato da Caixa Econômica Federal, para postular, em nome do respectivo titular, a liberação do saldo da conta vinculada do FGTS, reconhecida por sentença arbitral.¹⁰

8 Legitimidade Passiva

8.1 Autoridade Coatora

O mandado de segurança deve ser impetrado contra a autoridade coatora, a que se atribui a prática (omissão) do ato impugnado.

É aquele que ordenou, realizou o ato impugnado, ou se omitiu – *concreta e especificamente* - na prática do mesmo; aquele que tem competência para a sua revogação ou desfazimento. Quer dizer, é aquele que tem o poder de revogar ou modificar o conteúdo do ato e, pois, de responder pelas consequências administrativas do ato. Se o ato for de *controle*, autoridade coatora será aquele que, por último, procedeu à ratificação ou homologação.

Não é quem expediu a portaria, regulamento, instrução genérica e abstrata.

¹⁰ PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR TRIBUNAL ARBITRAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. 1. Cinge-se a questão à legitimidade da ora agravante, em Mandado de Segurança, para que a Caixa Econômica Federal reconheça suas sentenças, com obtenção do imediato levantamento do FGTS dos trabalhadores dispensados sem justa causa e submetidos a procedimento arbitral. 2. Sob o argumento de pretender garantir a eficácia de suas sentenças, a agravante busca, em verdade, proteger, por via oblíqua, o direito individual de cada trabalhador que venha a se utilizar da via arbitral. 3. Apenas em caso de lei expressa, admite-se que alguém demande sobre direito alheio, conforme preceituado no art. 6º do CPC. 4. Cada um dos trabalhadores submetidos ao procedimento arbitral deve pleitear seu direito, sendo parte legítima para ajuizamento da ação, pois titular do direito supostamente violado pela ora agravada. 5. A Câmara Arbitral carece de legitimidade ativa para impetrar Mandado de Segurança contra ato que recusa a liberação de saldo de conta vinculada do FGTS, reconhecida por sentença arbitral. A legitimidade, portanto, é somente do titular da conta. (AgRg no REsp 1059988-SP, rel. Min. Herman Benjamin, j.15/09/2009).

Também não é aquele mero executor da ordem.

A propósito, citem-se as Súmulas 627 e 631 do STF. Súmula 627 do STF: *No mandado de segurança contra a nomeação de magistrado da competência do Presidente da República, este é considerado autoridade coatora, ainda que o fundamento da impetração seja nulidade ocorrida em fase anterior do procedimento.* Súmula 631 do STF: *Extingue-se o processo de mandado de segurança se o impetrante não promove, no prazo assinado, a citação do litisconsorte passivo necessário.*

Uma questão que se apresenta interessante: como o juiz deve agir em caso de indicação equivocada da autoridade coatora?

Parece prevalecer o entendimento no sentido de se oportunizar a emenda da inicial; não sendo cumprida a determinação judicial, é caso de extinção do processo sem julgamento do mérito, por ilegitimidade passiva, não podendo o juiz, de ofício, notificar a autoridade que entenda ser a coatora.¹¹

A despeito desse entendimento, se a autoridade notificada comparece aos autos, apontando a competência de seu inferior hierárquico, mas defendendo o ato impugnado, legitima-se passivamente por tê-lo encampado.¹² Adota-se a *teoria da encampação*, incidente na hipótese em que a autoridade apontada como coatora, malgrado suscite a ilegitimidade passiva, promove efetivamente a defesa do ato praticado por autoridade hierarquicamente *inferior*.¹³

Cabe o seguinte destaque: permite-se a aplicação da teoria da encampação se não houver mudança de competência prevista na Constituição Federal (p. ex.: não é caso de encampação de ato de Secretário municipal pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, sob pena de ampliação da competência absoluta do Tribunal de Justiça fixada na Constituição).¹⁴

¹¹ Neste sentido: MANDADO DE SEGURANÇA - Competência - Ato de Secretário da Fazenda - Inadmissibilidade - Autoridade que não lavra qualquer auto de infração e, tampouco, procede ao lançamento - Indicação errônea que não pode ser suprida pelo Tribunal - Carência da ação mandamental. A competência para processar e julgar mandado de segurança é determinada pela qualidade, graduação e sede funcional da autoridade coatora que, segundo conceito predominante na jurisprudência, é aquela que, direta ou indiretamente, pratica o ato ou se omite quando deixa de praticá-lo, e não o superior hierárquico que recomenda ou baixa normas para sua execução. A errônea indicação da autoridade coatora gera a carência da ação mandamental, não cabendo ao Juiz substituir o impetrado, cuja obrigação do correto apontamento cabe ao impetrante. Processo extinto sem exame de mérito (Mandado de Segurança n.º 258.537-2 - São Paulo - 3ª Câmara Civil de Férias Relator: Mohamed Amaro - 31.07.95 - V.U.).

¹² Cf. REsp 12.837-CE, DJ 5/4/1993, e MS 774-DF, DJ 1º/3/1993; RMS 12.343-RJ, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. 3/5/2001.

¹³ STJ, MS 29378-RJ, rel. Min. Felix Fischer, j. 03/09/2009.

¹⁴ **CONTRA:** MANDADO DE SEGURANÇA. LEASING. ISS. AUTORIDADE COATORA. ERRO NA INDICAÇÃO. POSSIBILIDADE DE SUPRIMENTO JUDICIAL.

De outro lado, a questão da legitimidade de parte pode influir na competência do juízo. Vale dizer, por vezes, a autoridade indicada na petição inicial é efetivamente parte legítima, porém o juízo é incompetente para conhecer do pedido.

Ilustrativamente, pode suceder que a multa de trânsito seja lavrada em determinado município, distinto da Capital do estado, onde o veículo está registrado; quando do licenciamento, o Delegado de Polícia do Departamento de Trânsito da Capital pode impor restrição ao direito da parte, caso em que o mandado de segurança há de ser impetrado perante o foro do Registro do veículo, e não do local da lavratura da infração.

8.2 Representantes ou Órgãos de partidos políticos, administradores de entidades autárquicas, dirigentes de pessoas jurídicas, pessoas naturais no exercício de atribuições do Poder Público, somente no que disser respeito a essas atribuições

A redação do art. 1º, § 1º, da revogada Lei nº 1.533/1951, era: *Consideram-se autoridades, para os efeitos desta lei, os representantes ou administradores das entidades autárquicas e das pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas do Poder Público, somente no que entender com essas funções.*

O atual art. 1º, § 1º, edita que *Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder*

PRECEDENTES. I - 'A errônea indicação da autoridade coatora não implica ilegitimidade *ad causam* passiva se aquela pertence à mesma pessoa jurídica de direito público; porquanto, nesse caso não se altera a polarização processual, o que preserva a condição da ação'. (REsp nº 806467/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 20.09.2007). II - Hipótese em que se indicou como autoridade coatora o Prefeito, em lugar do Secretário Municipal da Fazenda no mandado de segurança em que se impugna o lançamento fiscal decorrente do não recolhimento do ISS nas operações de 'leasing'. III - Agravo regimental improvido. (Agravo Regimental no Recurso Especial 1.067.041-RS, relator Ministro Francisco Falcão). Ainda: TJSP, Ap. Cível 693.954-5/1-00, rel. Des. Geraldo Xavier, j. 20/08/2009.

público, somente no que disser respeito a essas atribuições.

Exemplos: 1) Indeferimento de alongamento de dívida rural. O gerente do Banco do Brasil que indefere pedido de alongamento de dívida rural é considerado autoridade coatora, pois os recursos empregados na repactuação das dívidas dos agricultores são públicos, provenientes do Tesouro Nacional. Logo, o Banco do Brasil é considerado agente financeiro do Sistema Nacional de Crédito Rural. 2) Fornecimento de energia elétrica. O ato do dirigente de concessionária (instituição privada) do serviço público de fornecimento de energia elétrica é ato de delegação, pois que ligado à continuidade de prestação de serviço público federal. É competente a Justiça Federal.¹⁵ 3) Universidade particular. Autoridade coatora é o Reitor. Deve ser intimada a pessoa jurídica (UNIP, UNIABC), que pode sofrer os efeitos da sentença.

8.2.1 Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista

O art. 1º, § 2º, Lei nº 12.016/2009, agora é claro em vedar o uso do mandado de segurança *contra os atos de gestão comercial praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público.*

A questão é saber o que é ato de “mera gestão comercial”.

Por exemplo, licitação, que pela Súmula 333 do STJ, *Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública.*¹⁶

¹⁵ **FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. ATO PRATICADO POR AUTORIDADE DE INSTITUIÇÃO PRIVADA NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO FEDERAL DELEGADA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.** Trata-se de suspensão de fornecimento de energia elétrica, ato de dirigente de concessionária, que não é de simples gestão administrativa, mas de delegação, pois que ligado à continuidade de prestação de serviço público federal. Dessarte, esse ato, praticado por autoridade de instituição privada no exercício de função federal delegada, se sujeita ao crivo da Justiça Federal no julgamento de mandado de segurança. Precedentes citados: CC 1.976-RS, DJ 2/9/1991; REsp 32.367-PR, DJ 17/6/1996; CC 14.804-RJ, DJ 19/8/1996, e CC 37.912-RS, DJ 15/9/2003 (**CC 40.060-SP, Rel. Min. Castro Meira, j. 24/3/2004**).

¹⁶ **MANDADO DE SEGURANÇA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. LICITAÇÃO. DIRIGENTE TEM LEGITIMIDADE PARA FIGURAR COMO AUTORIDADE COATORA.**

A Turma, ao prosseguir o julgamento, entendeu, por maioria, que o dirigente da sociedade de economia mista tem legitimidade para figurar como autoridade coatora em mandado de segurança impetrado contra ato praticado em licitação. Isso porque, tal como aduzido pela

Alguns exemplos de sociedades de economia mista no Estado de São Paulo, que podem praticar atos de gestão comercial, tipicamente contratuais: Banco Nossa Caixa S.A., Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental - CETESB, Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, Imprensa Oficial do Estado S/A – IMESP etc.

8.2.2 Entidade Privada. Descabe Mandado de Segurança

O representante ou administrador de entidade privada, justamente por não estar no exercício de atribuição do poder público, não se sujeita ao mandado de segurança.

Ilustrativamente, descabe mandado de segurança contra diretor de hospital particular, ato do diretor de empresa de saúde, ato do diretor ou presidente da Caixa Econômica Federal que nega empréstimo bancário, ato de diretor de sindicato, contra ato do dirigente do ECAD¹⁷ etc.

Min. Denise Arruda em seu voto-vista, a sociedade de economia mista sujeita-se aos princípios da Administração Pública quando promove licitação (art. 173, § 1º, III, da CF/1988) a que está obrigada por força do art. 37, XXI, daquela Carta. Assim, cuida-se, na específica hipótese, de **ato de autoridade e não de gestão**. Precedentes citados: REsp 598.534-RS, DJ 19/9/2005; REsp 430.783-MT, DJ 28/10/2002; REsp 299.834-MT, DJ 25/2/2002; REsp 533.613-RS, DJ 3/11/2003, e REsp 122.762-RS, DJ 12/9/2005 (**REsp 683.668-RS, Rel. originário Min. Teori Albino Zavascki, Rel. para acórdão Min. Luiz Fux, j. 4/5/2006**). **Mesmo sentido: LICITAÇÃO. CABIMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. LEI N. 8.666/1993.** Na espécie, o Tribunal *a quo* decretou a extinção do *mandamus*, entendendo ser incabível o mandado de segurança porque se tratava de sociedade de economia mista, e a licitação (por disposição da Lei n. 8.666/1993) para selecionar a melhor proposta para contratar serviços na área de cartão de crédito seria um ato tipicamente mercantil. Além de que a pretensa autoridade coatora não agiu no exercício de funções delegadas do Poder Público. Neste Superior Tribunal, o Min. Relator considerou que é cabível mandado de segurança para impugnar ato de comissão de licitação de sociedade de economia mista. Ressaltou que a jurisprudência confere ao conceito de autoridade, para fins de impetração, um sentido amplo, pois abrange os atos praticados pelos dirigentes de sociedade de economia mista quando sujeitos às normas de Direito Público, o que ocorre com a licitação regida pela citada lei. Ademais, o edital de licitação subscrito pelo presidente daquela sociedade para contratar a prestação de serviço **equivale a ato de império, haja vista que se consubstancia em ato administrativo sujeito às normas de Direito Público**. Isso posto, ao prosseguir o julgamento, a Turma, por maioria, deu provimento ao recurso, **determinando o retorno dos autos à instância de origem para análise das demais questões**. Precedentes citados: REsp 533.613-RS, DJ 3/11/2003; REsp 299.834-RJ, DJ 25/2/2002, e REsp 202.157-PR, DJ 21/2/2000 (**REsp 594.117-RS, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18/5/2006**).

¹⁷ ECAD (Escritório de Arrecadação e Distribuição) tem natureza privada. Descabe mandado de segurança - O Escritório de Arrecadação e Distribuição – ECAD tem natureza privada, restando incabível o mandado de segurança impetrado contra seus dirigentes. Precedente citado: REsp 46.684-SP, DJ 14/10/1996 (REsp 206.513-SP, Rel. Min. Barros Monteiro, j. 2/3/2004).

8.3 Órgãos Colegiados

Envolvente atos de órgãos colegiados, considera-se autoridade coatora o respectivo presidente.

8.4 Ato Complexo

Ato complexo é aquele em que a produção de efeitos depende de uma série de atos de vontades, ou aquele resultante da participação de mais de uma autoridade. Tem se entendido que coator é o *último*, aquele que concluiu e aperfeiçoou o ato, dando-lhe a decisão final, pois de alguma forma encampou a ilegalidade preexistente.

Exemplificativamente, a aposentadoria resulta de ato complexo.

Como consabido e acolhido pela jurisprudência do STJ e STF, o ato de aposentadoria classifica-se como complexo e se perfaz pela manifestação do órgão concedente somada da aprovação do Tribunal de Contas local, tal como determina o art. 71, III, da CF/1988, de reprodução obrigatória nos Estados Membros. Manifestada a ilegalidade do ato pelo Tribunal de Contas local, ao respectivo secretário de Administração, aqui o do Distrito Federal, só resta acatar a decisão e cassar a aposentadoria. Porém isso não o transforma em autoridade coatora e o legitima a figurar no pólo passivo do mandado de segurança, ora de natureza preventiva. Correto é impetrá-lo contra o Tribunal de Contas, que efetivamente tomou a decisão.¹⁸

Em termos práticos, principalmente diante da dificuldade em se detectar a autoridade coatora, seja em razão de ato ser complexo, seja em face da dimensão da estrutura administrativa, nada obsta a que se indiquem – em litisconsórcio passivo – os vários órgãos que ensejaram o ato impugnado.

8.5 Pessoa Jurídica de Direito Público

Além da notificação da autoridade coatora, é preciso a *ciência* ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º, II, Lei nº 12.016/2009).

A pessoa jurídica interessada pode ser a União, estado, município, autarquias e

¹⁸ REsp 223.670-DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 19/4/2007 (Precedentes citados do STF: MS 25.113-DF, DJ 6/5/2005; do STJ: RMS 6.777-PI, DJ 15/10/2001).

fundações. Um dos objetivos dessa intimação pessoal do representante legal é propiciar o pedido de suspensão de eventual liminar perante o Presidente do Tribunal.

Qual a posição da pessoa jurídica no mandado de segurança? A doutrina e jurisprudência ainda divergem.

Para uns, a pessoa jurídica é mero *assistente* da parte principal (autoridade coatora), ao argumento de que a decisão judicial tem conteúdo mandamental, dirigida à própria autoridade coatora. Nesse contexto, a pessoa jurídica nem precisa ser citada ou notificada; quando muito, há de ser intimada ou cientificada.¹⁹

Para uma segunda corrente, que nos parece a mais correta, a Pessoa Jurídica interessada é parte, *juntamente* com a autoridade coatora.

A autoridade coatora é parte, pois, foi quem praticou o ato hostilizado. Além de ser imprescindível a sua notificação, a sentença de procedência contempla ordem judicial dirige-se principalmente à autoridade coatora; e, havendo descumprimento do mandado judicial, a autoridade coatora pode responder por crime de desobediência ou de responsabilidade (art. 26 da Lei nº 12.016/2009). Ainda, a autoridade coatora é parte, tanto que se lhe é estendido o direito de recorrer (art. 14 § 2º da Lei nº 12.016/2009).

E a pessoa jurídica é igualmente parte. Primeiro, porque o mandado pode ter reflexos patrimoniais, caso em que suportará os ônus ou encargos patrimoniais decorrentes da concessão da ordem. Segundo, a pessoa jurídica é quem tem legitimidade, tanto para recorrer, como para a defesa e pedido de suspensão dos efeitos de eventual liminar (art. 9º da Lei nº 12.016/2009). Além disso, concedido o mandado de segurança, o juiz deve transmitir o inteiro teor da sentença tanto à autoridade coatora como à pessoa jurídica interessada (art. 13 da Lei nº 12.016/2009). Por fim, a coisa julgada se opera entre o impetrante e a própria pessoa jurídica interessada.

Uma terceira corrente afirma que *parte* é exclusivamente a pessoa jurídica interessada, sendo autoridade coatora mero *representante*, ou mero *informante* do que

¹⁹ Cf. MANDADO DE SEGURANÇA – LITISCONSÓRCIO - INEXISTENTE ENTRE A AUTORIDADE COATORA E A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO, POR ISSO QUE ESTA PARTE É LEGÍTIMA PARA RECORRER DA SENTENÇA CONCESSIVA DO WRIT. RECURSO IMPROVIDO (STJ, RESP nº 3370/90-AM, rel. Min. AMÉRICO LUZ, j. 27/6/90, DJ de 13/08/1990). NO MESMO SENTIDO: RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LITISCONSÓRCIO. A RELAÇÃO PROCESSUAL ENVOLVE SEMPRE PESSOAS. O SUJEITO PRETENSOR E O SUJEITO A QUEM SE PRETENDE DIRIGIR A NORMA INDIVIDUAL. NO MANDADO DE SEGURANÇA, CONSIDERANDO SUAS CARACTERÍSTICAS, *DESNECESSÁRIO INTIMAR A PESSOA JURÍDICA*, DA QUAL A AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA E INTEGRANTE, PARA COMPOR O PROCESSO (STJ, RESP 3374-AM, rel. Min. LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, j. 20-06-1990, DJ de 06/08/1990).

sucedeu no ato coator. Nessa linha, a pessoa jurídica deve ser efetivamente citada, e não apenas notificada. Por conseguinte, nem seria caso de litisconsórcio com a autoridade coatora (pois esta não é parte)²⁰, nem de extinção do processo por ilegitimidade de parte, no caso de indicação errada da autoridade coatora.

8.6 Litisconsórcio Passivo

É possível a existência de litisconsórcio passivo no mandado de segurança (art. 24 da Lei nº 12.016/2009). No ato complexo, por exemplo, podem figurar como autoridades coadoras as várias pessoas que decidiram – dentro de sua esfera de competência – e que, ao final, praticaram o ato coator.

Também haverá espaço para o litisconsórcio passivo no caso de terceiro estar sendo beneficiado pela situação criada pelo ato da autoridade coatora. Por exemplo: a nomeação do servidor nº 2, em detrimento do nº 1; a anulação de concorrência pública, em detrimento daquele que saiu vitorioso.

A propósito, a Súmula 631 do STF: “Extingue-se o processo de mandado de segurança se o impetrante não promove, no prazo assinado, a citação do litisconsorte passivo necessário”.

²⁰ Cf. (REsp. nº 29.186-SP, DJ 15/9/97): PARTE É A PESSOA JURÍDICA QUE SOFRE OS EFEITOS DA SENTENÇA – no mandado de segurança, a autoridade coatora apenas *apresente*, em 1º grau, a pessoa jurídica em cujo nome agiu. Trata-se de atuação processual peculiar, seja porque limitada ao dever de prestar informações e ao de cumprir a ordem, se concedida por sentença, seja porque é levada a efeito pessoalmente, sem o concurso de procurador ou de advogado. *Parte* é a pessoa jurídica que sofre os efeitos, estando, assim, legitimada, por seus procuradores, a interpor recursos. **Não é assistente**, pois ninguém pode ser assistente de si próprio.

BIBLIOGRAFIA

BUENO, Cassio Scarpinella. Mandado de segurança. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois. São Paulo: RT, 2002.

FERRARESI, Eurico. Do mandado de segurança: Comentários à Lei n° 12.016, de 07 de agosto de 2009. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogério; PALHARINI JÚNIOR, Sidney. Comentários à nova Lei do Mandado de Segurança. São Paulo: RT, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 27. ed. São Paulo: Malheiros.