



## Mandado de segurança coletivo: aspectos práticos da Lei nº 12.016/2009

**Autor: Oscar Valente Cardoso**

Juiz Federal Substituto, Doutorando em Direito (Ufrgs), Mestre em Direito e Relações Internacionais (UFSC), Professor da Esmafesc

publicado em 30.10.2013

[✉ \[enviar este artigo\]](#) [🖨 \[imprimir\]](#)

### Resumo

O mandado de segurança é uma ação constitucional adequada para a proteção de direito líquido e certo, contra ato de autoridade pública ou pessoa no exercício de atribuições públicas, não tutelável por meio de *habeas corpus* ou *habeas data*, e que compreende não apenas os direitos individuais, mas também os coletivos *lato sensu*, por meio de um processo individual ou coletivo. A Lei nº 12.016/2009 inovou ao também regulamentar especificamente o processo coletivo do mandado de segurança, positivando, ainda que com equívocos e lacunas, o que já era aceito na prática judiciária. Busca-se, neste texto, analisar os artigos da Lei nº 12.016/2009 incidentes sobre o mandado de segurança coletivo e, especialmente, as consequências práticas de sua aplicação.

**Palavras-chave:** Mandado de segurança. Lei nº 12.016/2009. Mandado de segurança coletivo.

**Sumário:** Introdução. 1 Aspectos históricos. 2 Delimitação conceitual. 3 Partes no mandado de segurança. 4 Vedações. 5 Procedimento. 6 Competência originária e recursal. 7 Mandado de segurança coletivo. Conclusão. Referências bibliográficas.

### Introdução

O mandado de segurança é o meio processual adequado para a tutela de direito líquido e certo não protegido por *habeas corpus* ou *habeas data*, desde que o responsável pelo ato impugnado seja autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de funções públicas.

Trata-se de ação que pode ser exercida individual ou coletivamente, para a efetivação de direitos individuais ou coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos e individuais homogêneos).

Entre as alterações realizadas pela Lei nº 12.016/2009, está a existência de normas específicas para o processo coletivo do mandado de segurança (arts. 21 e 22), buscando padronizar as peculiaridades desenvolvidas na prática para essa espécie processual.

Este artigo analisa as normas legais do mandado de segurança coletivo, especialmente sob a perspectiva prática, com seus pontos positivos e negativos, seus avanços e suas lacunas.

Inicialmente, são vistos os principais aspectos conceituais e práticos dessa ação constitucional, especialmente a partir da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça – histórico normativo, definição, legitimidade ativa e passiva, proibições, rito, competência –, e, ao final, as peculiaridades do mandado de segurança coletivo.

## 1 Aspectos históricos

A Constituição de 1934 foi a primeira no Brasil a assegurar o mandado de segurança, em seus arts. 76, 1, *i*, e 2, *a*, 81, *k*, 83, *f* (competências da Corte Suprema, da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral), bem como no art. 113, 33, em seu aspecto material:

“Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petitórias competentes.”

Anteriormente, o *habeas corpus* assegurava a mesma finalidade (tanto que inicialmente o MS seguia o seu rito), por ter maior abrangência. Previa o art. 72, § 22, da Constituição de 1891: “dar-se-á o *habeas corpus*, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder”. A partir dessa ação constitucional e da necessidade de assegurar a defesa de direitos não amparados pelo *habeas corpus*, criou-se no Brasil o mandado de segurança.**(1)**

A Constituição de 1937 não trouxe nenhum dispositivo sobre o mandado de segurança, que voltou a ser assegurado pelo art. 141, § 24, da Constituição de 1946: “Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder”.

A Constituição de 1967 manteve disposição similar, em seu art. 150, § 21: “Conceder-se-á mandado de segurança, para proteger direito individual líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder”. A Emenda Constitucional nº 1/69 modificou a localização da norma para o art. 153, § 21, e grafou equivocadamente a ação com a expressão “mandato”: “Conceder-se-á mandato de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder”.

Atualmente, tem fundamento no art. 5º, LXIX, da Constituição de 1988 (é cláusula pétrea, e não pode ser revogado ou limitado por emenda constitucional ou norma inferior)**(2)**: “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”; é regulamentado pela Lei nº 12.016/2009, que revogou as Leis nºs 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66 e, em seu art. 1º, repete quase na íntegra o texto 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.”

A primeira lei infraconstitucional a tratar dessa ação foi a Lei nº 191/36, sucedida pelo Decreto-Lei nº 6/37, pelo Código de Processo Civil de 1939, pela Lei nº 1.533/51 e pelas demais leis acima referidas.

## 2 Delimitação conceitual

O mandado de segurança é conceituado, na clássica obra de Hely Lopes Meirelles, como 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, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça (...).”**(3)**

Para Celso Agrícola Barbi, trata-se de “ação de cognição, que se exerce por meio de um procedimento especial da mesma natureza, de caráter mandamental, pois só admite prova dessa espécie, e caracterizado também pela forma peculiar da execução do julgado”.**(4)**

Sergio Ferraz afirma que não se limita apenas a uma espécie processual, mas se trata de “uma das garantias constitucionais fundamentais, como tal expressamente instituído e arrolado no basilar art. 5º (...)”.**(5)**

Sálvio de Figueiredo Teixeira qualifica-o como uma ação civil de natureza contenciosa, com um procedimento especial de cunho documental, que se diferencia de outras ações em virtude de seu objeto, da exigência da comprovação de plano do direito líquido e certo, do procedimento sumário e da execução de sua sentença.**(6)**

Portanto, de acordo com a definição constitucional reproduzida pela Lei nº 12.016/2009 e pela doutrina, é o meio processual cabível para a tutela de direito líquido e certo, quando não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, e desde que o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder seja autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas.

Trata-se de uma ação cível**(7)** autônoma, de jurisdição contenciosa, com embasamento constitucional, rito diferenciado e abreviado, diante da urgência que normalmente caracteriza a satisfação do direito objeto da tutela**(8)** e da exigência de prova pré-constituída, sem etapa de dilação probatória. É uma ação voltada contra a Administração Pública, ou contra particular no desempenho de função pública. Apesar de seu rito sumário, a cognição é exauriente.

O mandado de segurança fornece uma tutela contra o ilícito. O dano não é passível de tutela jurisdicional por meio dessa ação.

Possui caráter residual e subsidiário, considerando-se que pode ser impetrado nas situações em que não se admitem o *habeas corpus* e o *habeas data*.**(9)** Ademais, conforme o Enunciado nº 101 da Súmula do STF, “o mandado de segurança não substitui a ação popular”.

Há quem defenda que, em situações que envolvem, ao mesmo tempo, acesso a informações constantes de registros públicos, violação à liberdade de locomoção e a outro direito líquido e certo, pode ser impetrado apenas o mandado de segurança, por ter conteúdo mais abrangente e compreender as situações tuteladas pelo *habeas corpus* e pelo *habeas data*.**(10)**

O direito líquido e certo que pode ser objeto do MS é aquele que se comprova de plano, sem necessidade de instrução judicial, seja porque a prova foi integralmente juntada com a petição inicial, seja porque o direito não depende de prova.**(11)** Ada Pellegrini Grinover afirma que “a expressão ‘direito líquido e certo’ é entendida em sentido processual como direito comprovável documentalmente, sem necessidade de instrução dilatatória, o que lhe confere as características do rito sumário”.**(12)** Para Luís Roberto Barroso, “desde que provados os fatos, caberá mandado de segurança, independentemente da complexidade jurídica das questões envolvidas”.**(13)** Ressalva-se, todavia, que “controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança” (Súmula nº 625 do STF).**(14)**

A complexidade dos fatos objeto da prova ou mesmo da interpretação dos atos normativos aplicáveis à controvérsia não impede que o direito seja satisfeito pela via célere do MS e não se confunde com ausência de direito líquido e certo.**(15)** O que não se admite é a necessidade de dilação probatória, que descaracterizaria a configuração do direito líquido e certo.**(16)**

Conforme se verá adiante, é possível postergar a análise da existência (formal) da prova do direito líquido e certo para momento posterior ao juízo de admissibilidade da petição inicial. Isso ocorre quando a prova documental do direito estiver em poder de autoridade que tenha negado a sua entrega ao impetrante, hipótese na qual incumbe ao juiz determinar sua exibição, no prazo

de 10 dias (art. 6º, § 1º, da Lei nº 12.016/2009).

O ato de autoridade impugnado no mandado de segurança pode consistir em uma ação ou omissão**(17)** de agente administrativo no desempenho de cargo ou função no Executivo, no Legislativo, no Judiciário ou no Ministério Público, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.**(18)**

A “autoridade” mencionada pelo art. 5º, LXIX, da Constituição e pelo art. 1º da Lei nº 12.016/2009 é o agente administrativo que detém diretamente o poder de decisão para a realização do ato ou a sua omissão, bem como para determinar sua cessação.**(19)** independentemente de ser (ou não) o seu executor.**(20)**

O art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.016/2009 traz a figura da autoridade por equiparação:

“Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições.”

Nesse sentido, a Súmula nº 510 do STF dispõe que “praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial”.

Há um critério de identificação da autoridade coatora (com reflexos sobre a competência) no art. 2º da Lei nº 12.016/2009: “Considerar-se-á federal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União ou por entidade por ela controlada”. Tendo em vista que o critério leva em consideração as consequências patrimoniais do ato, caso este não produza reflexos patrimoniais, deve ser verificada a pessoa jurídica a que se vincula a autoridade coatora.

O § 2º do art. 1º da Lei nº 12.016/2009 veda a impetração de 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”.**(21)**

Quanto à ocorrência de ilegalidade ou do abuso de poder, critica-se o uso das duas expressões nos textos normativos (constitucional e legal), tendo em vista que todo abuso de poder é ilegal, razão pela qual bastaria apenas a exigência da ilegalidade.**(22)**

O mandado de segurança pode ser: (a) preventivo, diante de ameaça de lesão ao direito líquido e certo do impetrante, com o objetivo de impedir a prática do ato (ato iminente); e (b) repressivo, quando impetrado após a realização ou a omissão na prática do ato (ato atual).

A impetração do MS preventivo não fica prejudicada com a realização do ato, ou seja, não ocorre a perda do objeto, mas se prossegue no feito para sua eventual desconstituição, tornando-o repressivo.**(23)** Além disso, a tutela condenatória não abrange prestações pretéritas.

### **3 Partes no mandado de segurança**

O sujeito ativo do MS (impetrante) é, em regra, o titular do direito líquido e certo violado ou prestes a ser desrespeitado.**(24)**

Pode ser pessoa natural, pessoa jurídica (inclusive sindicatos e associações) de direito privado ou público, o Ministério Público**(25)** e os sujeitos de direito despersonalizados (como a massa falida,**(26)** o condomínio e o espólio).**(27)** Em resumo, “o essencial para a impetração é que o impetrante – pessoa física ou jurídica, órgão público ou universalidade legal – tenha prerrogativa ou direito, próprio ou coletivo, a defender (...)”.**(28)**

Ocorrendo o óbito do impetrante, o mandado de segurança deve ser extinto sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, IX, do CPC,(29) não cabendo a habilitação processual dos sucessores, tendo-se em conta a natureza personalíssima do direito pretendido e o caráter mandamental da ação.(30) Em consequência, o direito deve ser buscado pelos sucessores nas vias ordinárias.(31)

Existem três modalidades de legitimação extraordinária no mandado de segurança: (a) nas situações de litisconsórcio ativo facultativo, qualquer um dos legitimados pode impetrar o MS para a defesa do direito (art. 1º, § 3º, da Lei nº 12.016/2009); (b) quando o titular não impetrar o MS, terceiro em situação idêntica pode fazê-lo (art. 3º); e (c) o mandado de segurança coletivo, que pode ter legitimidade ativa extraordinária, quando o impetrante agir em nome de seus integrantes ou associados,(32) ou ordinária, quando estiver pleiteando direito próprio (art. 21).

A situação indicada no item “b” é a do terceiro prejudicado, pois o art. 3º da Lei nº 12.016/2009 prevê que “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”. Trata-se de hipótese de substituição processual que exige dois requisitos: (a) a omissão do titular originário do direito; e (b) a *provocatio ad agendum*, consistente na notificação para agir.

Especificamente sobre o mandado de segurança coletivo, o art. 5º, LXX, da Constituição dispõe:

“LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.”

Regulamentando a norma constitucional, o art. 21 da Lei nº 12.016/2009 prevê o seguinte:

“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.”(33)

O sujeito passivo é a pessoa jurídica na qual a autoridade coatora desempenha suas funções.(34) Ou seja, a autoridade coatora não é o sujeito passivo do mandado de segurança, mas exerce apenas um papel de fonte de prova (pois praticou, ou deixou de realizar, ou deve se abster de concretizar determinado ato), por meio da prestação de informações e da apresentação de documentos;(35) produz prova **documentada**, e não documental, acerca da ilicitude do ato a ela imputado.

A autoridade coatora pode ser autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas, considerando-se autoridade somente a pessoa natural que detenha poder de decisão e a atribuição de praticar os atos decisórios, o que cria algumas dificuldades. Não será necessariamente o agente público que cumpre o ato (ou seja, que realiza o ato executório), mas quem tem a atribuição de decidir a sua prática e o poder para corrigi-lo, por verificar sua ilegalidade ou mediante determinação judicial; não tem legitimidade passiva em MS aquele que editou ato normativo genérico para a prática do ato, e sim aquele que determinou a sua execução, ainda que tenha sido cumprida por outro agente; logo, o simples executor do ato não é a autoridade coatora, mas pode sê-la, desde que tenha poder de decisão para praticar e desfazer o ato.(36) O §

1º do art. 1º da Lei nº 12.016/2009 amplia o conceito de autoridade coatora, ao estabelecer: “equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições”.

Considerando-se que não se admite MS contra ato judicial quando houver recurso previsto em lei, ou quando possa ser modificado por via de correição, excepcionalmente os julgadores podem ser considerados como autoridade coatora, sendo cabível a impetração do *writ* constitucional (afora as situações vedadas). Em regra, limita-se às hipóteses em que o ato judicial violar direito líquido e certo (ou existir ameaça de lesão) e não houver possibilidade de defesa desse direito pela via recursal.**(37)** Todavia, ressalta-se que “não cabe mandado de segurança contra decisão judicial com trânsito em julgado” (Enunciado nº 268 da Súmula do STF), por não ser substitutivo de recurso, tampouco de ação rescisória.

A Lei nº 12.016/2009 não prevê a possibilidade de intervenção de terceiros, que na prática também não é admitida.**(38)** O litisconsórcio é possível,**(39)** mas o cabimento da assistência (arts. 50-55 do CPC) é controverso.**(40)**

#### 4 Vedações

Há proibição expressa à interposição de *mandamus* quando, contra o ato administrativo praticado, for cabível recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução;**(41)** quando, contra o ato judicial (despacho ou decisão), existir recurso previsto em lei, ou o ato puder ser modificado por via de correição;**(42)** e quando for contra decisão judicial transitada em julgado**(43)** (art. 5º da Lei nº 12.016/2009).

Acerca da primeira situação, apesar de a doutrina ressaltar que não se exige o exaurimento da via administrativa,**(44)** na prática, é controverso se a não interposição ou a desistência do recurso administrativo que se enquadrar na situação legal (dispensa de caução e efeito suspensivo) impede – ou não – a impetração do mandado de segurança.**(45)**

Além das hipóteses legais, também não se admite o MS contra lei em tese,**(46)** contra julgamento de órgão fracionário,**(47)** contra ato de CPI após o encerramento de seus trabalhos,**(48)** ou para buscar o ressarcimento de quantia indevidamente cobrada,**(49)** entre outras situações.

Ressalva-se que é possível a impetração de mandado de segurança contra a denominada “lei de efeitos concretos”, ou seja, norma capaz de produzir efeitos concretos em relação a direito líquido e certo.**(50)**

Na doutrina também se faz menção à inviabilidade do MS para a impugnação de atos políticos, *interna corporis* ou de governo.**(51)** Contudo, tais atos não podem ser objeto de controle judicial, independentemente do meio processual utilizado, ou seja, não apenas por meio do mandado de segurança.**(52)**

Por fim, a Lei nº 12.016/2009 não veda a utilização do mandado de segurança contra os atos disciplinares (o que era previsto no art. 5º, III, da Lei nº 5.133/51),**(53)** superando a discussão doutrinária até então existente sobre o tema.**(54)**

#### 5 Procedimento

A petição inicial do mandado de segurança deve observar os requisitos listados no art. 282 do Código de Processo Civil, indicando: o juiz ou tribunal a que é dirigida; os nomes, prenomes, estados civis, profissões, domicílios e residências do autor e do réu; o fato e os fundamentos jurídicos do pedido; o pedido, com as suas especificações; o valor da causa; as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados; e o requerimento para a citação do réu (art. 6º da Lei nº 12.016/2009).**(55)**

Além disso, deve ser instruída com os documentos indispensáveis à sua

propositura (art. 283 do CPC) e, especificamente, indicar a autoridade coatora e a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou na qual exerce atribuições.

Em virtude da incidência expressa do CPC, caso a petição deixe de observar tais requisitos, não pode o juiz indeferir de plano a inicial, mas sim determinar sua emenda, no prazo de 10 dias, conforme prevê o art. 284: “Verificando o juiz que a petição inicial não preenche os requisitos exigidos nos arts. 282 e 283, ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor a emende, ou a complete, no prazo de 10 (dez) dias”.**(56)**

A prova do direito líquido e certo é uma condição da ação específica do mandado de segurança, razão pela qual a ausência de sua demonstração leva à extinção do processo sem resolução de mérito, com fundamento no art. 267, VI, do CPC.**(57)**

Estando a petição inicial de acordo com os requisitos legais, o juiz determina que se notifique a autoridade coatora para prestar informações, em 10 dias, e que se dê ciência do processo ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º da Lei nº 12.016/2009).

É previsto no art. 23 da Lei nº 12.016/2009 o prazo decadencial de 120 dias para a impetração do *mandamus*, cujo termo inicial coincide com o conhecimento do ato pelo lesado.**(58)** O decurso desse prazo não impede que se busque a tutela do mesmo direito por outros meios; da mesma forma, o pedido pode ser formulado em novo MS quando a decisão denegatória proferida em pedido similar anterior não tiver julgado o mérito (art. 6º, § 6º, da Lei nº 12.016/2009). Conforme o Enunciado nº 304 da Súmula do STF, “decisão denegatória de mandado de segurança, não fazendo coisa julgada contra o impetrante, não impede o uso da ação própria”. Logo, caso seja decidido que o impetrante não comprovou o alegado direito líquido e certo, o pedido pode ser renovado com novas provas (desde que não tenha decorrido o prazo decadencial, que não se interrompe ou suspende – art. 207 do Código Civil).

Caso determinada prova documental esteja em poder de agente público que não a forneça ao impetrante, o juiz ordenará sua exibição, no prazo de 10 dias (art. 6º, § 1º, da Lei nº 12.016/2009). Contudo, essa providência depende de requerimento do impetrante, além de prova na recusa de seu fornecimento ou alegação de dificuldade no acesso.**(59)**

A concessão de medida liminar no rito do MS e seus requisitos estão previstos no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009:

“Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

(...)

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

Os requisitos da liminar se assemelham àqueles exigidos pelo art. 273, *caput* e inciso I, do Código de Processo Civil para a antecipação dos efeitos da tutela: a relevância do fundamento do pedido liminar é similar à verossimilhança das alegações (*fumus boni iuris*), e a ineficácia da medida tem relação direta com o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*).**(60)**

Excepcionalmente, a lei veda a concessão de liminar em medida de segurança para a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de

qualquer natureza (art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016/2009).

Contra a decisão do juiz de primeiro grau que conceder ou não a medida liminar, é cabível o recurso de agravo de instrumento (art. 7º, § 1º, da Lei nº 12.016/2009). Ainda, no mandado de segurança de competência originária do STF, a decisão que deferir – ou não – a medida liminar não é recorrível por meio de agravo regimental, de acordo com a Súmula nº 622 do STF: “Não cabe agravo regimental contra decisão do relator que concede ou indefere liminar em mandado de segurança”.**(61)**

Após o prazo para a prestação de informações e manifestações, dá-se vista ao Ministério Público, para opinar no prazo de 10 dias (art. 12 da Lei nº 12.016/2009).

Proferida a sentença, o recurso cabível varia de acordo com o seu conteúdo e com o juiz prolator.

Por exemplo, caso a decisão seja tomada em primeira instância, cabe apelação para o respectivo tribunal; e, se a sentença for concessiva da ordem pretendida, há reexame necessário (art. 14 da Lei nº 12.016/2009).

Ressalta-se que a autoridade coatora tem legitimidade recursal, além da pessoa jurídica a que pertencer (art. 14, § 2º, da Lei nº 12.016/2009).

## **6 Competência originária e recursal**

A competência para o julgamento do mandado de segurança é disciplinada na Constituição e na Lei nº 12.016/2009, e varia de acordo com a qualidade da autoridade coatora e com o lugar em que exerce suas funções.

O Supremo Tribunal Federal é competente para processá-lo e julgá-lo quando a autoridade coatora for o Presidente da República, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Procurador-Geral da República, ou praticar ato em nome do Tribunal de Contas da União, do próprio STF (art. 102, I, *d*, da Constituição), do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 102, I, *r*).

Não é cabível mandado de segurança contra ato de Turma do STF, levando-se em conta que o art. 200 do Regimento Interno do STF prevê: “Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, quando a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder estiver sob a jurisdição do Tribunal”.**(62)**

Ao Superior Tribunal de Justiça compete processar e julgar o mandado de segurança contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal (art. 105, I, *b*, da Constituição).

Aos Tribunais Regionais Federais incumbem os mandados de segurança contra atos do próprio tribunal ou de juiz federal (art. 108, I, *c*, da Constituição), e a competência da Justiça do Trabalho abrange atos sobre matéria submetida à sua jurisdição (art. 114, IV). Acerca da competência contra atos do próprio Tribunal, a Súmula nº 624 do STF prevê que “não compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer originariamente de mandado de segurança contra atos de outros tribunais”.

Na primeira instância, a competência da Justiça Federal abrange todos os atos praticados por autoridades federais não referidas em norma específica dos tribunais e por pessoas no exercício de atribuição delegada federal.**(63)** Sobre o assunto, a Súmula nº 511 do STF dispõe 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”.

Em grau recursal, incumbe ao STF julgar o recurso ordinário cabível contra a decisão denegatória do mandado de segurança proferida em tribunal superior, no exercício de sua competência originária (art. 102, II, *a*, da Constituição).**(64)** Por

outro lado, contra as decisões de concessão da ordem pleiteada pode ser interposto recurso extraordinário, nas hipóteses previstas no art. 102, III, da Constituição.

Existe vedação expressa ao recurso de embargos infringentes, ou seja, não são admitidos no processo do mandado de segurança, conforme dispõe o art. 25 da Lei nº 12.016/2009, que positivou a restrição que já era imposta pela Súmula nº 597 do STF: “Não cabem embargos infringentes de acórdão que, em mandado de segurança, decidiu, por maioria de votos, a apelação”.**(65)**

## **7 Mandado de segurança coletivo**

O mandado de segurança coletivo consiste na incidência da tutela coletiva sobre o mandado de segurança individual “tradicional”. Porém, a diferença não está apenas na legitimidade ativa, mas também nos direitos protegidos, o que reflete em mudanças na causa de pedir e no pedido.**(66)**

Ressalva-se ainda que o direito líquido e certo pode ser protegido tanto por meio de mandado de segurança coletivo quanto pelo individual, ainda que se trate de direito de natureza coletiva.**(67)** O que não se admite é a impetração do MS coletivo para a tutela de um direito individual.**(68)**

O MS coletivo é especificamente regulamentado nos arts. 21 e 22 da Lei nº 12.016/2009 (primeira lei a trazer normas específicas para essa ação coletiva)**(69)** e segue, em regra, o mesmo rito do mandado de segurança individual.**(70)** Em outras palavras, não se trata de ação autônoma, mas de subdivisão do *writ* constitucional em individual e coletivo.**(71)** Comentando a nova espécie, Teori Zavascki afirma que

“tais características não são suscetíveis de plena e automática adaptação à nova espécie, que tem dupla face: (a) a de uma ação sumária, que por isso mesmo deve guardar os contornos essenciais do mandado de segurança, mas também (b) a de uma demanda coletiva, sob pena de comprometer a peculiar natureza que assume com essa configuração, não se presta a exame particular e individualizado dos direitos subjetivos objeto da proteção.”**(72)**

De acordo com o art. 5º, LXX, da Constituição e com o art. 21 da Lei nº 12.016/2009, o mandado de segurança coletivo é o impetrado por determinadas pessoas jurídicas de direito privado (entes coletivos), para a tutela de direitos coletivos *lato sensu*.

Busca-se, por meio dele, atingir três objetivos principais: (a) permitir o maior acesso à Justiça; (b) evitar a propositura de uma quantidade elevada de mandados de segurança individuais similares; e (c) intensificar a atuação das entidades de classe.**(73)**

Como visto, podem propor o MS coletivo: (a) partido político com representação no Congresso Nacional, desde que para a defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária; (b) organização sindical e entidade de classe, para a defesa de direitos líquidos e certos dos seus membros ou associados (todos ou parte deles), na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial; e (c) associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, um ano, observadas as ressalvas feitas para a organização sindical e a entidade de classe.**(74)**

No entendimento do STF e do STJ, a legitimidade ativa no MS coletivo é extraordinária (substituição processual), tendo em vista que o impetrante age em seu nome, mas na defesa dos direitos de terceiros.**(75)** Logo, não há necessidade de autorização expressa dos substituídos, conforme dispõe a Súmula nº 629 do STF: “A impetração do mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”.**(76)** Outra consequência dessa legitimidade é a dispensa da identificação dos associados do impetrante.**(77)**

Além disso, o STF entende que a entidade coletiva pode impetrar o MS coletivo

mesmo que o objeto não tenha relação com seus objetivos, ou que o direito seja específico da categoria, desde que o direito tutelado pertença aos substituídos e derive do desempenho de suas atividades.**(78)**

Por outro lado, a legitimidade para a impetração do MS coletivo não abrange as associações de pessoas jurídicas de direito público, que não podem delegar a substituição processual para pessoas de direito privado.**(79)** Os Estados também não possuem legitimidade ativa, ainda que para a defesa de direitos coletivos *lato sensu* de sua população, diante da ausência de fundamento constitucional e legal, e mesmo porque não são órgãos de representação dos habitantes.**(80)**

Ainda, há quem defenda a legitimidade ativa do Ministério Público,**(81)** da OAB**(82)** e de Associações de Magistrados para impetrar o mandado de segurança coletivo, sob o principal argumento de que, apesar de não expressamente prevista nas normas constitucionais e legais deste, insere-se nas finalidades institucionais de tutela de direitos coletivos previstas nas respectivas leis especiais.

Como ponto em comum, os legitimados impetram o mandado de segurança coletivo em nome próprio, mas em defesa dos direitos de parte ou de todos os seus integrantes.**(83)** Ressalva-se que essas pessoas jurídicas impetram o MS coletivo apenas para a defesa dos interesses de seus componentes. Quando o direito tutelado é próprio da entidade coletiva, o MS impetrado é individual.**(84)**

É considerado partido político com representação no Congresso Nacional aquele que possuir, no mínimo, um deputado federal **ou** um senador. Logo, não há necessidade de representação nas duas casas legislativas.**(85)** Além disso, conforme o entendimento atual do STF, a legitimidade ativa deve ser verificada no momento da impetração do mandado de segurança, razão pela qual a perda superveniente da representação não impede o prosseguimento e o julgamento da ação.**(86)**

Existe divergência quanto ao âmbito de legitimidade do partido político no MS coletivo: (a) o STJ o admite apenas para a proteção dos direitos de seus filiados e desde que tenham pertinência com o Estatuto do partido;**(87)** (b) o STF possuía essa interpretação restritiva,**(88)** mas modificou sua orientação a partir do julgamento do RE 196184,**(89)** passando a permitir que os partidos políticos impetrem o MS coletivo na defesa da sociedade (da mesma forma que se dispensa a pertinência temática no controle concentrado de constitucionalidade).**(90)**

Contudo, como se viu, a redação do art. 21 da Lei nº 12.016/2009 prevê a legitimidade ativa do partido político “na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária”. Tendo em vista que o art. 5º, LXX, da Constituição não inclui essa limitação, a maior parte da doutrina defende que a expressão “finalidade partidária” deve ser entendida no sentido de que abrange os interesses da sociedade, levando-se em conta o caráter público dos partidos políticos.**(91)**

O STJ ressalva que a legitimidade extraordinária no mandado de segurança coletivo não abrange quaisquer direitos dos representados, mas diz respeito apenas àqueles relacionados com os objetivos estatutários da pessoa jurídica impetrante. Existindo extrapolação desses fins, a impetração poderá ocorrer apenas mediante autorização expressa, o que importará em caso de substituição, mas não de representação processual.**(92)**

De forma incompleta, o art. 21, parágrafo único, da Lei nº 12.016/2009 menciona apenas os direitos coletivos e individuais homogêneos como passíveis de tutela pelo mandado de segurança coletivo:

“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.”

Entretanto, a doutrina(93) e os tribunais(94) também admitem a proteção dos direitos difusos,(95) sob o argumento principal de que o art. 5º, LXIX e LXX, da Constituição e o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90)(96) não impõem essa limitação.

Ainda, a legitimação ativa abrange a possibilidade de defesa de direito de parte dos substituídos, conforme a Súmula nº 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”.(97)

Todavia, em regra, é inviável a impetração do MS coletivo para a proteção de direitos individuais dos substituídos.(98)

A legitimidade passiva no mandado de segurança coletivo é similar à do MS individual,(99) aplicando-se as regras vistas acima.

O procedimento no mandado de segurança coletivo é semelhante ao rito do MS individual,(100) com as seguintes peculiaridades: (a) a legitimidade ativa é extraordinária, como visto acima; (b) na petição inicial, devem ser expressamente especificadas a representatividade e os fins sociais do impetrante, o que permite demonstrar o interesse processual, a legitimação do ente coletivo e os substituídos;(101) (c) o deferimento da medida liminar eventualmente pleiteada é condicionada à oitiva prévia do representante judicial da pessoa jurídica de direito público impetrada, no prazo de 72 horas (art. 22, § 2º, da Lei nº 12.016/2009);(102) (d) o objeto, a litispendência e a coisa julgada também possuem regras específicas.(103)

Teori Zavascki diferencia o procedimento de acordo com a natureza dos direitos protegidos: (a) o MS coletivo destinado a tutelar direitos coletivos ou difusos segue o rito do MS individual; enquanto (b) o MS coletivo impetrado para a defesa de direitos individuais homogêneos observa o procedimento das ações coletivas, razão pela qual as lacunas dos arts. 21 e 22 da Lei nº 12.016/2009 devem ser preenchidas pelas “normas processuais adequadas, diferentes da pura e simples apropriação das que regem o mandado de segurança individual”,(104) tais como a limitação da atividade cognitiva aos pontos comuns dos direitos protegidos, o caráter genérico da sentença e a possibilidade de ingresso ao processos dos titulares dos direitos individuais.

Outra peculiaridade do mandado de segurança diz respeito à litispendência, que ocorre quando dois processos versarem acerca da mesma lide (identidade de partes, causa de pedir e pedido), sem que exista decisão integralmente transitada em julgado. Trata-se da existência de **lides pendentes**.(105) Excepcionalmente, pode haver litispendência (e também a coisa julgada) mesmo que não haja a conjugação dos três elementos, que são a identidade de partes (aspecto subjetivo), causa de pedir e pedido (aspectos objetivos, conforme determina o art. 301, § 2º, do CPC). Isso ocorre nas ações coletivas, em relação às ações individuais, tendo em vista que não se exige a identidade de partes (que serão, necessariamente, diferentes no polo ativo), mas apenas a causa de pedir e o pedido. Sobre o tema, o art. 104 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) dispõe que, em regra, as ações coletivas não são litispendentes com as ações individuais(106):

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

Enquanto a norma do CDC exige a **suspensão**, lei posterior sobre o mandado de segurança prevê a necessidade de **desistência** da ação individual para que seu

titular seja beneficiado pelo processo coletivo. Nos termos do art. 22, § 1º, da Lei nº 12.016/2009:

“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.”

A diferença ocorre tendo em vista a existência do prazo decadencial de 120 dias para a impetração do mandado de segurança (art. 23 da Lei nº 12.016/2009), que não pode ser objeto de suspensão ou de interrupção.

Com base nos citados dispositivos legais, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que os processos coletivos não produzem os efeitos da litispendência sobre os processos individuais,**(107)** considerando que eventuais reflexos podem ser causados apenas pela coisa julgada.

Na doutrina, há quem defenda a aplicação do art. 104 do CDC inclusive aos mandados de segurança, para que sejam suspensos os processos individuais até a decisão final do MS coletivo, e não se imponha a desistência daqueles: “O dispositivo tende a tornar-se letra morta. A tendência é a de a jurisprudência considerar que o mais adequado é a suspensão do processo individual, conforme a regra geral do microsistema”.**(108)**

Os efeitos da decisão judicial no MS coletivo compreendem todos os associados da impetrante que estiverem na situação fática e jurídica descrita na petição inicial, independentemente da data de associação.**(109)**

Por fim, a coisa julgada no mandado de segurança coletivo se concretiza de forma diferenciada (*ultra partes e secundum eventum probationis*),**(110)** similarmente ao processo individual, conforme o teor da decisão: (a) a concessão da segurança faz coisa julgada formal e material, abrangendo todos os integrantes da impetrante que se encontraram na situação descrita no pedido inicial e na decisão judicial; (b) a denegação da segurança produz apenas a coisa julgada formal, pois não impede que os filiados impetrem seus mandados de segurança individualmente ou busquem seus direitos por outro meio processual;**(111)** nos termos do art. 19 da Lei nº 12.016/2009, “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”.

Além disso, existem limites subjetivos à coisa julgada, que abrange apenas os integrantes do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante (art. 22 da Lei nº 12.016/2009).

## Conclusão

Viu-se que o mandado de segurança é uma ação constitucional: (a) de natureza cível, autônoma, de jurisdição contenciosa, com procedimento diferenciado e abreviado (mas de cognição exauriente), considerando a exigência de prova pré-constituída e a urgência necessária para a tutela do direito; (b) impetrada contra a Administração Pública, ou contra particular no desempenho de função pública; (c) que efetiva uma tutela contra o ilícito, e não contra o dano; (d) que tem cunho residual e subsidiário, por ser impetrada nas situações em que não se admitem o *habeas corpus* e o *habeas data*.

Por sua vez, o mandado de segurança coletivo é aquele impetrado por determinadas pessoas jurídicas de direito privado (entes coletivos), para a tutela de direitos coletivos *lato sensu* (coletivos e individuais homogêneos, previstos na Lei nº 12.016/2009, e difusos, admitidos na prática e pela doutrina). Não se diferencia do MS individual somente quanto à legitimidade ativa, mas também quanto aos direitos protegidos, o que importa em distinções na causa de pedir e no pedido.

O direito líquido e certo objeto do pedido inicial pode ser tutelado por meio de mandado de segurança individual ou coletivo, mesmo que se trate de direito de

natureza coletiva; contudo, não é cabível o MS coletivo para a proteção de um direito individual.

A legitimidade ativa é extraordinária (substituição processual), pois o impetrante age em nome próprio, mas na defesa dos direitos de terceiros, razão pela qual é dispensada a autorização expressa dos substituídos. São legitimados ativos: (a) partido político com representação no Congresso Nacional, desde que para a defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária; (b) organização sindical e entidade de classe, para a defesa de direitos líquidos e certos dos seus membros ou associados (todos ou parte deles), na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial; e (c) associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, um ano, observadas as ressalvas feitas para a organização sindical e a entidade de classe. Apesar da ausência de previsão expressa na Constituição e na Lei nº 12.016/2009, parte da doutrina defende a legitimidade ativa do Ministério Público, da OAB e de Associações de Magistrados.

Não há litispendência do mandado de segurança coletivo com os MS individuais, mas o art. 22, § 1º, da Lei nº 12.016/2009 impõe a desistência do processo individual para que seu titular seja beneficiado pela decisão proferida no processo coletivo.

A coisa julgada no mandado de segurança coletivo possui limites subjetivos (atinge os componentes do grupo ou categoria substituídos), além de ser *ultra partes* e *secundum eventum probationis*.

### Referências bibliográficas

BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

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

CARDOSO, Oscar Valente. Direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e competência dos juizados especiais cíveis. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, n. 89, p. 90-98, ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Juizados Especiais da Fazenda Pública** (comentários à Lei nº 12.153/2009). São Paulo: Dialética, 2010.

\_\_\_\_\_. Litispendência e coisa julgada nos processos dos tribunais internacionais. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, n. 118, p. 56-70, jan. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CICOTE, Odival. Mandado de segurança coletivo. **Justitia**, São Paulo, n. 150, p. 96-104, abr./jun. 1990.

CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; MARCÃO, Renato; FAVRETO, Rogério; PALHARINI JÚNIOR, Sidney. **Comentários à nova lei do mandado de segurança**. São Paulo: RT, 2009.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 7. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

\_\_\_\_\_. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011.

FERRAZ, Sergio. **Mandado de segurança**. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança contra ato jurisdicional penal. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, n. 7, p. 15-33, abr./jun. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NEGRI, André Del. **Processo constitucional e decisão interna corporis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010.

PACHECO, José da Silva. **Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas**. 6. ed. São Paulo: RT, 2012.

PARGENDLER, Ari. Autoridade coatora no mandado de segurança e competência administrativa. **Revista de Direito Renovar**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 17-22, jan./abr. 2000.

ROSSI, Peter de Moraes. Não cabimento do mandado de segurança nos casos dos chamados atos de gestão: um tema absolutamente controverso. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (coord.). **Direito público**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 350-356.

SILVA, Ariovaldo Perrone da. A posição da pessoa jurídica de direito público na ação de mandado de segurança e a necessidade de sua citação. **Justitia**, São Paulo, n. 156, p. 73-78, out./dez. 1991.

SILVA FILHO, Derly Barreto. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do habeas corpus e a origem do mandado de segurança. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 177, p. 75-82, jan./mar. 2008.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. Mandado de segurança: apontamentos. **Revista jurídica mineira**, Belo Horizonte, n. 40, p. 44-58, ago. 1987.

ZAVASCKI, Teori Albino. A função cautelar do mandado de segurança contra ato judicial. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 50, p. 82-87, nov. 1990.

\_\_\_\_\_. A liminar em mandado de segurança e as modificações do Código de Processo Civil. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 68, p. 57-85, nov. 1996.

\_\_\_\_\_. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: RT, 2010. p. 789-800.

\_\_\_\_\_. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: RT, 2009.

## Notas

1. Acerca da evolução do *habeas corpus* em mandado de segurança: ROSSI, Peter de Moraes. Não cabimento do mandado de segurança nos casos dos chamados atos de gestão: um tema absolutamente controverso. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (coord.). **Direito público**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 351; GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança contra ato jurisdicional penal. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, n. 7, p. 15-33, abr./jun. 1995. p. 15-16; SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do habeas corpus e a origem do mandado de segurança.

**Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 177, p. 75-82, jan./mar. 2008.

2. Sobre o assunto: SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do habeas corpus e a origem do mandado de segurança. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 177, p. 75-82, jan./mar. 2008.

3. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 27-29. De forma similar: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 355; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 12-13. Também: "Podemos conceituar o mandado de segurança como uma ação constitucional de natureza civil e procedimento especial, que visa proteger direito líquido e certo lesionado ou ameaçado de lesão, não amparado por *habeas corpus* ou por *habeas data*, em virtude de ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas. Nesse sentido, temos que o mandado de segurança não deve ser encarado apenas como um procedimento civil de jurisdição especial e contenciosa, mas, mais do que isso, por força constitucional, ele se apresenta como verdadeira garantia fundamental, entre outras atinentes ao nosso Estado Democrático de Direito" (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 13). Ainda, sobre os antecedentes históricos e aspectos conceituais do mandado de segurança, vide capítulo 3, item 3.2 de: CARDOSO, Oscar Valente. **Juizados especiais da fazenda pública** (comentários à Lei nº 12.153/2009). São Paulo: Dialética, 2010.

4. BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 155.

5. FERRAZ, Sergio. **Mandado de segurança**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 17.

6. TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. Mandado de segurança: apontamentos. **Revista jurídica mineira**, Belo Horizonte, n. 40, p. 44-58, ago. 1987. p. 45.

7. Ainda que o direito material objeto da tutela tenha conteúdo penal, ou que seja impetrado contra decisão proferida em processo penal, o mandado de segurança é uma ação cível e segue as normas da Lei nº 12.016/2009. Nesse sentido: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 355; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 12.

8. Por esse motivo, "os processos de mandado de segurança e os respectivos recursos terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus*" (art. 17 da Lei nº 12.016/2009).

9. Quanto à sequência de cabimento das ações: "(...) 2. Deveras, é para o mais forte amparo à liberdade de locomoção que a nossa Lei Maior: a) faz o *habeas corpus* anteceder, topograficamente, a todas as ações por ela também diretamente cunhadas (mandado de segurança individual e coletivo, mandado de injunção, *habeas data* e ação popular, normadas, respectivamente, nos incisos LXIX, LXX, LXXI, LXXII e LXXIII do mesmo art. 5º); b) somente admite o manejo do mandado de segurança se a proteção a 'direito líquido e certo' não comportar aviamento por ele, *habeas corpus* (nem por impetração do *habeas data*, sequencialmente); c) deixa de exigir que o responsável por qualquer dos pressupostos de ilegalidade ou de abuso do poder seja 'autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público' (requisitos exigidos, agora sim, para o cabimento do mandado de segurança). (...) (HC 105856/MG, 2ª Turma, rel. Min. Ayres Britto, j. 07.12.2010, DJe 07.04.2011).

10. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 17-18.

11. Hely Lopes Meirelles conceitua-o como “o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa, se sua extensão ainda não estiver delimitada, se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 37). Igualmente: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 359; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 15-16.

12. GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança contra ato jurisdicional penal. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, n. 7, p. 15-33, abr./jun. 1995. p. 16.

13. BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 187.

14. Entre os precedentes que lhe deram origem, o STF decidiu no RE 117936/RS que “(...) o ‘**direito líquido e certo**’, pressuposto constitucional de admissibilidade do mandado de segurança, é requisito de ordem processual, atinente à existência de prova inequívoca dos fatos em que se basear a pretensão do impetrante, e não com a procedência desta, matéria de mérito (...)” (RE 117936/RS, 1ª Turma, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 20.11.1990, **DJ** 07.12.1990).

15. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 38-39. Nesse sentido, no STJ: “(...) 3. Restando suficientemente documentada e comprovada nos autos do mandado de segurança a violação a direito líquido e certo da parte impetrante, a afastar a necessidade de produção de novas provas, deve ser reconhecida a adequação da via eleita, ainda que envolva o exame de questão de alta complexidade” (REsp 876514/MS, 6ª Turma, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 19.10.2010, **DJe** 08.11.2010).

16. No STF: “(...) 3. Questões controvertidas a exigir dilação probatória não são suscetíveis de análise em mandado de segurança. Segurança denegada” (MS 23625/DF, Pleno, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 08.11.2001, **DJ** 27.06.2003, p. 31). Ainda, sobre a complexidade do procedimento: “(...) III – Significa dizer que o rito procedimental especial do mandado de segurança não admite complexidade processual, dadas as suas peculiaridades” (AO 1377 AgR/AM, 2ª Turma, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 27.03.2012, **DJe** 10.04.2012). No STJ: “(...) 3. A produção da prova subjacente à assertiva de que o tratamento do paciente com a droga Enbrel surtirá mais efeito é de grande complexidade e, a toda evidência, demanda a realização de perícia técnica, cuja dilação probatória é incompatível com o rito célere do mandado de segurança” (RMS 28962/MG, 1ª Turma, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 25.08.2009, **DJe** 03.09.2009). Ainda: MS 11944/DF, 1ª Seção, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 26.11.2008, **DJe** 09.12.2008.

17. No STF: “MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE ATIVA. O MANDADO DE SEGURANÇA PRESSUPÕE A EXISTÊNCIA DE DIREITO PRÓPRIO DO IMPETRANTE. SOMENTE PODE SOCORRER-SE DESSA ESPECIALÍSSIMA AÇÃO O TITULAR DO DIREITO, LESADO OU AMEAÇADO DE LESÃO, POR ATO OU OMISSÃO DE AUTORIDADE. (...)” (MS 20420/DF, Pleno, rel. Min. Djaci Falcão, j. 29.06.1984, **DJ** 06.09.1984, p. 14331). Doutrinariamente, sobre a omissão: “Assim, se a lei prevê determinada conduta ao agente estatal, nasce para o interessado o direito à concessão do *writ* se, decorrido o prazo normativo, remanesce o silêncio da Administração Pública” (NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 22).

18. **“Ato de autoridade** é toda manifestação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 33).

19. No STJ: “(...) 1. Em sede de ação mandamental, deve figurar no polo passivo a autoridade que, por ação ou omissão, deu causa, concretamente, à lesão jurídica denunciada e é detentora de atribuições funcionais para fazer cessar a ilegalidade. (...)” (AgRg no REsp 863945/BA, 2ª Turma, rel. Min. Humberto Martins, j. 06.11.2012, **DJe** 14.11.2012).

20. Sobre o assunto: “Por ‘autoridade’ entende-se a pessoa física investida de poder de decisão dentro da esfera de competência que lhe é atribuída pela norma legal. Deve-se distinguir **autoridade pública** do simples **agente público**. Aquela detém, na ordem hierárquica, **poder de decisão** e é competente para praticar **atos administrativos decisórios**, os quais, se ilegais ou abusivos, são suscetíveis de impugnação por mandado de segurança quando ferem direito líquido e certo; o **agente público** não pratica atos decisórios, mas simples **atos executórios**, e, por isso, não está sujeito ao mandado de segurança, pois é apenas executor de ordem superior. (...) O simples **executor** não é coator em sentido legal; coator é sempre aquele que **decide**, embora, muitas vezes também execute sua própria decisão, que rende ensejo à segurança. **Atos de autoridade**, portanto, são os que trazem em si uma decisão, e não apenas execução” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 33). Com o mesmo entendimento: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 20.

21. Aplicando esse dispositivo, o STJ decidiu que não cabe mandado de segurança contra ato praticado por agente da Caixa Econômica Federal de imposição de multa em contrato administrativo: REsp 1078342/PR, 1ª Turma, rel. Min. Luiz Fux, j. 09.02.2010, **DJe** 15.03.2010.

22. “Na verdade, a conduta cercada de abuso de poder é sempre ilegal, pois a não ser assim teríamos que admitir uma outra forma de abuso de poder ‘legal’, o que é um inaceitável paradoxo. Não há, portanto, a alternativa” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 914). Defendendo que as duas expressões devem ser entendidas como equivalentes: GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança contra ato jurisdicional penal. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, n. 7, p. 15-33, abr./jun. 1995. p. 16.

23. Nesse sentido: “(...) II. Mandado de segurança preventivo: traz implícito o pedido de desconstituição do ato que se quer evitar; consumado o ato após o ajuizamento da ação, a impetração não fica prejudicada” (Rcl 4190/SP, 1ª Turma, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 07.11.2006, **DJ** 02.02.2007, p. 115). Igualmente: MS 30260/DF, Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27.04.2011, **DJe** 29.08.2011. Por outro lado, no STJ: “(...) 1. Cuidando-se de mandado de segurança preventivo impetrado com o propósito de permitir a utilização de herbicidas à base de glifosato no Estado do Paraná e de evitar possíveis sanções por parte da autoridade coatora, a posterior liberação, pelo órgão competente estadual, do uso de agrotóxicos com o mesmo princípio ativo torna sem objeto a impetração. 2. Recurso ordinário prejudicado por falta de objeto” (RMS 25484/PR, 2ª Turma, rel. Min. Castro Meira, j. 27.11.2012, **DJe** 06.12.2012). Na doutrina: MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 33; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 22.

24. Conforme decidiu o STF: “(...) 1. A legitimidade ativa para a impetração do mandado de segurança é de quem, asseverando ter direito líquido e certo, titulariza-o, pedindo proteção judicial” (MS 30260/DF, Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27.04.2011, **DJe** 29.08.2011).

25. No STF: "(...) A injusta recusa estatal em fornecer certidões, não obstante presentes os pressupostos legitimadores dessa pretensão, autorizará a utilização de instrumentos processuais adequados, como o mandado de segurança ou a própria ação civil pública. – O Ministério Público tem legitimidade ativa para a defesa, em juízo, dos direitos e interesses individuais homogêneos, quando impregnados de relevante natureza social, como sucede com o direito de petição e o direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Doutrina. Precedentes" (RE 472489 AgR/RS, 2ª Turma, rel. Min. Celso de Mello, j. 29.04.2008, **DJe** 28.08.2008). No STJ: "(...) 1. O Procurador da República, com exercício nos órgãos jurisdicionais de primeira instância, está legitimado a impetrar mandado de segurança, mesmo perante o STJ, quando a ação se destina a tutelar prerrogativas funcionais próprias, que o órgão impetrante entende violadas por ato de autoridade. (...) 3. Legitimidade ativa reconhecida. Mandado de segurança denegado" (MS 8349/DF, 1ª Seção, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 09.06.2004, **DJ** 09.08.2004, p. 162).

26. A massa falida só passa a existir após a decretação da falência, e tem natureza jurídica controversa: para alguns, trata-se de uma pessoa jurídica; mas, para a maior parte da doutrina, é um sujeito de direito despersonalizado (ao lado do condomínio e do espólio, entre outros), ou seja, trata-se de um conjunto de direitos e obrigações sem personalidade jurídica, que tem capacidade processual. Enquanto a lei anterior previa a figura do síndico como administrador da falência (art. 59 do Decreto-Lei nº 7.661/45), a massa falida é atualmente representada em juízo pelo administrador judicial, nos termos do art. 22, III, *n*, da nova Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005).

27. Conforme precedente do STF: "MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS CONTRA ATOS DO GOVERNADOR E DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, DITOS OFENSIVOS DA COMPETÊNCIA DAQUELE TRIBUNAL. LEGITIMIDADE ATIVA. ÓRGÃO PÚBLICO DESPERSONALIZADO E PARTE FORMAL. (...)" (RE 74836/CE, Pleno, rel. Min. Aliomar Baleeiro, j. 07.06.1973, **DJ** 19.11.1973). No mesmo sentido: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 32.

28. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 30.

29. "IX – quando a ação for considerada intransmissível por disposição legal."

30. No STF: "(...) 1. O mandado de segurança não admite a habilitação de herdeiros em razão do caráter mandamental do *writ* e da natureza personalíssima do direito postulado. Nesse sentido o recente precedente de que fui Relator, MS nº 22.355, DJ de 04.08.2006, bem como QO-MS nº 22.130, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 30.05.97, e ED-ED-ED-RE nº 140.616, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 28.11.97. (...)" (MS 25641/DF, Pleno, rel. Min. Eros Grau, j. 22.11.2007, **DJ** 21.02.2008).

31. Assim também entende o STF: "AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. FALECIMENTO DO IMPETRANTE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Jurisprudência do Supremo Tribunal no sentido de não caber habilitação de herdeiros em mandado de segurança. Precedentes. 2. Possibilidade de acesso às vias ordinárias. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento" (RMS 25775 AgR/DF, 1ª Turma, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 03.04.2007, **DJe** 03.05.2007). Na doutrina: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 36.

32. No STF: "RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Sindicato. Mandado de segurança coletivo. Substituto processual. Legitimidade extraordinária. Ofensa ao art. 5º, XXI e LXX, *b*, da CF. Inexistência. Agravo regimental não provido. Precedentes. Na segurança coletiva, o sindicato tem legitimação extraordinária, atuando como substituto processual, sem necessidade de autorização expressa" (RE 348973 AgR/DF, 1ª Turma, rel. Min. Cezar Peluso, j. 23.03.2004, **DJ** 28.05.2004, p. 38). No STJ: "(...) 2. É cediço que os sindicatos

têm legitimidade ativa para impetrar Mandado de Segurança coletivo em favor de seus associados, nos termos do art. 5º, LXX, *b*, e do art. 8º, III, ambos da Constituição Federal. 3. Também é indiscutível que, no exercício desse direito, o sindicato fica dispensado de instruir a inicial com autorização expressa dos associados, nos termos da Súmula 629/STF e de diversos precedentes do STJ. Isso porque essa prerrogativa caracteriza legitimidade extraordinária, havendo verdadeira substituição processual (...)” (RMS 28119/CE, 2ª Turma, rel. Min. Herman Benjamin, j. 19.02.2009, **DJe** 15.12.2009).

33. A exigência da constituição da associação no prazo mínimo de um ano antes da impetração dispensa a autorização específica dos associados, segundo o entendimento do STF: “MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – EXTINÇÃO DE CARTÓRIOS – FORMA – LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL – ANOREG. Consoante dispõe o artigo 5º, inciso LXX, da Constituição Federal, as associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano têm legitimidade, como substituto processual, para defender, na via do mandado de segurança coletivo, os interesses dos associados, não cabendo exigir autorização específica para agir” (RE 364051/SP, 1ª Turma, rel. Min. Marco Aurélio, j. 17.08.2004, **DJ** 08.10.2004, p. 9). Igualmente: MS 25347/DF, Pleno, rel. Min. Ayres Britto, j. 17.02.2010, **DJe** 18.03.2010; MS 21278 AgR/DF, Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 08.10.1992, **DJ** 20.11.1992, p. 21611. Posteriormente, esse entendimento evoluiu para dispensar a autorização independentemente de qualquer condição, conforme preceitua a Súmula nº 629 do STF: “A impetração do mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”. Acrescenta-se que o STF dispensa a exigência de funcionamento mínimo de um ano para os sindicatos e as entidades de classe, devendo ser demonstrado apenas pelas associações: “LEGITIMIDADE DO SINDICATO PARA A IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO INDEPENDENTEMENTE DA COMPROVAÇÃO DE UM ANO DE CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO. Acórdão que, interpretando desse modo a norma do art. 5º, LXX, da CF, não merece censura. Recurso não conhecido” (RE 198919/DF, 1ª Turma, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 15.06.1999, **DJ** 24.09.1999, p. 43). Sobre o assunto: ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 200. Ainda: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 73-74.

34. Sobre o assunto: GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança contra ato jurisdicional penal. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, n. 7, p. 15-33, abr./jun. 1995. p. 16-17. Por outro lado, ainda conferindo legitimidade passiva à autoridade coatora: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 367-368; SILVA, Ariovaldo Perrone da. A posição da pessoa jurídica de direito público na ação de mandado de segurança e a necessidade de sua citação. **Justitia**, São Paulo, n. 156, p. 73-78, out./dez. 1991.

35. Acerca das atribuições da autoridade coatora no processo: “A autoridade coatora desempenha duas funções no mandado de segurança: a) uma, internamente, de natureza processual, consistente em defender o ato impugnado pela impetração; trata-se de hipótese excepcional de legitimidade *ad processum*, em que o órgão da pessoa jurídica, não o representante judicial desta, responde ao pedido inicial; b) outra, externamente, de natureza executiva, vinculada à sua competência administrativa; ela é quem cumpre a ordem judicial” (PARGENDLER, Ari. Autoridade coatora no mandado de segurança e competência administrativa. **Revista de Direito Renovar**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 17-22, jan./abr. 2000).

36. Na distinção de Hely Lopes Meirelles: “Coator é a **autoridade superior** que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato impugnado e responde pelas suas consequências administrativas; **executor** é o **agente subordinado** que cumpre a ordem por dever hierárquico, sem se responsabilizar por ela. Por exemplo, em uma imposição fiscal ilegal, atacável por mandado de segurança, o coator não é nem o Ministro ou o Secretário da Fazenda que expede instruções gerais para a arrecadação de tributos, nem o funcionário subalterno que científica o contribuinte da exigência tributária; o coator é o chefe do serviço que arrecada o tributo e impõe as sanções fiscais

respectivas, usando do seu poder de decisão” (destaques no original) (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 72).

37. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 43-45. Acerca dos limites do uso do mandado de segurança contra ato judicial: ZAVASCKI, Teori Albino. A função cautelar do mandado de segurança contra ato judicial. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 50, p. 82-87, nov. 1990.

38. No STF: “MANDADO DE SEGURANÇA – INTERVENÇÃO DE TERCEIRO. Ante o objeto limitado do mandado de segurança, presente interesse subjetivo peculiar, é inadmissível a intervenção de terceiro na relação processual” (RE 575093 AgR/SP, Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.12.2010, **DJe** 10.02.2011).

39. Conforme o entendimento do STF: “AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ASSISTÊNCIA. *AMICUS CURIAE*. DESCABIMENTO. 1. Consolidação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de não ser admissível assistência em mandado de segurança, porquanto o art. 19 da Lei 1.533/51, na redação dada pela Lei 6.071/74, restringiu a intervenção de terceiros no procedimento do *writ* ao instituto do litisconsórcio. (...)” (SS 3273 AgR-segundo/RJ, Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 16.04.2008, **DJe** 19.06.2008).

40. Em sentido contrário, no STF: “1. INTERVENÇÃO DE TERCEIRO. Assistência. Mandado de segurança. Inadmissibilidade. Preliminar acolhida. Inteligência do art. 19 da Lei nº 1.533/51. Não se admite assistência em processo de mandado de segurança. (...)” (MS 24414/DF, Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 03.09.2003, **DJ** 21.11.2003, p. 9). Do mesmo modo: RE 111778/SP, 2ª Turma, rel. Min. Celio Borja, j. 08.09.1987, **DJ** 30.10.1987, p. 23814. No STJ: “(...) 2. É majoritário o entendimento dos Tribunais Superiores no sentido de que não cabe ingresso de terceiro na qualidade de assistência simples em mandado de segurança. Sobre o tema, os seguintes precedentes: STF, SS 3.273 AgRg/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, **DJe** de 20.06.2008; STF, MS 24.414/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, **DJ** de 22.11.2003; STJ, AgRg no REsp 1.071.151/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, **DJe** de 03.04.2012; STJ, EREsp 278.993/SP, 1ª Seção, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, **DJe** de 30.06.2010; STJ, AgRg na Pet 4.337/RJ, 5ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, **DJ** de 12.06.2006. 3. O Superior Tribunal de Justiça também firmou orientação no sentido de que a assistência anômala, prevista no art. 5º, parágrafo único, da Lei 9.469/1997, não é cabível em mandado de segurança. Nesse sentido, os precedentes de ambas as Turmas de Direito Público deste Tribunal Superior: AgRg no Resp 1.279.974/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, **DJe** de 03.04.2012; REsp 781.959/RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, **DJe** de 12.11.2009. 4. Agravo regimental não provido” (AgRg no MS 15484/DF, 1ª Seção, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 12.12.2012, **DJe** 01.02.2013).

41. Por outro lado, nos termos do Enunciado nº 429 da Súmula do STF, “a existência de recurso administrativo com recurso suspensivo não impede o uso do mandado de segurança contra omissão de autoridade”.

42. De acordo com o Enunciado nº 267 da Súmula do STF: “Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correição”.

43. Súmula nº 268 do STF: “Não cabe mandado de segurança contra decisão judicial com trânsito em julgado”. Nessa hipótese, o meio processual adequado é a ação rescisória, nas situações previstas no art. 485 do CPC (NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 26-27).

44. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 24.

45. No STF: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ADMINISTRATIVO: MULTA. DEPÓSITO PRÉVIO. I. – Improcedência do

argumento no sentido do não exaurimento das vias recursais ordinárias porque se trata de mandado de segurança (...)” (RE 356131 AgR/SP, 2ª Turma, rel. Min. Carlos Velloso, j. 18.02.2003, **DJe** 21.03.2003, p. 66). Por outro lado, no STJ: “(...) 2. O art. 5º, I, da Lei 1.533/51 veda somente a impetração de mandado de segurança quando ainda se encontrar pendente recurso administrativo com efeito suspensivo. É essa simultaneidade que fica impedida. Todavia, permite-se a impetração do *mandamus* quando, após ter obtido decisão denegatória de seu pedido na esfera administrativa, o administrado-impetrante desiste expressamente do recurso administrativo ou deixa de apresentá-lo no prazo legal, porquanto, a partir daí, surge seu interesse processual de agir para a impetração (...)” (REsp 781914/PA, 1ª Turma, rel. Min. Denise Arruda, j. 15.05.2007, **DJ** 11.06.2007, p. 270).

46. Conforme o Enunciado nº 266 da Súmula do STF: “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”.

47. STF, RMS 25354/MG, 1ª Turma, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20.11.2007, **DJe** 02.10.2008.

48. STF, MS 26024 AgR/DF, Pleno, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 28.03.2007, **DJ** 13.04.2007, p. 83.

49. Enunciado nº 269 da Súmula do STF: “O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança”.

50. No STF: “Recurso ordinário. Mandado de segurança. Vencimentos. Reposição. Lei nº 8.880/94. Inaplicabilidade da Súmula nº 266/STF. 1. Não se trata de impetração contra lei em tese a que objetiva, ‘com base em certos diplomas, inclusive medidas provisórias, percentual ligado à reposição do poder aquisitivo dos vencimentos’ (RMS nº 22.991-0/DF, Segunda Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 09.04.99). 2. Recurso ordinário conhecido e provido” (RMS 22686/DF, 1ª Turma, rel. Min. Menezes Direito, j. 02.10.2008, **DJe** 25.10.2007). Na doutrina: “Somente as **leis e os decretos de efeitos concretos** se tornam passíveis de mandado de segurança desde sua publicação, por serem equivalentes a atos administrativos nos seus resultados imediatos. Por ‘leis e decretos de efeitos concretos’ entendem-se aqueles que trazem em si mesmo o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, (...) as que concedem isenções fiscais, (...). Em geral, as leis, decretos e demais atos normativos proibitivos são sempre de **efeitos concretos**, pois atuam direta e imediatamente sobre seus destinatários” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 40). Igualmente: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 27-28.

51. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 901; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 29-31.

52. Sobre o assunto, Derly Barreto Silva e Filho afirma que “a teoria dos atos *interna corporis* foi imaginada com o propósito de assegurar a independência absoluta do Parlamento – poder dotado de soberania – e de seus membros no exercício de suas funções frente aos demais órgãos do Estado” (SILVA FILHO, Derly Barreto. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 98). Contudo, não há um conceito seguro e objetivo de quais são esses atos, de como devem ser elaborados (aspecto formal), ou sobre que matéria podem tratar (aspecto material). Na doutrina brasileira, prevalece o entendimento de que os atos *interna corporis* são aqueles que dizem respeito (a) à organização do Legislativo (estrutura administrativa e distribuição das atribuições), (b) ao funcionamento do Legislativo (procedimentos de deliberação, votação, licenças, cassação de mandatos, etc.), e (c) à interpretação e à aplicação das normas anteriores (efetividade e solução de lacunas e conflitos). Assim, prevalece o critério material, constituindo atos *interna corporis* aqueles relacionados a determinadas matérias e (o que tem igual relevância) à sua forma de efetivação pelo Legislativo. Ressalva-se que

existe uma hipótese de controle judicial dos atos *interna corporis*: apesar de não ser possível o controle do mérito (aspecto material), admite-se o controle da observância do devido processo legislativo (aspecto formal) na formação desses atos (Sobre o assunto, na doutrina: NEGRI, André Del. **Processo constitucional e decisão interna corporis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 95-96).

53. De acordo com a norma revogada, não se permitia a impetração contra “ato disciplinar, salvo quando praticado por autoridade incompetente ou com inobservância de formalidade essencial”.

54. Acerca das divergências, na doutrina e na prática: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 31-33.

55. Essa exigência também consta do art. 202 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

56. Conforme decidiu o STF: “AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PETIÇÃO INICIAL. INTIMAÇÃO PARA SANEAMENTO DE IRREGULARIDADES. ART. 284 DO CPC. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE ACÓRDÃO DO TCU DIVERSO DO QUE ORIGINOU OS ATOS COATORES. IMPROVIMENTO. 1. O art. 284 do Código de Processo Civil determina a emenda da petição inicial quando esta não preenche os requisitos dos arts. 282 e 283, sob pena de indeferimento liminar caso não seja atendida a diligência no prazo assinalado (...)” (MS 25291 AgR/DF, Pleno, rel. Min. Eros Grau, j. 28.09.2005, **DJ** 21.10.2005, p. 5).

57. Nesse sentido: FERRAZ, Sergio. **Mandado de segurança**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 25-26; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 16-17. No STF: “MANDADO DE SEGURANÇA – ADEQUAÇÃO – INCISO LXIX DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Uma vez assentado no acórdão proferido o concurso da primeira condição da ação mandamental – direito líquido e certo – descabe concluir pela transgressão ao inciso LXIX do artigo 5º da Constituição Federal (...)” (RE 195192/RS, 2ª Turma, rel. Min. Marco Aurélio, j. 22.02.2000, **DJ** 31.03.2000, p. 60).

58. O Enunciado nº 632 da Súmula do STF prevê que “é constitucional lei que fixa prazo de decadência para a impetração de mandado de segurança”.

59. Sobre esse ponto, no STF: “RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DOS DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS À PROPOSITURA DA AÇÃO. ART. 6º DA LEI Nº 1.533/51. DETERMINAÇÃO DO JUÍZO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA REMESSA DE DOCUMENTO AO QUAL O IMPETRANTE NÃO TEVE ACESSO. NÃO CUMPRIMENTO DA ORDEM. CARÊNCIA DE AÇÃO DOS AUTORES. IMPOSSIBILIDADE. PROVA CONTROVERTIDA E COISA JULGADA. MANDADO DE SEGURANÇA. CABIMENTO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Decisão que declara os impetrantes carecedores do direito de ação em face da impossibilidade de juntarem aos autos os documentos indispensáveis à sua propositura e de comprovarem, por requerimento ou certidão, que a autoridade coatora recusou-se a fornecê-los. Insubstância. 1.1. (...). 1.2. Se a Administração Pública sequer se dignou cumprir a decisão judicial, nesse sentido proferida, outro não seria o seu procedimento diante de simples requerimento administrativo eventualmente apresentado pelo interessado. 1.3. O não cumprimento do despacho ordinatório proferido pelo juízo da causa somente veio patentear o cerceamento imposto aos impetrantes pela Administração (...)” (RMS 22792/DF, 2ª Turma, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 30.03.1998, **DJ** 22.05.1998, p. 32). Do mesmo modo, o TRF da 1ª Região decidiu o seguinte: “(...) 3. A impetrante não instruiu a petição inicial com documento absolutamente essencial para análise do direito alegado, nem alegou dificuldade de acesso ao referido contrato, hipótese em que o juiz ordenaria previamente sua exibição, nos termos do parágrafo único do art. 6º da Lei nº 1.533, de 1951. 4. Apelação improvida” (AMS 9401374295, 2ª Turma Suplementar, rel. Juíza Federal convocada Kátia Balbino de C. Ferreira, j. 26.06.2001, **DJ** 09.07.2001, p. 25). Igualmente, no TRF da 4ª Região: “(...) 2. A

exibição de documento de que trata o art. 6º, parágrafo único, da Lei 1533/51 só é cabível após a recusa do fornecimento de certidão de documento necessário à prova do fato alegado, o que, na espécie, não foi sequer suscitado" (AMS 9504150462, 5ª Turma, rel. Juíza Federal Luíza Dias Cassales, j. 02.05.1996, **DJ** 29.05.1996, p. 35822). Também exigindo o requerimento da parte, no TRF5: AMS 9805354539, 1ª Turma, rel. Des. Federal Castro Meira, j. 02.03.2000, **DJ** 26.05.2000, p. 798. Sobre a possibilidade de alegação de dificuldade no acesso à prova material, no TRF1: AMS 9501350347, 3ª Turma, rel. Juiz Federal Luciano Tolentino Amaral, j. 05.06.2001, **DJ** 18.06.2001, p. 215.

60. Equiparando as características da medida liminar no mandado de segurança à antecipação dos efeitos da tutela prevista no art. 273 do CPC: ZAVASCKI, Teori Albino. A liminar em mandado de segurança e as modificações do Código de Processo Civil. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 68, p. 57-85, nov. 1996.

61. Com a vigência da nova lei, o STF deixou de aplicar essa súmula: "MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR – RECURSO. Ante a nova lei do mandado de segurança, explicitou-se o cabimento de recurso contra decisão monocrática que implique o deferimento ou o indeferimento da liminar, havendo o Plenário declarado, na apreciação do Agravo Regimental na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 28.177/DF, a insubsistência do Verbete nº 622. MANDADO DE SEGURANÇA – PARÂMETROS – LIMINAR. O mandado de segurança há de ser tomado conforme os parâmetros subjetivos e objetivos retratados na inicial, não cabendo redirecionamento" (MS 25563 AgR/DF, Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.12.2010, **DJe** 09.02.2011).

62. Sobre o assunto: "AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. 1. Não cabe mandado de segurança contra decisão de Turma do Supremo Tribunal Federal porque a competência para processar e julgar essa ação só lhe é outorgada para 'proteger direito líquido e certo, quando a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder estiver sob a jurisdição do Tribunal' (Regimento, art. 200), cabendo lembrar que as decisões das Turmas, nos limites da sua competência, são decisões soberanas do próprio Tribunal (AGRMS nº 20.469-MG, Rel. Min. SOARES MUÑOZ, in DJU de 30.11.84; MS nº 20.378- DF, Rel. Min. ALFREDO BUZAID, in DJU de 31.05.85). Fundamento suficiente da decisão agravada não impugnado no petição de agravo regimental. Precedente: AGRAG nº 172.396-GO. 2. Agravo regimental a que se nega provimento" (MS 23224 AgR/PR, Pleno, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19.05.1999, **DJ** 10.09.1999, p. 14).

63. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 83-84. Por exemplo, mandado de segurança impetrado contra ato praticado por Presidente de Junta Comercial de Estado compete à Justiça Federal, tendo em vista que as Juntas Comerciais têm subordinação administrativa ao Estado e subordinação técnica ao Departamento Nacional de Registro de Comércio (DNRC). No STF: "Juntas Comerciais. Órgãos administrativamente subordinados ao Estado, mas tecnicamente à autoridade federal, como elementos do sistema nacional dos Serviços de Registro do Comércio. Consequente competência da Justiça Federal para o julgamento de mandado de segurança contra ato do Presidente da Junta, compreendido em sua atividade fim" (RE 199793/RS, 1ª Turma, rel. Min. Octavio Gallotti, j. 04.04.2000, **DJ** 18.08.2000, p. 93). No STJ: "CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. JUNTA COMERCIAL. OS SERVIÇOS PRESTADOS PELAS JUNTAS COMERCIAIS, APESAR DE CRIADAS E MANTIDAS PELOS ESTADOS, SÃO DE NATUREZA FEDERAL. PARA JULGAMENTO DE ATO QUE SE COMPREENDA NOS SERVIÇOS DO REGISTRO DE COMÉRCIO, A COMPETÊNCIA É DA JUSTIÇA FEDERAL" (CC 15575/BA, 2ª Seção, rel. Min. Cláudio Santos, j. 14.02.1996, **DJ** 22.04.1996, p. 12512).

64. O STF entende que a expressão "denegatória" abrange tanto aquela que aprecia o mérito e nega o pedido inicial, quanto a que julga extinto o processo sem resolução do mérito: "(...) 2. Mandado de segurança: recurso ordinário constitucional: cabimento. Para o efeito de cabimento do recurso ordinário constitucional, é denegatória de mandado de segurança a decisão que não o concede, seja por julgar improcedente o pedido, seja por reputar descabido o remédio processual, à falta de condições da ação (...)" (RMS 21106/DF, Pleno,

rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 20.02.1991, **DJ** 24.04.1998, p. 16).

65. Sobre o assunto, já na vigência da nova lei: RE 531356 ED/MG, 1ª Turma, rel. Min. Luiz Fux, j. 18.12.2012, **DJe** 18.02.2013.

66. Sobre o tema: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 67. Afirma-se que “o MS coletivo e a ação civil pública nada mais são do que vias distintas para a provocação da atividade jurisdicional em matéria individual”; esgotado o prazo decadencial do primeiro, pode ser proposta a segunda, desde que observados seus requisitos específicos (NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 87). Ainda: “O qualificativo **coletivo** está relacionado com a natureza do direito subjetivo ou interesse que com esse novo instrumento processual a lei busca proteger” (CICOTE, Odival. Mandado de segurança coletivo. **Justitia**, São Paulo, n. 150, p. 96-104, abr./jun. 1990. p. 97).

67. No STJ: “(...) o TJPR, por maioria de votos, extinguiu o feito sem resolução de mérito ao fundamento de não ser cabível ação individual para a discussão de direito difuso (...). 2. Adequação da via eleita: o objeto do mandado de segurança é sempre a correção de ato ou omissão de autoridade, desde que ilegal e ofensivo a direito individual ou coletivo, líquido e certo. É evidente a possibilidade de o impetrante vindicar a proteção de seu direito de participar do concurso de remoção pela via do presente mandado de segurança individual. (...)” (RMS 20441/PR, 1ª Turma, rel. Min. José Delgado, j. 04.09.2007, **DJ** 04.10.2007, p. 171).

68. Conforme ressaltam MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 130-131. No STJ: “(...) 1. O mandado de segurança coletivo reclama a presença de prova pré-constituída globalizada, e não é servil para a análise de situações individualizadas dos substituídos. 2. É que ‘o mandado de segurança coletivo, embora mantendo objeto constitucional e sumariiedade de rito próprios do mandado de segurança individual, tem características de ação coletiva, a significar que a sentença nele proferida é de caráter genérico, não comportando exame de situações particulares dos substituídos nem operando, em relação a eles, os efeitos da coisa julgada, salvo em caso de procedência’ (REsp 707.849/PR, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 06.03.2008, **DJe** 26.03.2008). 3. *In casu*, a presença de 22 (vinte e duas) empresas, representadas pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São Paulo – Setpesp, cada uma com os seus contratos e respectivas peculiaridades, conduz à conclusão de que a pretensão da tutela mandamental não é veiculável em sede de *writ* coletivo, uma vez que demanda a análise de várias situações individuais em uma verdadeira cumulação subjetiva de pedidos. 4. Mandado de segurança extinto sem resolução do mérito” (MS 13747/DF, 1ª Seção, rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. 09.09.2009, **DJe** 08.10.2010).

69. Rodolfo Mancuso ressalva que o art. 5º, LXX, da Constituição tem aplicabilidade imediata, razão pela qual o mandado de segurança coletivo já era utilizado anteriormente à normatização constitucional (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Uma análise comparativa entre os objetos e as legitimações ativas das ações vocacionadas à tutela dos interesses metaindividuais: mandado de segurança coletivo, ação civil pública, ações do Código de Defesa do Consumidor e ação popular. **Justitia**, São Paulo, n. 150, p. 181-203, out./dez. 1992. p. 185).

70. Criticando as normas da nova lei, Vidal Serrano e Marcelo Sciorilli afirmam que “acabaram por consagrar um perfil mais conservador do instituto, que, em certa medida, lhe desnatura enquanto ação coletiva” (NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 86).

71. Nesse sentido: BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 121-122; PACHECO, José da Silva.

**Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas.** 6. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 316-317; ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: RT, 2010. p. 789.

72. ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: RT, 2010. p. 790.

73. Sobre a questão: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais.** 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 69; PACHECO, José da Silva. **Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas.** 6. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 142-143.

74. Critica-se a restrição (inconstitucional) realizada pelo art. 21 da Lei nº 12.016/2009 sobre a legitimidade ativa, considerando que o art. 5º, LXX, *a*, confere legitimidade aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, sem qualquer restrição, enquanto o art. 21 inclui limitação por meio da expressão “na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária” (NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data.** 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 86-87).

75 No STF: “RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Sindicato. Mandado de segurança coletivo. Substituto processual. Legitimidade extraordinária. Ofensa ao art. 5º, XXI e LXX, *b*, da CF. Inexistência. Agravo regimental não provido. Precedentes. Na segurança coletiva, o sindicato tem legitimação extraordinária, atuando como substituto processual, sem necessidade de autorização expressa” (RE 348973 AgR/DF, 1ª Turma, rel. Min. Cezar Peluso, j. 23.03.2004, **DJ** 28.05.2004, p. 38). No STJ: “(...) 3. Também é indiscutível que, no exercício desse direito, o sindicato fica dispensado de instruir a inicial com autorização expressa dos associados, nos termos da Súmula 629/STF e de diversos precedentes do STJ. Isso porque essa prerrogativa caracteriza legitimidade extraordinária, havendo verdadeira substituição processual (...)” (RMS 28119/CE, 2ª Turma, rel. Min. Herman Benjamin, j. 19.02.2009, **DJe** 15.12.2009). Na doutrina, por exemplo: PACHECO, José da Silva. **Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas.** 6. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 327; ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: RT, 2010. p. 789.

76. A exigência da constituição da associação no prazo mínimo de um ano antes da impetração dispensa a autorização específica dos associados, segundo o entendimento do STF: “MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – EXTINÇÃO DE CARTÓRIOS – FORMA – LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL – ANOREG. Consoante dispõe o artigo 5º, inciso LXX, da Constituição Federal, as associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano têm legitimidade, como substituto processual, para defender, na via do mandado de segurança coletivo, os interesses dos associados, não cabendo exigir autorização específica para agir” (RE 364051/SP, 1ª Turma, rel. Min. Marco Aurélio, j. 17.08.2004, **DJ** 08.10.2004, p. 9). Igualmente: MS 25347/DF, Pleno, rel. Min. Ayres Britto, j. 17.02.2010, **DJe** 18.03.2010; MS 21278 AgR/DF, Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 08.10.1992, **DJ** 20.11.1992, p. 21611. Posteriormente esse entendimento evoluiu para dispensar a autorização independentemente de qualquer condição, conforme preceitua a citada Súmula nº 629 do STF. Acrescenta-se que o STF dispensa a exigência de funcionamento mínimo de um ano para os sindicatos e as entidades de classe, devendo ser demonstrado apenas pelas associações: “LEGITIMIDADE DO SINDICATO PARA A IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO INDEPENDENTEMENTE DA COMPROVAÇÃO DE UM ANO DE CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO. Acórdão que, interpretando desse modo a norma do art. 5º, LXX, da CF, não merece censura. Recurso não conhecido” (RE 198919/DF, 1ª Turma, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 15.06.1999, **DJ** 24.09.1999, p. 43). Sobre o assunto: ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo:** tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 200. Ainda: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais.** 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 73-74.

77. No STF: "(...) 2 – Não aplicação, ao mandado de segurança coletivo, da exigência inscrita no art. 2º-A da Lei nº 9.494/97, de instrução da petição inicial com a relação nominal dos associados da impetrante e a indicação dos seus respectivos endereços. Requisito que não se aplica à hipótese do inciso LXX do art. 5º da Constituição. Precedentes: MS nº 21.514, rel. Min. Marco Aurélio, e RE nº 141.733, rel. Min. Ilmar Galvão (...)" (MS 23769/BA, Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 03.04.2002, **DJ** 30.04.2004, p. 33). No STJ: "(...) 1. Nos termos da vasta e pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tem legitimidade ativa o sindicato para propor ação mandamental coletiva na qual se almeja a compensação de créditos da contribuição previdenciária indevidamente recolhida, relativa a todas as empresas a ele associadas, independentemente de autorização dos sindicalizados e da relação nominal destes, por se tratar de direitos individuais homogêneos (...)" (REsp 624340/PE, 1ª Turma, rel. Min. José Delgado, j. 29.06.2004, **DJ** 27.09.2004, p. 260). Na doutrina: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 75; MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 135-136; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 88.

78. "(...) III. – O objeto do mandado de segurança coletivo será um direito dos associados, independentemente de guardar vínculo com os fins próprios da entidade impetrante do *writ*, exigindo-se, entretanto, que o direito esteja compreendido na titularidade dos associados e que exista ele em razão das atividades exercidas pelos associados, mas não se exigindo que o direito seja peculiar, próprio, da classe. IV. – R.E. conhecido e provido" (RE 181438/SP, Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 28.06.1996, **DJ** 20.09.1996, p. 34547). Na doutrina: MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 136-137.

79. Sobre o assunto, no STJ: "RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. ILEGITIMIDADE ATIVA PARA, EM NOME PRÓPRIO, TUTELAR DIREITOS E INTERESSES DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. 1. A legitimação conferida a entidades associativas em geral para tutelar, em juízo, em nome próprio, direitos de seus associados (CF, art. 5º, XXI), inclusive por mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX, *b*, e Lei 10.016/09, art. 21), não se aplica quando os substituídos processuais são pessoas jurídicas de direito público. A tutela em juízo dos direitos e interesses das pessoas de direito público tem regime próprio, revestido de garantias e privilégios de direito material e de direito processual, insuscetível de renúncia ou de delegação a pessoa de direito privado, sob forma de substituição processual. 2. A incompatibilidade do regime de substituição processual de pessoa de direito público por entidade privada se mostra particularmente evidente no atual regime do mandado de segurança coletivo, previsto nos artigos 21 e 22 da Lei 12.016/90, que prevê um sistema automático de vinculação tácita dos substituídos processuais ao processo coletivo, podendo sujeitá-los inclusive aos efeitos de coisa julgada material em caso de denegação da ordem. 3. No caso, a Associação impetrante não tem – nem poderia ter – entre os seus objetivos institucionais a tutela judicial dos interesses e direitos dos Municípios associados. 4. Recurso ordinário desprovido" (RMS 34270/MG, 1ª Turma, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 25.10.2011, **DJe** 28.10.2011).

80. No STF: "MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTÃO DE LEGITIMAÇÃO ATIVA: IMPETRAÇÃO POR ESTADO-MEMBRO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE APROVOU PROJETO INCENTIVADO DE INDÚSTRIA PETROQUÍMICA, A INSTALAR-SE EM OUTRA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, SOB ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO POLO PETROQUÍMICO A INSTALAR-SE NO ESTADO IMPETRANTE. CARÊNCIA DA AÇÃO. (...) II. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: QUESTÃO DE LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA DE ESTADO-MEMBRO EM DEFESA DE INTERESSES DA SUA POPULAÇÃO. AO ESTADO-MEMBRO NÃO SE OUTORGOU LEGITIMAÇÃO EXTRAORDINÁRIA PARA A DEFESA, CONTRA ATO DE AUTORIDADE FEDERAL NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, SEJA PARA A TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS DE SUA POPULAÇÃO – QUE É RESTRITO AOS ENUMERADOS NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (L. 7.347/85) –, SEJA PARA A IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE

SEGURANÇA COLETIVO, QUE É OBJETO DA ENUMERAÇÃO TAXATIVA DO ART. 5º, LXX, DA CONSTITUIÇÃO. ALÉM DE NÃO SE PODER EXTRAIR MEDIANTE CONSTRUÇÃO OU RACIOCÍNIO ANALÓGICOS, A ALEGADA LEGITIMAÇÃO EXTRAORDINÁRIA NÃO SE EXPLICARIA NO CASO, PORQUE, NA ESTRUTURA DO FEDERALISMO, O ESTADO-MEMBRO NÃO É ÓRGÃO DE GESTÃO, NEM DE REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES DE SUA POPULAÇÃO, NA ÓRBITA DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (...)” (MS 21059/RJ, Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 05.09.1990, **DJ** 19.10.1990, p. 11486).

81. BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 127; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 76; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 90.

82. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 90. Ainda: “A OAB tem legitimidade para impetrar mandado de segurança contra ato de efeitos concretos afetando o exercício da Advocacia e suas prerrogativas, mas não contra atos estranhos à profissão. O mesmo raciocínio aplica-se às associações de magistrados” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 137).

83. Sobre o tema: MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 130-131.

84. Com essa ressalva: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 69.

85. No STF: “(...) não basta a mera existência jurídica da agremiação partidária, sobre quem incide o ônus de manter, ao longo da causa, representação parlamentar em qualquer das Câmaras que integram o Poder Legislativo da União (...)” (ADI 2723 AgR/RJ, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 27.02.2003, **DJ** 05.09.2003, p. 31). Na doutrina: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 69; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 89.

86. O STF possuía o entendimento contrário: “AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTIDO POLÍTICO. PERDA DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR. EFEITOS. ILEGITIMIDADE ATIVA. Perda superveniente da representação parlamentar no Congresso Nacional antes de iniciar-se o julgamento da ação. Hipótese em que o partido político deixa de ter legitimidade ativa para prosseguir na ação direta de inconstitucionalidade (CF, artigo 103, VIII). Extinção do processo sem julgamento do mérito. Precedentes. Agravo regimental desprovido” (ADI 2826 AgR/RJ, Pleno, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19.03.2003, **DJ** 09.05.2003, p. 44). Porém, essa concepção foi modificada a partir do julgamento da ADI 2618: “Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Partido político. 3. Legitimidade ativa. Aferição no momento da sua propositura. 4. Perda superveniente de representação parlamentar. Não desqualificação para permanecer no polo ativo da relação processual. 5. Objetividade e indisponibilidade da ação. 6. Agravo provido” (ADI 2618 AgR-AgR /PR, Pleno, rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 12.08.2004, **DJ** 12.08.2004, p. 7).

87. “CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. PARTIDO POLÍTICO. LEGITIMIDADE. – CARECE O PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA DE LEGITIMIDADE PARA IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO EM FAVOR DOS TITULARES DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA, PRESTADOS PELO INSS. A HIPÓTESE DOS AUTOS NÃO CUIDA DE DIREITOS SUBJETIVOS OU INTERESSES ATINENTES A FINALIDADE PARTIDÁRIA. – EXTINÇÃO DO PROCESSO. – DECISÃO POR MAIORIA. – PRECEDENTES DO STJ

(MS N<sup>os</sup> 197, 256 E 1235)" (MS 1252/DF, 1<sup>a</sup> Seção, rel. p/ acórdão Min. Américo Luz, j. 17.12.1991, **DJ** 13.04.1992, p. 4968). No mesmo sentido: MS 197/DF, 1<sup>a</sup> Seção, rel. p/ acórdão Min. Garcia Vieira, j. 08.05.1990, **DJ** 20.08.1990, p. 7950. Na doutrina, com a mesma posição: MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 137.

88. Por exemplo: "– Mandado de segurança. Ato do Presidente da República ao autorizar venda de ações de controle da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD. 2. Liminar requerida. 3. Informações solicitadas. 4. Ingresso como assistente do BNDES, invocando ilegitimidade do impetrante. 5. Feito submetido à Corte como Questão de Ordem para resolver o ponto concernente à legitimação ativa impugnada. 6. Direito líquido e certo do Partido Político impetrante não caracterizado. 7. Mandado de segurança não conhecido por ilegitimidade ativa do autor" (MS 22764 QO/DF, Pleno, rel. Min. Néri da Silveira, j. 28.04.1997, **DJ** 09.03.2001, p. 103).

89. "CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DE PARTIDO POLÍTICO. IMPUGNAÇÃO DE EXIGÊNCIA TRIBUTÁRIA. IPTU. 1. Uma exigência tributária configura interesse de grupo ou classe de pessoas, só podendo ser impugnada por eles próprios, de forma individual ou coletiva. Precedente: RE n<sup>o</sup> 213.631, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 07.04.2000. 2. O partido político não está, pois, autorizado a valer-se do mandado de segurança coletivo para, substituindo todos os cidadãos na defesa de interesses individuais, impugnar majoração de tributo. 3. Recurso extraordinário conhecido e provido" (RE 196184/AM, 1<sup>a</sup> Turma, rel. Min. Ellen Gracie, j. 27.10.2004, **DJe** 18.02.2005, p. 6). A ementa do acórdão não deixa clara a questão, mas, em seu voto, a relatora deixa clara a ausência de restrições sobre a legitimidade dos partidos políticos: "A tese do recorrente no sentido de a legitimidade dos partidos políticos para impetrar mandado de segurança coletivo estar limitada aos interesses de seus filiados não resiste a uma leitura atenta do dispositivo constitucional *supra*. Ora, se o Legislador Constitucional dividiu os legitimados para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo em duas alíneas e empregou somente com relação à organização sindical, à entidade de classe e à associação legalmente constituída a expressão 'em defesa dos interesses de seus membros ou associados', é porque não quis criar essa restrição para os partidos políticos. Isso significa dizer que está reconhecido na Constituição o dever do partido político de zelar pelos interesses coletivos, independentemente de estarem relacionados a seus filiados". No caso concreto, porém, entendeu-se que a majoração de tributo não pode ser impugnada por meio de mandado de segurança coletivo, por se tratar de direito individualizável.

90. Sobre as orientações dos dois tribunais: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 70-72.

91. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 73. Igualmente defendendo a ausência de restrição aos partidos políticos, com fundamento na norma constitucional: BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 123-124; CICOTE, Odival. Mandado de segurança coletivo. **Justitia**, São Paulo, n. 150, p. 96-104, abr./jun. 1990. p. 99; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 89; PACHECO, José da Silva. **Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas**. 6. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 330; ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: RT, 2010. p. 790-792. Ainda, criticando o uso da expressão "interesses legítimos", como se os demais processos judiciais fossem adequados para requerer a tutela de "interesses ilegítimos" dos integrantes dos partidos: "A redação, com o devido respeito, não é tão clara quanto deveria. A expressão 'interesses legítimos' não porta maior referencial com o sistema jurídico nacional. Ela se relaciona com outras realidades normativas, máxime no direito europeu, em que a dicotomia 'direito' e 'interesse legítimo' importa para discernir o que deve ser julgado pela jurisdição propriamente dita e pela jurisdição administrativa ou contencioso administrativo" (BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de**

**segurança.** São Paulo: Saraiva, 2009. p. 123).

92. "(...) 2. É cediço que os sindicatos têm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo em favor de seus associados, nos termos do art. 5º, LXX, *b*, e do art. 8º, III, ambos da Constituição Federal. 3. Também é indiscutível que, no exercício desse direito, o sindicato fica dispensado de instruir a inicial com autorização expressa dos associados, nos termos da Súmula 629/STF e de diversos precedentes do STJ. Isso porque essa prerrogativa caracteriza legitimidade extraordinária, havendo verdadeira substituição processual. 4. No entanto, a legitimidade extraordinária dos sindicatos e a possibilidade de substituição processual não significa que é viável a impetração de mandado de segurança coletivo para assegurar todo e qualquer direito dos associados. 5. O mandado de segurança coletivo que dispensa a autorização expressa, ou seja, aquele em que há substituição processual, refere-se exclusivamente aos direitos relacionados às finalidades estatutárias do impetrante. 6. O sindicato tem a prerrogativa de defender os interesses específicos da respectiva categoria profissional (art. 8º, III, da CF), mas não pretensões relativas à tributação que incide sobre a generalidade das empresas brasileiras, até porque inexistente disposição nesse sentido em seus estatutos. 7. Se o direito que se pretende resguardar por meio do mandado de segurança coletivo não é abrangido pelas finalidades do sindicato, como é o caso dos autos, exige-se autorização expressa de seus associados, pois a hipótese será de simples representação processual, e não de substituição. 8. Recurso ordinário não provido" (RMS 28119/CE, 2ª Turma, rel. Min. Herman Benjamin, j. 19.02.2009, **DJe** 15.12.2009).

93. BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança.** São Paulo: Saraiva, 2009. p. 127-132; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; MARCÃO, Renato; FAVRETO, Rogério; PALHARINI JÚNIOR, Sidney. **Comentários à nova lei do mandado de segurança.** São Paulo: RT, 2009. p. 192-193; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais.** 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 68; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data.** 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 88; ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: RT, 2010. p. 795. Por outro lado, sustentando que os direitos difusos não são próprios de determinada categoria, razão pela qual podem ser tutelados por meio da ação civil pública: MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 131-133. José da Silva Pacheco acrescenta que os direitos difusos não se caracterizam como direitos líquidos e certos (PACHECO, José da Silva. **Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas.** 6. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 322-323).

94. No STF: "MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: HISTÓRICO E CARACTERES DO INSTITUTO NO CONTEXTO DAS DIFERENTES ABERTURAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 À LEGITIMAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES E DE OUTRAS FORMAÇÕES SOCIAIS INTERMEDIÁRIAS PARA A DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS OU DIFUSOS: (...)" (MS 20936/DF, Pleno, rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, j. 08.11.1989, **DJ** 11.09.1992, p. 14714).

95. Recordar-se que: (a) os direitos coletivos são indivisíveis (quanto ao objeto), envolvem uma categoria determinada (ou determinável) de pessoas, vinculadas (entre si ou com a parte adversa) por meio de uma situação jurídica preexistente ao ato lesivo; (b) os direitos difusos também são indivisíveis, porém, seus titulares não podem ser previamente determináveis, e estão unidos entre si por meio de uma situação de fato; e (c) os direitos individuais homogêneos são divisíveis (como a própria denominação indica, cada pessoa tem ligação isolada com seu direito), e seus titulares podem ser previamente determinados (ou determináveis) e estão ligados entre si por uma situação de fato. Em suma, cada uma das categorias de direito possui uma peculiaridade que as outras duas não detêm: somente os direitos coletivos apresentam um vínculo jurídico entre seus titulares, só os direitos difusos são titularizados por pessoas previamente indetermináveis, e apenas os direitos individuais homogêneos contêm interesses jurídicos divisíveis. Sobre as diferenças: CARDOSO, Oscar Valente. Direitos

difusos, coletivos, individuais homogêneos e competência dos juizados especiais cíveis. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, n. 89, p. 90-98, ago. 2010.

96. “Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”

97. Descrevendo a modificação do entendimento do STF e do STJ, que da negativa passaram a permitir a defesa de parte da categoria por meio do MS coletivo: MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 131.

98. No STF: “– MANDADO DE SEGURANÇA. I – LEGITIMIDADE PARA REQUERÊ-LO. AS ENTIDADES OU ASSOCIAÇÕES DE CLASSE, POR MAIOR QUE SEJA SEU INTERESSE, NÃO PODEM IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA EM PROL DO DIREITO DE SEUS ASSOCIADOS OU INTEGRANTES. PRECEDENTES DA CORTE (...)” (RE 116206/AM, 2ª Turma, rel. Min. Carlos Madeira, j. 17.06.1988, **DJ** 05.08.1988, p. 18632). Igualmente: MS 20332/DF, Pleno, rel. Min. Oscar Correa, j. 24.08.1983, **DJ** 06.09.1984, p. 14330. Sobre o assunto, discorrendo sobre casos práticos nos quais se admitiu (ainda que com fundamentos diversos) a tutela de direitos individuais por meio do MS coletivo: ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: RT, 2010. p. 793-794.

99. Sobre o assunto: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 76.

100. No STF: “(...) – Os princípios básicos que regem o mandado de segurança individual informam e condicionam, no plano jurídico-processual, a utilização do *writ* mandamental coletivo (...)” (MS 21615/RJ, Pleno, rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello, j. 10.02.1994, **DJ** 13.03.1998, p. 4).

101. Nesse sentido: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 88.

102. Não se trata de inovação da nova lei do mandado de segurança, pois essa medida já era prevista no art. 2º da Lei nº 8.437/92: “No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas”. Há quem defenda a inconstitucionalidade da norma, ou ainda que a regra não seja absoluta, sendo dispensável a oitiva prévia em casos de dano grave e de difícil reparação ao impetrante (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 76). Na prática, a norma foi considerada constitucional pelo STF: “CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR: LIMINAR. Lei 8.437, de 30.06.92, art. 2º e art. 4º, § 4º, redação da Med. Prov. 1.984-19, hoje Med. Prov. 1.984-22. ORDEM PÚBLICA: CONCEITO. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: C.F., art. 37. ECONOMIA PÚBLICA: RISCO DE DANO. Lei 8.437, de 1992, art. 4º. I – Lei 8.437, de 1992, § 4º do art. 4º, introduzido pela Med. Prov. 1.984-19, hoje Med. Prov. 1.984-22: sua não suspensão pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn 2.251-DF, Ministro Sanches, Plenário, 23.08.2000. II – Lei 8.437, de 1992, art. 2º: no mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas. Liminar concedida sem a observância do citado preceito legal. Inocorrência de risco de perecimento de direito ou de prejuízo irreparável. Ocorrência de dano à ordem pública, considerada esta em termos de ordem jurídico-processual e jurídico-administrativa (...)” (Pet 2066 AgR/SP, Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 19.10.2000, **DJ** 28.02.2003, p. 7).

103. Sobre o assunto: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 85-86.

104. ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: RT, 2010. p. 796.

105. O art. 301 do Código de Processo Civil define a litispendência e a diferencia da coisa julgada em seus §§ 1º a 3º. Inicialmente, o § 1º prevê: “Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada, quando se reproduz ação anteriormente ajuizada”. Esclarecendo o que se entende por reprodução de ação anterior, o § 2º dispõe que “uma ação é idêntica à outra quando tem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido”. Por fim, o § 3º do art. 301 diferencia a litispendência da coisa julgada: “Há litispendência, quando se repete ação que está em curso; há coisa julgada, quando se repete ação que já foi decidida por sentença, de que não caiba recurso”. Sobre o assunto: CARDOSO, Oscar Valente. Litispendência e coisa julgada nos processos dos tribunais internacionais. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, n. 118, p. 56-70, jan. 2013.

106. Sobre a ausência de litispendência, no STJ: “(...) 1. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe e de *writ* individual não induz litispendência, tendo em vista que aquele não retira o direito de agir de seus associados. Precedentes (...)” (AgRg no REsp 675992/AC, 5ª Turma, rel. Min. Laurita Vaz, j. 28.02.2008, **DJe** 07.04.2008). Na doutrina: “O que há, entre as duas ações, portanto, é inegável laço de conexão (CPC, art. 103), que, todavia, a exemplo do que ocorre na relação entre ações individuais e ações coletivas de outra espécie, não determina necessariamente a reunião dos processos” (ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: RT, 2010. p. 799).

107. “(...) Dessa forma, no caso não há ocorrência do fenômeno processual da litispendência, visto que a referida ação coletiva não induz litispendência quanto às ações individuais. Precedentes: REsp 1056439/RS, Relator Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz Federal convocado do TRF 1ª Região), Segunda Turma, DJ de 1º de setembro de 2008; REsp 141.053/SC, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, Segunda Turma, DJ de 13 de maio de 2002; e REsp 192.322/SP, Relator Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, DJ de 29 de março de 1999. 2. Agravo regimental não provido” (AgRg no Ag 1400928/RS, 1ª Turma, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 06.12.2011, **DJe** 13.12.2011). Ainda: AgRg no AgRg no Ag 1186483/RJ, 6ª Turma, rel. Min. Og Fernandes, j. 03.05.2012, **DJe** 16.05.2012.

108. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 7. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 186. Igualmente: “Entendemos que esta norma não se coaduna com o modelo processual constitucional (...) pois a desistência da ação individual fulminará com qualquer possibilidade processual de obter um direito pleiteado e não alcançado na tutela coletiva” (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 78). O autor também defende a primazia da decisão de mérito do MS individual sobre o coletivo. Por outro lado: “(...) ajuizado também o mandado de segurança coletivo, ele poderá prosseguir com sua ação individual (e aí a decisão de mérito no seu processo, em relação a ele, prevalece sobre aquela do coletivo) ou pedir a desistência da sua impetração. Se não tiver impetrado a ação individual e permanecer inerte, estará aderindo ao resultado final daquela coletiva. Evita-se, dessa forma, que o indivíduo seja inadvertidamente prejudicado por uma impetração coletiva juridicamente deficiente ou mal fundamentada, pois reserva-se a cada um a opção de perseguir o direito por sua própria conta e risco” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 135).

109. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 77.

110. Nesse sentido: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 7. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 388-390.

111. Sobre a questão: FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Remédios constitucionais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 77; MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 134; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. **Mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, ação popular, habeas data**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 92-93; ZAVASCKI, Teori Albino. O mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. In: MILARÉ, Edis (coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: RT, 2010. p. 799-800.

**Referência bibliográfica** (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

CARDOSO, Oscar Valente. Mandado de segurança coletivo: aspectos práticos da Lei nº 12.016/2009. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 56, out. 2013. Edição especial 25 anos da Constituição de 1988. (Grandes temas do Brasil contemporâneo). Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao056/Oscar\\_Cardoso.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao056/Oscar_Cardoso.html)> Acesso em: 18 dez. 2013.