

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO AMAZONAS – EJE/AM**

ANDRÉ LUIZ NOGUEIRA BORGES DE CAMPOS

O MANDADO DE SEGURANÇA EM MATÉRIA ELEITORAL.

Manaus

2008

ANDRÉ LUIZ NOGUEIRA BORGES DE CAMPOS

O MANDADO DE SEGURANÇA EM MATÉRIA ELEITORAL

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Especialização em Direito Eleitoral da Universidade do Estado do Amazonas e à Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas, para obtenção do título de especialista em Direito Eleitoral.

Orientadora: Dra. Leyla Viga Yurtsever

Manaus

2008

TERMO DE APROVAÇÃO

ANDRÉ LUIZ NOGUEIRA BORGES DE CAMPOS

O MANDADO DE SEGURANÇA EM MATÉRIA ELEITORAL

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado a Universidade do Estado do Amazonas em parceria com a Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas, como requisito para obtenção do Título de Especialista em Direito Eleitoral, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Aprovado 28 de novembro de 2008.

Dra. Leyla Viga Yurtsever
Professora Orientadora

Dra. Sílvia Maria da Silveira Loureiro
Professora Examinadora

Dr. Leland Barroso de Souza
Professor Examinador

Dedicatória

Dedico esta monografia,

À minha futura esposa Fabíola,

Aos meus pais, Fernando e Iris Campos,

Aos meus irmãos , Márcio e Ângelo Campos.

**Aos meus amigos e colegas da primeira Pós-Graduação
em Direito Eleitoral da Universidade do Estado do Amazonas
em parceira com a Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas.**

Agradecimentos

Agradeço a todos aqueles que estiveram ao meu lado ao longo desta jornada, em especial à minha futura esposa Fabíola que ofereceu seu apoio incondicional, o qual me permitiu concluir este trabalho monográfico.

Aos amigos Deomárcio Reis, Isaías Filho, Marcelo Freitas, Sandra Cabral, Luiz Cláudio, Luciana Trunkl, Luna Ferreira e demais colegas de classe que, juntos, nos esforçamos para conclusão do curso, nos apoiando e incentivando um ao outro.

Por fim, aos meus pais que me ensinaram todos os valores da vida, que me ajudaram nas decisões difíceis, MUITO OBRIGADO!

Epígrafe

**O ser humano
não pode deixar de cometer erros,
é com erros, que os homens de bom
senso aprendem a sabedoria para o futuro.**

“ARISTÓTELES”

RESUMO

O objetivo deste é demonstrar a aplicação do mandado de segurança em matéria eleitoral. O mandado de segurança embora pertencente ao processo civil têm sua aplicação subsidiária no campo eleitoral, tão somente nos casos específicos em que este não forem objeto de habeas corpus, habeas data ou mesmo ação de impugnação de mandato eletivo. Tal instituto tem por objetivo evitar que o tempo imponha danos de difícil reparação em ações que demandam um posicionamento imediato. Historicamente, o mandado de segurança sempre representou, através dos tempos, meio legítimo e eficaz de fazer valer, o cidadão, seus direitos e garantias frente ao arbítrio do Estado. É forma de imposição de suas liberdades individuais frente ao Estado. Destarte, a presença do eleitor no pólo ativo do mandado de segurança, embora de extrema raridade, encontra-se na vanguarda de um amplo e participativo instrumento de controle dos poderes do estado que tem a função precípua de resguardar a perseverança da democracia, da cidadania e da soberania. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi descritiva e bibliográfica. A análise deste instrumento legal evidencia que a utilidade, assimilação e aplicação nas lides eleitorais possibilitou maior celeridade nas relações eleitorais, traduzindo-se em verdadeira solução, parcial ou total, antes do final do processo, desde que satisfeitos os pressupostos legais para o deferimento da medida. Tais pressupostos visam guarnecer o direito, ainda que tenha caráter provisório.

Palavras-chave:

Mandado de Segurança, Direito Eleitoral.

ABSTRACT

The aim of this is to demonstrate the application of the warrant on election security. The warrant security although belonging to the civil proceedings have their application in the subsidiary elections, only in specific cases that are not subject to habeas corpus, habeas data action or even challenges to elective office. This institute aims to prevent the damages of time imposes difficult to repair actions that require an immediate placement. Historically, the writ of security always represented through the ages, effective and legitimate means of enforcing the citizen, and guarantees their rights against the will of the state. It is their way of imposing individual freedoms against the state. Thus, the presence of the voter in the active center of the warrant of security, though extremely rare, is at the forefront of a broad and participatory tool to control the powers of the state that has the function precípua to protect the perseverance of democracy, citizenship and sovereignty. The methodology used in this study was descriptive and literature. The analysis shows that this legal instrument to use, assimilation and application in electoral deal allowed more quickly in the relationship election, translating into real solution, partial or total, before the end of the process, provided that meet the legal conditions for the acceptance of measure. Such assumptions are aimed at trimming the right, even with provisional character.

Keywords:

Warrant Security, Electoral Law.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 09 |
| CAPÍTULO 1 | |
| 1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO INSTITUTO..... | 11 |
| 1.1. ORIGEM E HISTÓRICA DO MANDADO DE SEGURANÇA..... | 11 |
| 1.2 O MANDADO DE SEGURANÇA NO BRASIL..... | 15 |
| 1.3 NA CONSTITUIÇÃO DE 1988..... | 19 |
| CAPÍTULO 2 | |
| 2 REQUISITOS PARA IMPETRAÇÃO..... | 23 |
| 2.1 PERTINÊNCIA ELEITORAL..... | 23 |
| 2.2 DEFINIÇÃO DO IMPETRADO..... | 27 |
| 2.3 IMPRESCINDIBILIDADE DA PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA..... | 30 |
| CAPÍTULO 3 | |
| 3 LEGITIMIDADE MATERIAL..... | 34 |
| 3.1 MODALIDADES DE LEGITIMAÇÃO..... | 34 |
| 3.2 LEGITIMIDADE DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS..... | 36 |
| 3.3. ILEGITIMIDADE DO ELEITOR..... | 41 |
| CONCLUSÃO..... | 48 |
| REFERÊNCIAS..... | 50 |

INTRODUÇÃO

A morosidade, decorrente dos diversos recursos jurídicos, tem sido um dos principais elementos que caracterizam o sistema de justiça no Brasil. Com tal realidade deve-se reconhecer que o atraso dos provimentos jurisdicionais leva à ineficácia da atuação e ao conseqüente descrédito do poder judiciário. No entanto, alguns instrumentos legais, dentre os quais se destaca o mandado de segurança, como motivadores de maior celeridade e brevidade nas relações processuais. Mesmo pertencente ao código de processo civil sua aplicação no processo eleitoral tem possibilitado o abreviamento nas decisões eleitorais, quando satisfeitas os requisitos basilares da ação.

Contudo, este instrumento não pode ser vulgarizado como uma regra geral, de modo a que possa ser entendida como uma verdadeira válvula de escape para toda e qualquer demanda judicial estatal, permitindo-se, de forma quase que automática, concessões de mandados de segurança, sustando-se tão somente no entreteçamento jurídico-burocrático, sistematicamente, sobretudo nos casos em que a lei especifique o uso de outro instrumento legal. O remédio constitucional precisa ser resguardado destas querelas impugnáveis por outros recursos e aplicável tão somente nos casos não suportados por hábeas copus ou hábeas data e outros.

A Constituição Federal de 1988 ao garantir o sufrágio universal pelo voto direto e secreto com valor igual para todos, confere ao eleitor poder livremente exercer o seu direito de escolha. Este e outros direitos, garantidos constitucionalmente, são aparelhados de instrumentos legais que permitem afiançar uma segurança jurídica ao cidadão quanto a inviolabilidade destes. No campo eleitoral estes direitos também são guarnecidos, e quando não o forem pode o

cidadão-eleitor por meio de representação legal impetrar ação processual contra seu ofensor.

O sistema representativo existente no Brasil é semi-direto, ou seja, a vontade do povo é manifestada por meio de seus representantes, porém, franqueia-se ao povo o exercício direto de sua soberania no manejo de alguns institutos garantidos pela Constituição, tais como a ação popular e a iniciativa de proposta de lei.

O processo eleitoral tem ações próprias com ritos especificados nas leis eleitorais. Veja-se a captação ilícita de sufrágio, regulada pela lei nº 9.840/99; a representação do art. 22 da LC 64/90.

Há outras ações comuns a todas as áreas do direito, então utilizam-se as ações do processo civil, como a ação cautelar, a ação rescisória, o mandado de segurança, etc.

Objeto deste trabalho é a ação de Mandado de Segurança cabível na seara eleitoral. Verificaremos seu cabimento, competência da Justiça Eleitoral e legitimidade de partes.

Busca esse trabalho uma visão geral do sistema processual eleitoral, enfocando especificamente o mandado de segurança do direito eleitoral. Está assim dividido, para fins de estudo: 3 capítulos – I origem e evolução do instituto; II requisitos para impetração; III legitimidade material.

Em atendimento aos objetivos propostos, foi adotada como procedimento a pesquisa bibliográfica - doutrina, jurisprudência e lei - sobre o conjunto de normas que disciplinam a matéria, no processo comum e mais especificamente no processo eleitoral, seguindo as orientações dos organismos reguladores.

CAPÍTULO 1

1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO INSTITUTO

1.1. ORIGEM E HISTÓRICA DO MANDADO DE SEGURANÇA

O surgimento do Direito Público, impulsionado pela grande pressão da sociedade emergente, que ansiava proteção em face do Estado, mais notadamente com o surgimento dos direitos individuais, sociais e, mais hodiernamente, dos direitos difusos foi a pedra fundamental para o aparecimento do mandado de segurança, cuja finalidade está ligada à idéia de liberdade contra o Estado e o Poder Público, que comumente se valia do abuso de poder para práticas de atos ilegais. Rompeu-se com a hierarquia de poder real, e a sociedade foi erguida com base nos direitos individuais, repercutindo diretamente no constitucionalismo moderno.

Este fato decorreu da lógica preocupação jurídica em se limitarem os poderes estatais visando a maior proteção dos direitos do cidadão frente ao poder dos organismos políticos. Esta garantia constitucional está intimamente ligada à proteção do indivíduo contra o Estado, contra o Poder Público. A existência de um Estado Democrático de Direito depende da criação de um sistema de proteção aos direitos e garantias inseridos no ordenamento jurídico para que o cidadão possa efetivamente gozá-los.

RUI BARBOSA, citado por JOSÉ AFONSO DA SILVA, em Curso de Direito Constitucional Positivo, ensina-nos:

No texto da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito.

Por *direito* entende-se como não sendo os criados pela norma constitucional, mas preexistentes. Já as *garantias* são atributos, criação da Carta Constitucional, que estabelece, dessa forma, meios para assegurar a existência e a efetividade e para proteger esses direitos fundamentais, quando os mesmos forem atacados ou vilipendiados, configurando-se, nessa última hipótese, instrumentos de direito público, porque, efetivamente, são concedidos pelas normas jurídicas constitucionais aos indivíduos para assegurar a observância ou o cumprimento do seu direito em concreto, como uma verdadeira imposição ao poder público quer de atuações, quer de omissões ou vedações visando, sempre, à realização do direito material individual afetado.

Voltando mais no tempo, podemos dizer que essa construção histórica dos direitos e garantias já vinha sendo desenvolvida desde o período de Montesquieu, quando, na sua brilhante obra “Espírito das Leis” desenvolve a teoria da separação dos poderes.

O Poder não mais poderia ser exercido por uma única pessoa, a concentração de poderes é diretamente contrária ao liberalismo do Estado Democrático. Assim explica DURVAL AIRES FILHO:

Conforme a teoria da separação, não há nenhuma garantia de liberdade se o poder de julgar não estiver separado do legislativo e do executivo. Se ele estiver junto do legislativo, a autoridade sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrária, porque ali o juiz incorporaria a mesma função do legislador. Se estiver, da mesma forma, junto ao executivo, o juiz poderia ter a força do opressor e, aí, tudo estaria perdido se um único homem, simultaneamente, exercesse os três poderes¹.

Celso Basto, citado por Durval A. Filho, afirma que a teoria da separação dos poderes é pragmática, serve-se da própria ânsia humana de poder para combater o abuso desse poder. E arremata: “a teoria parte da verdade sabida de que

¹ Aires Filho, Durval. *O mandado de segurança em matéria eleitoral*/Durval Aires Filho. – Brasília\Brasília Jurídica, 2002. p. 14.

todo homem tende a abusar do poder e só se detém quando encontra limites que o impedem de prosseguir”.²

Nesse mesmo sentido também leciona Hugo de Brito Machado, citado por Durval A. Filho:

A questão da separação de poderes é fundamental para a garantia dos direitos. Pode mudar de terminologia, mas a essência da questão é a mesma. Pertence ao instrumento que a sociedade há de utilizar para evitar o arbítrio. Daí a grande importância e validade atual da doutrina.³

O momento crucial na história do surgimento do mandado de segurança se deu com a Revolução Francesa, que teve início em 1789 e término um ano após, com as conquistas em favor das liberdades públicas em detrimento do arbítrio reinante no *Antigo Regime* da época. Assim é a lição de John Gilissen, citado por Adriana Campos e Kátia Laranja:

A Revolução Francesa constitui um fato capital na história do direito dos países da Europa Ocidental. As idéias políticas, filosóficas, econômicas e sociais do século XVIII foram centralizadas na legislação revolucionária de 1789. Essa Revolução deu origem a um direito muito individualista: o indivíduo goza do máximo de liberdade, tanto no domínio do direito privado como no domínio do direito público. Os legisladores vão construir o sistema jurídico do mundo contemporâneo sobre um certo número de teorias políticas, como a teoria da soberania nacional, a teoria da separação de poderes, que dominarão o direito dos países da Europa Ocidental e da América, nos séculos XIX e XX”.⁴

Igualmente é a lição do jurista ALOYSIO TAVARES PICANÇO:

A Revolução Francesa, esta sim inequivocamente revolucionária, deu início às conquistas sociais, proclamando a Declaração dos Direitos do Homem, em 4 de agosto de 1789. Posteriormente, vários movimentos da maior grandeza procuraram dimensionar os direitos da pessoa humana”.⁵

Foi o Código de Napoleão, que surgido em razão da luta e dos confrontos ideológicos vividos na França durante sua famosa Revolução do século XVIII, que conjuntamente com o Estado Liberal foi realizada uma arrumação no poder político estatal e o reconhecimento dos direitos e liberdades dos indivíduos e suas garantias.

² *Op. cit.* p. 15.

³ *Idem. Idem.*

⁴ *Introdução Histórica ao Direito*. 3.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p. 413-414.

⁵ *Arbítrio e liberdade*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Peneluc, 1999, p. 99.

Este serviu de espelho para as demais sociedades organizadas seguirem o mesmo caminho. Primeiramente a Revolução Americana de 1776, impulsionada pelos mesmos ideais, que foram levados pelo exército francês quando do envio de suas tropas ao novo continente como apoio aos norte-americanos na guerra civil das 13 Colônias, que eram o abandono da figura irresponsável do soberano, titular do poder no Estado Absoluto, que detinha em suas mãos as três funções estatais: as atividades legislativa, executiva e judicial⁶.

Diverso do que se imagina, o direito europeu não foi o pioneiro na criação de um mecanismo de proteção aos direitos e garantias do cidadão contra os abusos estatais. Foram os norte-americanos que, na prática, conseguiram criar meios práticos e eficazes para tutelar os direitos do homem contra os desmandos do Poder Público, revelado da dedução e observação de um sistema lógico de idéias de liberdades públicas.

Diferentemente dos europeus, que se caracterizaram por uma evolução mais teórica e menos pragmática, os norte-americanos, desde logo, criaram instrumentos, denominados *writs*. Prestam-se à proteção de direitos lesados, não protegidos pela lei ou outros meios mais adequados.

Já entre nós, o mandado de segurança surgiu mediante uma fusão dos conceitos dos diversos institutos já criados, como os *writs* dos norte-americanos e o *mandamus* dos ingleses. Tema assaz abordado por Melchiades Picanço, *in verbis*:

O mandado de segurança do direito brasileiro se aproxima mais do *mandamus* inglês, instituído para proteger os funcionários demitidos ou removidos ilegalmente. O *mandamus* visa atos administrativos. O mandado de segurança também, criado pela Constituição brasileira, se dirige contra atos de autoridades. O *writ*, ao contrário disso, é medida geral de proteção contra atos públicos e particulares. O mandado de segurança poderá equivaler a certo e determinado *writ*, mas não a qualquer deles. O *writ of mandamus* não se confunde com o *quo warranto*, nem com o *writ of certiorari*.⁷

Diferem, pois, do mandado de segurança no ponto em que não se presta, apenas, para proteger o direito do indivíduo contra atos do Poder Público, mas também a violação de direitos por particulares.

A doutrina também aponta no Direito mexicano, uma das fontes diretas, a qual o nosso mandado de segurança foi inspiração, notadamente, o *juicio de*

⁶ Michel Temer. *Elementos de direito constitucional*. 22^a ed. São Paulo : Malheiros, 2008, p. 183.

⁷ Melchiades Picanço. *Mandado de segurança*. Rio de Janeiro : Jacintho, 1937, p. 19-20.

amparo. O *juicio de amparo*, de tradição mexicana, foi regulamentado pela lei 10.01.1936, com o escopo que reprimir as leis e os atos de autoridade que violassem garantias individuais, os que vulnerassem a soberania dos Estados e as invasões de competência federal. Abrangia também a vida e a liberdade pessoal, caso em que poderia ser promovido por terceiro, na impossibilidade de o prejudicado agir.⁸

Nesse mesmo sentido Picanço, pois afirma que o *juízo de amparo* mexicano também teve sua cota de colaboração, chegando até a afirmar que o nosso mandado de segurança se assemelha ao *mandamus* dos ingleses, ao *writ* dos americanos e ao *juízo de amparo* dos mexicanos⁹.

No direito de nossos co-irmãos, encontramos a *apelação extrajudicial* – nas Ordenações Afonsinas, um instrumento que também influenciou o mandado de segurança pátrio, levando em consideração a afinidade de seu conteúdo. Distinguiu-se em razão de seu julgamento ser realizado apenas em grau recursal.

A *apelação extrajudicial*, regulamentada pela Ordenações Afonsinas, se prestava *apelar para seus sobre-Juízes todos aqueles que se sentirem agravados dos autos por eles feitos*”.

Deste modo, o surgimento do mandado de segurança veio para assegurar aos cidadãos, donos dos novos direito e garantias conquistados, a sua real e efetiva aplicação, por parte do estado.

1.2 O MANDADO DE SEGURANÇA NO BRASIL

DURVAL AIRES FILHO leciona que a história do mandado de segurança pode ser dividida em três grandes fases:

1) Fase da Pré-Tensão - não se cogita inicialmente da sua criação, mas, em decorrência da limitação de Poderes, ainda no final do Império, surgiu a possibilidade de anulação dos atos administrativos, ainda sem surtir resultado prático.

2) Fase da Tensão – marco das dificuldades técnicas, aqui, temos direito sem seu correspondente instrumento de tutela, cujo vazio jurídico se pretendeu preencher por intermédio de institutos alternativos, como os interditos possessórios e o habeas corpus.

⁸ GRAMSTRUP, Erik Frederico. Do Mandado de Segurança. In: BUENO, Cássio Scarpinella (Cord.) **Aspectos polêmicos e atuais do Mandado de Segurança 51 anos depois**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

⁹ *Op. cit.*, p. 21.

3) Fase da Adoção – primeiras idéias necessárias sobre o mandado de segurança, origem do amparo, batismo do instituto, até a sua implantação final.¹⁰

Na primeira fase se destaca a Lei n. 221 de 20/11/1894, que “*disciplinava a ação anulatória de atos na esfera da então administração pública imperial, instituindo, assim, uma ação sumária especial destinada a invalidar, malferidoras de direito individuais*”¹¹.

Tempos depois a referida lei foi ampliada, para seu instituto ser aplicável também para os atos administrativos das autoridades dos Estados e dos Municípios.

Entretanto, no princípio da República, em face da falta de um instituto que se valesse para proteger os direitos e garantias, somada ao fracasso da Lei n. 221/94, fez com que os operadores do direito pátrio, difundissem instrumentos alternativos como as medidas possessórias, chamadas de *medidas possessórias na defesa de direito individuais* – dos direito reais, para se valer, sem, contudo, gerar os efeitos almejados.

Outro instrumento utilizado foi o Habeas Corpus, previsto pela Constituição de 1891, para tanto, apesar de fim diverso da sua existência, a tutelar o direito de locomoção. Este instrumento soterrou a possibilidade de ingresso com interditos¹².

Essas tentativas, precárias, de suprir essa necessidade, gerou o projeto de ALBERTO TORRES prevendo a criação do *mandado de garantia*, uma medida judicial definitiva e eficaz, de rito sumário destinado a “Fazer consagrar, respeitar, manter ou restaurar, preventivamente, os direitos individuais ou coletivos, públicos ou privados, que viessem a ser feridos por ato do poder público ou mesmo de particulares e para os quais não houvesse outro remédio especial”.

Mas foi no Projeto de Lei nº 148, de 11.08.26, que pela primeira vez se utilizou a expressão 'mandado de segurança', passando, mais tarde, a ser acolhido definitivamente na Constituição Federal de 1934, que adaptando a já conhecida doutrina do habeas corpus, o Constituinte adotou o anteprojeto de João Mangabeira, aperfeiçoado por Temístocles Cavalcanti e Carlos Maximiliano, entre outros, prevendo o instituto em seu artigo 113, § 33, sob a rubrica de *garantia de direitos*, e com o seguinte teor:

¹⁰ Aires Filho, Durval. *Op. cit.* p. 25.

¹¹ Aires Filho, Durval. *Op. cit.* p. 26.

¹² Aires Filho, Durval. *Op. cit.* p. 28.

Dar-se-á mandado de segurança para a defesa de 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 de segurança não prejudica as ações petórias competentes.

Surgiu, em seguida, a Lei n. 191, de 16/01/1936, que passou a disciplinar a segurança, porém, não se aplicando quando se tratasse de liberdade de locomoção, onde cabia recurso administrativo e questão meramente política ou ato disciplinar administrativo. Com este dispositivo encerrava-se a carreira, transversa, do HC.

Com a instalação do Estado Novo – Ditadura – Getúlio Vargas, outorgando a Constituição de 1937, deixa de incluir o instituto do mandado de segurança, embora tenha sido mantido em sede de legislação, *in casu*, o Decreto-Lei nº 6, de 16.11.37, o que evitou dúvidas a respeito da existência do instituto. Este diploma normativo, todavia, restringiu a utilização do mandado quanto à legitimação passiva, como podemos observar da redação do seu art. 16, que prescrevia:

Continua em vigor o remédio do mandado de segurança, nos termos da Lei n. 191, de 16 de janeiro de 1936, exceto, a partir de 10 de novembro de 1937, quanto aos atos do Presidente da República e dos ministros de Estado, Governadores e Interventores.

Dada a ausência de sua previsão constitucional e atendendo às restrições mencionadas pelos referidos diplomas normativos, o Código de Processo Civil de 1939 tratou de atribuir ao mandado de segurança nova disciplina, em seus arts. 319 a 331, relacionando-o entre os processos especiais.

Com a volta da democracia no país, a Constituição de 1946 retoma o mandado de segurança como garantia constitucional, incluindo-o no seu artigo 141, § 24. Bem como revogou as limitações incluídas pelo CPC/39. Ele apenas previa o instituto, não mencionando a *ameaça a direito* como sendo causa justa para interposição do mesmo.

Neste período, ainda, foi promulgada a Lei n. 1.533 de 31/12/1951, vigorando até os dias de hoje, que regulamentou o mandado de segurança, prevendo agora a proteção contra a violação de direito e justo receio de sofrê-la por parte da autoridade.

A situação que se repete na Constituição de 1967, por seu artigo 153, §21, reprisando quase que a mesma redação vinda do Direito anterior: 'Conceder-se-á

mandado 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'.

Finalmente, na Constituição de 1988, o mandado de segurança vem com a redação que lhe é dada pelo inciso LXIX do artigo 5º, antes citado, com o enriquecimento da figura específica do mandado de segurança coletivo, do inciso LXX.

Apesar do reconhecimento de nossa histórica e os operadores do direito pátrio se valendo de institutos estrangeiros, o mandado de segurança constitui-se verdadeiramente em criação jurídica brasileira, e que “*não há similar no direito estrangeiro*”.¹³ Como ensina Melchiades Picanço, tratando exatamente do mandado de segurança:

O Direito será sempre a ciência das inovações, e irá até aonde for a inteligência criadora. As bases do Direito são eternas, mas a sua evolução acompanha o desenvolvimento intelectual de toda a humanidade. A inteligência, quanto mais viva, quanto mais penetrante, uma vez que se harmonize com os sentimentos de justiça, mais capaz de espiritualizar o Direito, elevando-o a alturas imprevistas. E, com essa elevação, complica-se, não raro, na prática, a finalidade de certos institutos jurídicos. Uma inteligência explica o Direito, parecendo ter tocado a extremidade máxima dessa ciência; outra inteligência, porém, mais aguda, explana, igualmente, o assunto e logo se tem a impressão de que se alargaram consideravelmente os horizontes jurídicos. O limite da inteligência é a confinação do Direito: vai até ao máximo das concepções de justiça¹⁴.

É importante que se conclua o presente capítulo, que objetivou traçar um breve histórico do mandado de segurança, afirmando-se que tal remédio constitucional constitui, hoje, ao lado do *habeas corpus*, a principal garantia que se pode valer o indivíduo ante os desmandos do Poder Público. É, sem dúvida, “*uma das conquistas do direito brasileiro, nestes últimos anos*”.¹⁵ No dizer autorizado de ALFREDO BUZAID, “*nele está expressa a mais solene proteção do indivíduo em sua relação com o Estado e representa, em nossos dias, a mais notável forma de tutela*

¹³Alexandre de Moraes. *Direito constitucional*. 11ª. ed. São Paulo : Atlas, 2002, p. 163. Neste mesmo sentido, observa Michel Temer. *Op. cit.*, p. 185: “o mandado de segurança foi introduzido no direito brasileiro na Constituição de 1934 e não há similar no direito estrangeiro”.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 23.

¹⁵ Melchiades Picanço. *Op. cit.*, p. 05.

jurídica dos direitos individuais que, por largo tempo, foi apenas uma auspiciosa promessa".¹⁶

Em que pese as figuras no Direito mexicano, do *amparo*, também de natureza jurisdicional e garantido constitucionalmente, e dos *writs* do Direito anglo-americano, conhecidos pelos nomes de *injunction*, *mandamus*, *prohibition*, entre outros, o mandado de segurança, tal como é reconhecido na Carta Magna brasileira, é uma criação do Direito brasileiro, com inspiração nas demais figuras adotadas no Direito Comparado, como afirma ALFREDO BUZAID, em sua obra monográfica Do Mandado de Segurança, página 25, o que não significa repudiar suas raízes estrangeiras.

1.3 NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O mandado de segurança veio no bojo da Constituição da República de 1988, mas, entretanto não houve qualquer inovação no instituto com relação às Constituições anteriores.

Está insculpido no art.5º, inciso LXIX: “Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por Habeas Corpus ou Habeas Data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público”.

Outro dispositivo inserto é o inciso LXX do art. 5º, que prescreve: “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”.

Entretanto, no que pese a inexistência de inovação no instituto a novíssima constituição introduziu uma garantia aos cidadãos, qual seja: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” - art. 5º, inciso XXXV da CR/88.

¹⁶ Judicio de amparo e mandado de segurança. In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 56, 1961, p. 227 *apud* Sérgio Pinto Martins. *Op. cit.*, p. 458.

Apesar de não ter mudado o disposto no mandado de segurança, incluiu uma garantia geral de que a *ameaça a direito*, agora, poderia ser levada ao poder Judiciário para proteção dos direitos, assegurar a proteção do direito ameaçado, evitando que, diante de certos fatores especiais, pudesse ele ser violado.

Se está expressamente consignada a tutela preventiva ao lado da repressiva, não é difícil concluir que, conjugando os incisos XXXV e LXIX do art. 5º da Constituição, são cabíveis tanto o mandado de segurança repressivo como o preventivo, sem que possa aceitar-se, atualmente, qualquer insinuação relativa à inexistência da tutela preventiva nesse especial tipo de procedimento judicial.

Assim fazendo, o constituinte de 1988 sedimentou a posição de que é cabível o mandado de segurança preventivo. Inúmeros doutrinadores, analisando constituições passadas, questionavam a possibilidade do instituto. Felizmente essa tormenta já não existirá.

Hely Lopes Meirelles conceitua-o 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, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça (CF, art. 5º, LXIX e LXX; Lei n. 1533/51, art. 1º)¹⁷.

Continua o ilustre mestre afirmando que o mandado de segurança enquadra-se no conceito de causa, possuindo todos os efeitos próprios dos feitos contenciosos, distinguindo-se das demais ações pela especificidade do objeto e pela sumariedade do procedimento¹⁸.

O mandado de segurança hoje é qualificado como uma conquista constitucional, sendo considerado, no entendimento do que vos escreve, como uma cláusula pétrea da CR/88, não podendo ser, jamais, suprimido ou limitado de nosso ordenamento jurídico.

O surgimento do instituto deveu-se às lacunas legislativas de contenção dos abusos ou ilegalidades cometidos. No meio tempo, prestou-se para socorrer àqueles

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental, o controle incidental de normas no direito brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003 (edição atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes), p. 21-22.

¹⁸ *Op. cit.* p. 31.

que se achavam sem a tutela jurisdicional, para busca do bem mediato. Atualmente, já possuímos um sistema processual adequado para soluções de caráter emergencial que é a tutela antecipada.

Distinta função dada pelos operadores do direito, ao mandado de segurança, foi emprestar efeito suspensivo a recurso que não possui previsão legal para tanto. Assim foi, que durante anos, o agravo de instrumento obtinha o duplo efeito – devolutivo da matéria e suspensivo da decisão monocrática.

Outro tema polêmico é o conceito de sujeito passivo do mandado de segurança, que merece comentários.

A evolução do Poder Público foi ampla, mudando assim a face do conceito de autoridade pública. Nesse sentido, passou a doutrina e a jurisprudência compreender por autoridade pública, todo aquele que embora não estivesse na posição de órgãos de pessoa jurídica de direito público estivesse no exercício de atribuições do Poder Público e dotados de suas prerrogativas.

Assim, para efeitos de mandado de segurança autoridade pública, são os agentes ou órgãos das pessoas jurídicas de direito público e os das entidades de direito privado da Administração Indireta ou fundacional, quando praticando atos administrativos atuem sob regime de direito público, *v.g.* os atos praticados em processo administrativo de uma licitação ou concurso público ou os diretamente vinculados a serviço público.

É possível a realização de atos por parte dos agentes ou órgãos da administração pública direta ou indireta que não se sujeitam ao controle judicial via mandado de segurança. São aqueles atos, chamados pela doutrina e jurisprudência, de atos de gestão, *v.g.* quando celebram contrato de locação, como qualquer particular.

Uma maneira mais fácil de descobrir se o ato praticado é de uma autoridade pública, passível, portanto de ser atacado via mandado de segurança é responder à seguinte pergunta: A que regime está submetido a relação jurídica em que atua? Se a relação estiver submetida ao direito público será considerado ato de autoridade, se estiver submetida ao direito privado será ato de gestão.

Recapitulando, os atos das entidades de Direito Privado da Administração Pública Indireta estão submetidos ao direito público em duas hipóteses:

- 1) Quando sejam atos de autoridade, isto é, quando sejam atos regidos ou disciplinados diretamente por norma de direito público, muito embora não tenham ligação direta com o serviço público, e
- 2) Quando estejam vinculados a serviço público.

A primeira hipótese compreende atos que expressam atividade-meio, mas que, não obstante isto, sujeitam-se a regime jurídico especial, de direito público. Os exemplos mais comuns são os atos praticados nos procedimentos de concurso público ou de licitação pública.

A segunda hipótese compreende os atos praticados no exercício de atribuições públicas delegadas, que são sempre atividades-fim. Conforme se verifique uma ou outra hipótese, diversa será o órgão do Poder Judiciário competente para examinar as eventuais controvérsias. Ilustremos isto com um exemplo, que se desdobra em duas situações. Primeira: sociedade de economia mista estadual, concessionária de serviço público federal, ao realizar concurso público para contratação de empregados viola direito subjetivo de um dos candidatos. A justiça competente para apreciar o mandado de segurança será a estadual. Segunda: a mesma sociedade de economia mista, no desempenho do serviço público federal, de que é concessionária, hostiliza direito subjetivo de usuário. A justiça competente para apreciar o mandado de segurança será a federal.

Nos precisos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles deve-se fazer distinção entre autoridade pública do simples agente público. Para ele a autoridade pública detém o poder de decisão, sendo competente para praticar atos administrativos decisórios. Já o agente público não pratica ato decisório, mas simples atos executórios¹⁹.

¹⁹ *Op. cit.* p. 33.

CAPÍTULO 2

2 REQUISITOS PARA IMPETRAÇÃO

2.1 PERTINÊNCIA ELEITORAL

Como não poderia ser diferente, o mandado de segurança em matéria eleitoral segue as mesmas regras do CPC e demais normas pertinentes ao mandado de segurança. Nesse sentido, deverá respeitar os seus requisitos processuais.

José da Silva Pacheco²⁰ os elenca, são eles: a quem se dirige a petição, indicando o nome completo, a qualificação e o domicílio do impetrante e da autoridade coatora; os fatos e fundamentos do pedido, comprovando, desde logo, o ato ilegal ou abusivo da autoridade coatora e a ofensa ou ameaça ao seu direito líquido e certo; o pedido de segurança, os documentos que junta para a comprovação dos fatos narrados; o requerimento de notificação da autoridade coatora e por fim o requerimento para que seja, preliminarmente, ordenada, por ofício a exibição de documentos, em cinco dias, em poder de autoridade.

Além dos já elencados há os requisitos não processuais para impetração do *writ*, enumerado por Durval Aires²¹: pertinência eleitoral; definição do impetrado; impossibilidade de controle abstrato; produção de prejuízo; imprescindibilidade da prova pré-constituída e imprestabilidade DNA resolução de assuntos privados.

Deixemos de lado os requisitos processuais e atemos aos não processuais, mais precisamente no requisito pertinência eleitoral.

²⁰ Pacheco, José da Silva, 1924-. Mandado de Segurança e outras ações constitucionais típicas/José da Silva Pacheco. – 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 216.

²¹ *Op. cit.*, p. 45.

Quando se fala de atos pertinentes à matéria eleitoral quer dizer àqueles atos que embora não praticados por servidor da justiça eleitoral, tenham com ela relação, como o exemplo dado por Durval Aires citando Acórdão do TRE do CE: “contra ato abusivo do Secretário da Pasta de Saúde, projetando em ofício circular, cujo conteúdo do documento proíbe os agentes de saúde a pleitearem cargos eletivos, penalizando os possíveis infratores com a demissão de suas funções que estão vinculadas”.²²

Não podemos dissociar a pertinência eleitoral da competência da justiça eleitoral. Um depende do outro. Assim, é competência da justiça eleitoral o julgamento e processamento de MS quando está afeta a questões eleitorais e quando a legislação assim resolve.

A competência para julgar o mandado de segurança é determinada pela órbita a que pertence a autoridade coatora e pela sua localização territorial, fora dos casos expressamente estabelecidos nas Constituições e nas leis. De fato, nossos tribunais têm acentuado que “a competência para julgar mandado de segurança define-se pela categoria da autoridade coatora e pela sua sede funcional.”²³, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. AUTORIDADE IMPETRADA.

A **competência para julgamento de mandado de segurança é definida de acordo com a categoria e a sede funcional da autoridade impetrada**, tratando-se, nestes termos, de competência absoluta e, como tal, improrrogável.

Recurso conhecido e provido²⁴(grifei).

A competência dos tribunais é sempre definida em Lei ou na CR/88, devendo-se levar em consideração a autoridade pública que praticou o ato. A Constituição define a competência dos tribunais superiores e dos tribunais regionais, ao passo que a competência dos juízes é residual.

²² *Op. cit.*, p. 47.

²³ STJ, 1ª Seção, CC 18.894-RN, rel. Min. Pádua Ribeiro, j. 28.5.97, v.u., DJU 23.6.97, p. 29.033, cf. Theotônio Negrão, CPC e Legislação Processual em Vigor, 40ª ed., p. 1826, notas ao art. 14 da Lei do MS.

²⁴ STJ, 5ª TURMA. RESP 257556/PR, Rel. Ministro FELIX FISCHER, j. em 11.09.2001, DJ de 08.10.2001, p. 239. *In* Ações Constitucionais, organizador Fredie Didier Jr., 2ª Ed. Editora Podivm, 2007, p. 115.

Para que o mandado de segurança seja impetrado na justiça eleitoral deverá ter afinidade com questões eleitorais, ou seja, deverá atacar ato de autoridades eleitorais ou afetas a elas no âmbito do processo eleitoral.

Assim, nos termos do art. 121, §4º da CR/88, cabe recurso para o TSE, das decisões dos TRE's quando, *verbis*: I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei; II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais; III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais; V - **denegarem** "habeas-corpus", **mandado de segurança**, "habeas-data" ou mandado de injunção. (grifei)

O Código Eleitoral também possui normas de competência nos arts. 22, 29 e 35.

No art. 22 que trata da competência do TSE, o dispositivo que tratava especificamente sobre o MS teve sua execução suspensa pela RSF n. 132 de 1984. O dispositivo tinha a seguinte redação *in verbis*:

Art. 22. Compete ao Tribunal Superior:
I - Processar e julgar originariamente:
(...)
e) o habeas corpus ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, relativos a atos do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos Tribunais Regionais; ou, ainda, o habeas corpus, quando houver perigo de se consumir a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração; (Execução suspensa pela RSF nº 132, de 1984)
(...)

No art. 29 traz a competência dos TRE`s para processar e julgar originariamente e em grau recursal:

(...)
e) o habeas corpus ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, contra ato de autoridades que respondam perante os Tribunais de Justiça por crime de responsabilidade e, em grau de recurso, os denegados ou concedidos pelos juízes eleitorais; ou, ainda, o habeas corpus quando houver perigo de se consumir a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração;
(...)
II - julgar os recursos interpostos:
a) dos atos e das decisões proferidas pelos juízes e juntas eleitorais.
b) das decisões dos juízes eleitorais que concederem ou denegarem habeas corpus ou mandado de segurança. Parágrafo único. As

decisões dos Tribunais Regionais são irrecorríveis, salvo nos casos do Art. 276.

Por fim o art. 35 traz a competência dos juízes eleitorais, in verbis:

(...)
III - decidir habeas corpus e mandado de segurança, em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente a instância superior.
(...).”

Durval Aires adverte que “nem todos os casos, guardam pertinência com a matéria, mas, devem estar relacionados com o momento eleitoral”,²⁵ como no exemplo já citados do Secretário de Saúde.

Outro exemplo é o caso do Secretário de Educação que dispensa servidor nos três meses que antecedem as eleições, período vedado para prática do ato pela Lei das Eleições²⁶.

“Percebe-se que o mandado de segurança poderá ser usado, opondo-se a atos provenientes de dois grandes eixos: Administrativos, relacionados com a atividade-meio (tribunais) e judiciais. Relacionados com a atividade-fim (juízes, tribunais)”²⁷.

Assim, no primeiro caso são questionados os atos administrativos de preparação das eleições e funcionamento do tribunal e no segundo caso os atos judiciais praticados no momento político.

Os atos de preparação das eleições são por exemplo aqueles em que se nomeia juízes e promotores para responder por determinada zona, as portarias expedidas por juízes eleitorais baixadas para regulamentar atos locais afetas às eleições, edital de nomeação dos mesários etc.

Por atos judiciais se entendem aqueles que decidam as ações eleitorais como representação, AIJE, consulta, impugnações e etc, que na maioria envolvam direito políticos.

²⁵ *Op. cit.*, p. 47.

²⁶ TSE, RMS 113, rel. MIn. EDUARDO RIBEIRO, em 17-02-00.

2.2 DEFINIÇÃO DO IMPETRADO

O legitimado passivo é chamado de autoridade coatora. Podem ser autoridades coadoras qualquer autoridade pública e o agente da pessoa a que tiver sido atribuído o exercício de atividade do Poder Público. É certo, ainda, que autoridade coatora não é apenas aquela que, efetivamente, pode modificar o ato impugnado, mas também aquela que detém os meios para tal, no entendimento uníssono da jurisprudência. A manifestação que melhor traduz esse entendimento é a do Desembargador Federal Tourinho Neto:

Autoridade coatora não é exatamente aquela que tem competência para corrigir o ato, mas aquela que dispõe de uma forma eficaz de cumprir a prestação jurisdicional reclamada pelo impetrante.²⁸

A Lei n. 1.533/51 em seu parágrafo 1º do art. 1º assim define:

consideram-se autoridades, para os efeitos desta lei, os representantes ou órgãos dos partidos políticos e os representantes ou administradores das entidades autárquicas e das pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas do poder público, somente no que entender com essas funções.

Muito se questiona na doutrina e na jurisprudência se a autoridade coatora é considerada parte ou litisconsorte.

Cândido de Oliveira Filho, citado por Pacheco²⁹ filia-se à corrente que defende ser o Mandado de Segurança uma ação sem réu. Continuando, cita Luís Eulálio de Bueno Vidigal que defende a teoria de que a autoridade coatora é o sujeito da ação e a entidade, o sujeito da lide. A terceira corrente defende que o sujeito passivo no MS é a própria autoridade coatora, defendida por Hamilton de Moraes e Barros, Ari Florêncio Guimarães e Hely Lopes Meirelle. Por fim, a última corrente capitaneada por Pontes de Miranda, Themiltocles Brandão Cavalcanti, Castro Nunes, Seabra Fagundes e Celso Agrícola, defende ser a entidade demandada a parte passiva no mandado de segurança.

²⁷ Aires Filho, Durval. *Op. Cit.* p. 48.

²⁸ AMS 95.01.07451, DJ 2-24/6/95, p. 40.090 - Juiz Federal Tourinho Neto, TRF 1ª Região

²⁹ *Op. cit.*, p. 208 e 209.

Sérgio Ferraz³⁰ assim ensina “De toda ordem, ortodoxamente, a autoridade coatora – isto é, aquela que praticou a ação ou omissão impugnada (e não a que expede normas para sua execução) –, ainda que não seja a pessoa competente para desfazer a ilicitude, não é parte (se encarada fosse como parte, teria, inelutavelmente, que manifestar-se através de advogado, por imperativo constitucional)”.

Para Cássio Scarpinella Bueno³¹ a notificação expedida para a autoridade coatora supre qualquer citação da pessoa jurídica da qual a autoridade coatora representa. Concluindo, assim seu entendimento, filiando-se à terceira corrente já citada.

Como dito no capítulo anterior a identificação da autoridade coatora é um dos meios de se encontrar a pertinência eleitoral. Nesse sentido, caso haja uma errônea identificação da autoridade coatora, será caso de julgamento sem resolução do mérito por falta de direito líquido e certo³².

Justifica-se essa decisão, pois sem a correta identificação não estaria configurada a ilegalidade nem o abuso. Daí a grande necessidade da correta identificação da autoridade coatora.

Durval Filho³³ exemplifica casos de impetração em face de juiz eleitoral simplesmente porque algumas urnas eletrônicas apresentaram falhas parciais, mas sem saber qual a autoridade responsável pela falha. Nesse caso, não houve a correta identificação da autoridade coatora. Ora, não é o juiz eleitoral o responsável pelo lacre e carga das urnas, tendo apenas participado do procedimento administrativo realizado pelos técnicos do TRE como fiscal, sendo regulamentado por Resolução do TSE.

Destarte, Cássio Scarpinella Bueno³⁴ discorda desse entendimento. Posiciona-se no sentido de que como a autoridade coatora não é parte no MS não pode assim, sua errônea indicação, levar à sua extinção. Leciona que:

³⁰ Ferraz, Sérgio. Mandado de segurança. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 86.

³¹ Bueno, Cassio Scarpinella. Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66 / Cassio Scarpinella Bueno. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2008. p. 83

³² TSE, MS 9.066, rel. Min. ORRO ROCHA, em 07-06-88.

³³ *Op. cit.*, p. 49.

³⁴ *Op. cit.*, p. 23-26.

A indicação errônea da autoridade coatora não deve levar à extinção do mandado de segurança por ilegitimidade passiva (CPC, art. 267, §3º), contudo. Embora bastante controvertido o tema, parece mais correto o entendimento de que a autoridade coatora não é parte no mandado de segurança, isto é, não é o réu do mandado de segurança. A autoridade é convocada para prestar as 'informações' de que trata o art. 7º, I, da Lei n. 1.533/51, na qualidade de 'representante' judicial da pessoa jurídica a que pertença. Não tutela, assim, direito seu ou exclusivamente seu, porque seu agir corresponde ao agir da pessoa estatal (que é, por definição, uma pessoa jurídica) a cujos quadros está vinculada. (...)

Assim, porque a autoridade coatora – ou, consoante o caso, autoridades coatoras – é mero representante da pessoa jurídica de que faz parte, sua eventual indicação errada não pode levar à extinção do mandado de segurança por ilegitimidade passiva (CPC, art. 267, VI)”.

Nesse mesmo sentido, pronunciou-se a MMª Juíza Federal Andréa Cunha Esmeraldo:

A orientação preponderante é no sentido de se considerar escusável eventual erro na indicação da autoridade coatora, para se viabilizar o exercício amplo da garantia constitucional do mandado de segurança, que não poderia restar prejudicado pelo desconhecimento, por parte do Impetrante, da complexa estrutura administrativa. (grifei)

Vale ainda a transcrição da brilhante lavra do MM. Juiz Federal Guilherme Bollorini Pereira:

A alegação de ilegitimidade deve ser rejeitada. Com efeito, admitindo-se que todo servidor federal, para impetrar mandado de segurança, necessitasse fazê-lo em Brasília, sob a justificativa de que lá estaria centralizado o controle dos descontos efetuados em sua remuneração ou proventos, negar-se-ia à garantia do mandamus instituída pela Constituição da República.

A ação de mandado de segurança é meio constitucional posto à disposição do cidadão para a proteção de direito líquido e certo lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade. A pretexto de incompetência da autoridade federal investida em cargo de direção da administração regional de pessoal, por haver sido centralizado procedimento de desconto em folha na capital da República, alega-se a ilegitimidade, que, se acolhida em casos como este, obrigaria o cidadão a procurar meios de contratar advogado para atuar em Brasília a fim de propor e acompanhar a ação.

Frize-se que a representação da pessoa jurídica por seu agente, autor do ato impugnado não se trata de uma representação judicial, mas sim processual, por não possuir capacidade postulatória. Difere, pois àquela é exercida pelos advogados públicos ou procuradores devidamente investidos nos cargos respectivos.

Há jurisprudência no sentido de que, mesmo considerando a autoridade coatora como parte do MS, havendo a sua errônea indicação, mas não alegada nas

informações ou alegada como preliminar e no mérito defendendo a juridicidade do ato não é caso de extinção sem julgamento do mérito. É a aplicação da “teoria da encampação”. Nesse sentido ver os seguintes julgados: STJ, 5ª Turma, REsp 743.271/RO, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. um. 14-06-2007, p. 625; STJ 1ª Turma, RMS 17.948/RS, re. Mln. Denise Arruda, j. um. 6-3-2007.

Assim, filio-me à terceira corrente, na qual considera parte apenas a pessoa jurídica por considerar que ao agente público não é dado o direito “falar” ou responder em nome da pessoa jurídica, mas cabe apenas aos que a lei assim confere poderes como os procuradores e advogados públicos. Ademais, quem irá suportar o ônus do efeito pecuniário, caso seja concedida a segurança, será a pessoa jurídica, que, nos moldes do art. 478 do CPC deverá integrar o pólo da ação.

Deste modo irrelevante para efeito de julgamento do *mandamus* a correta indicação da autoridade coatora, mas possui relevância para a definição da competência jurisdicional.

Por fim, Eduardo Sodré³⁵ filiando-se também a terceira corrente, elenca outra conseqüência, a da extinção do *writ* caso a indicação errônea da autoridade coatora acarretar em alteração do pólo passivo – assim dizer pessoa jurídica, e de prosseguimento do feito com correção *ex officio* pelo juiz acaso não haja alteração no pólo passivo.

Esse também é o posicionamento do Ministro do STJ Luiz Fux sobre o tema, *in verbis*:

A errônea indicação da autoridade coatora não implica ilegitimidade ad causam passiva se aquela pertence à mesma pessoa jurídica de direito público; porquanto, nesse caso não se altera a polarização processual, o que preserva a condição da ação. Deveras, a estrutura complexa dos órgãos administrativos, como sói ocorrer com os fazendários, pode gerar dificuldade, por parte do administrado, na identificação da autoridade coatora, revelando, a priori, aparência de propositura correta³⁶.

³⁵ Sodré, Eduardo. Ações constitucionais. Coordenação de Fredie Didier Jr. 2ª ed. revista e atualizada. Bahia: Editora JusPodivm, 2007. p. 97-98.

³⁶ STJ, 1ª TURMA. Recurso em Mandado de Segurança nº 17889/RS, Rel. Luiz Fux, j. em 07.12.04, DJ de 28.12.2005, p. 187.

2.3 IMPRESCINDIBILIDADE DA PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA

Como toda ação civil, ao autor é obrigatório a prova de seu direito alegado na inicial. Em sede de Mandado de Segurança não poderia ser diferente, pois também é uma ação civil.

Assim, dispõe o art. 6º da Lei 1.533:

A petição inicial, que deverá preencher os requisitos dos art. 158 e 159 do Código de Processo Civil, será apresentada em duas vias e os documentos, que instruírem a primeira, deverão ser reproduzidos por cópia, na segunda.

Os artigos mencionados na supracitada lei, hoje correspondem aos artigos 282 e 183 do Código de Processo Civil de 1973.

Como podemos ler do dispositivo, há determinação de instrução da ação com documentos. Esses documentos, necessariamente, são as provas do direito alegado. A doutrina atribui a exigência de apresentação dos documentos com a inicial da definição da expressão “direito líquido e certo”.

Historicamente a expressão “direito líquido e certo” foi inserida no ordenamento jurídico pelas Constituições de 1946, 67, 69 e mantida pela atual CR/88. De início falava-se de direito “certo e incontestável”, mas foi substituído pela expressão hoje conhecida, pois a todo direito *certo* é dado o direito de se *contestar*.

Tal expressão derivou da influência do direito das obrigações, que nos ensinamentos de Pontes de Miranda, citado por José da Silva Pacheco³⁷ assim se manifesta sobre o tema:

Mas, que se há de entender por liquidez? Abramos o dicionário de Pereira de Sousa; e lá encontraremos a seguinte definição jurídica que vale uma dissertação: líquido é o que consta ao certo. Nem mais uma palavra. E é, sem dúvida, o bastante. O direito, como a dívida, por ser contestado não deixa de ser líquido. Litigioso, sim; porém, não ilíquido, nem incerto. É líquida uma obrigação quando à vista dela não se pode duvidar: *anquid, quale, quantum debeat*. Líquidas são as dívidas de uma coisa certa, *obligatio re certae*. Líquidos são os direitos quando a sua existência é atestada sem incertezas ou sem dúvidas, quando o paciente mostra que a sua posição legal é evidente, sem precisar para mostrá-lo de diligências e delongas probatórias. Direito certo e líquido é aquele que não desperta dúvidas, que está isento de obscuridades, que não precisa ser declarado

³⁷ *Op. cit.*, p. 195.

com o exame de provas em dilações, que é, de si mesmo, concludente e inconcusso (...).

Direito líquido e certo, para Hely Lopes Meirelles, é:

o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado em 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 a sua existência for duvidosa; se a sua extensão ainda não estiver delimitada; se o seu exercício depende de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.

(...) Em última análise, direito líquido e certo é direito comprovado de plano. Se depender de comprovação posterior, não é líquido nem certo, para fins de segurança³⁸.

Ademais, o rito atribuído ao processo do Mandado de Segurança também não permite a apresentação de provas em momento diverso, salvo no caso de documento em poder do impetrado. Ao impetrante é dado o direito de se valer de todos os meios de provas, desde que possa carregá-los com a inicial. Assim que, não há possibilidade de realização de audiência para inquirição de testemunha ou prova pericial.

Todos os fatos devem estar comprovados por documentos anexados com a inicial e a narração da mesma deve deixar bastante clara a suficiência dos elementos comprobatórios carregados aos autos, desde já, pelo impetrante. Conclui-se, portanto que não poderá haver menção à necessidade de produção de quaisquer provas ao longo do procedimento. Inclusive com a juntada de provas documentais depois de prestadas as informações³⁹.

Continua Pacheco⁴⁰ lecionando em sua obra sobre o Mandado de Segurança:

(...) Se o impetrante demonstra, de forma clara e precisa, sem necessidade de procedimento de liquidação ou de cognição ordinária, com dilação probatória, a ocorrência do fato previsto em lei, que aponta, e daí resulta, com efeito, o direito subjetivo, de que é titular, e demonstra, também, que a autoridade pública cometeu ou ameaça cometer ilegalidade

³⁸ Mandado de segurança, ação popular ação civil pública, mandado de injunção, habeas data. 26ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 36-37.

³⁹ TJSP, RT 255/371, 264/459, 441/65.

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 196.

ou abuso de poder em detrimento daquele direito subjetivo líquido e certo, o juiz concederá o mandado de segurança para protegê-lo.

Nesse sentido, a impetração do Mandado de Segurança sem a prova pré-constituída ou a falta de comprovação da ilegalidade ou abuso de poder, tendo que se valer de uma maçante dilação probatória, não será caso de Mandado de Segurança, devendo o juiz indeferir, *ab initio*, a petição inicial do *mandamus*, pois inviável ao procedimento do feito.

A comprovação deverá recair sobre o ato da autoridade coatora, se é ilegal ou abusivo e no direito do impetrante, se existe ou não. Esclareça-se que neste momento processual apenas se verifica a liquidez e certeza do direito alegado para fins de admissibilidade do *mandamus*. Quer dizer que, no mérito, poderá o magistrado, analisando, todos os documentos e fatos carreados pelas partes (impetrante, autoridade coatora e impetrado – pessoa jurídica) decidir que o direito não assiste ao impetrante.

Colhe-se, por oportuno, o entendimento jurisprudência do Pretório Excelso a respeito dos dois momentos processuais referidos:

MADADO DE SEGURANÇA – DIREITO LÍQUIDO E CERTO – INDEFERIMENTO DA INICIAL – COMPETÊNCIA DO RELATOR – C.F., ART. 5º, LXIX – LEI 1.533/51, ART. 1º E ART. 8º.

I. Direito líquido e certo, que autoriza o ajuizamento do MS, diz respeito aos fatos. Se estes estão comprovados, de plano, é possível o aforamento do writ. Segue-se, então, a fase de acertamento da relação fático-jurídica, na qual o juiz faz incidir a norma objetiva sobre os fatos. Se, dessa incidência, entender o juiz nascido o direito subjetivo, deferirá a segurança.

II. O relator poderá indeferir a inicial, se os fatos que embasam o direito invocado são controvertidos; mas o acertamento da relação fático-jurídica é da CortE⁴¹.

Repisa-se, comprovada pelo impetrante a existência incontroversa dos fatos narrados na petição inicial, o mandado de segurança será admissível, desde que, é claro, estejam presentes os pressupostos processuais e as demais condições (genéricas) da ação⁴².

⁴¹ STF – MS 21.188-1 (AgRg) – DF – TP – Rel. p/ o Ac. Min. Carlos Velloso – FJU 19.04.91.

⁴² Leite, Carlos Henrique Bezerra. Curso de direito processual do trabalho/Carlos Henrique Bezerra Leite. – 3ª ed. – São Paulo: LTr, 2005. p. 836.

CAPÍTULO 3

3 LEGITIMIDADE MATERIAL

3.1 MODALIDADES DE LEGITIMAÇÃO

A legislação não impõe nenhuma regra para que, *alguém*, impetre o mandado de segurança. Assim que a legislação fala que *alguém* que tenha *sofrido* ou esteja na *iminência* de sofrê-lo, terá direito à *segurança* via Mandado de Segurança para proteção de seu direito que deverá ser *líquido* e *certo*. O art. 1º da Lei 1.533/51, assim dispõe:

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

Para Cássio Scarpinella⁴³, o mandado de segurança, na vigência da CR/88 não existem mais dúvidas de quem possa ser impetrante da ação constitucional do Mandado de Segurança. Assim se manifesta em razão da grande dúvida que pairou por anos após a inclusão do remédio constitucional no sistema processual brasileiro. Portanto para o ilustre doutrinador “*não só o indivíduo (pessoa física), brasileiro ou não, residente no País ou não, eleitor ou não, maior ou menor de idade (quando o suprimimento de capacidade será feito de acordo com a lei civil, evidentemente – CPC, art. 8º), mas também as pessoas jurídicas, brasileiras ou não.*”

⁴³ *Op. cit.*, p. 34.

Nesse sentido, pode-se dividir a expressão *alguém* em dois grupos, quais sejam as pessoas física ou jurídica e órgão despersonalizados, com capacidade processual ou de estar em juízo.

As pessoas jurídicas se agrupam em outros dois grupos, as de direito público interno ou externo e as de direito privado. As primeiras são os entes federativos, União, Estado, Distrito Federal, Município, Autarquias e Fundações, incluindo os órgãos despersonalizados, mas que detenham direitos ou prerrogativas próprias a defender. Já as pessoas de direito público privado são as sociedades civis e demais elencadas no Código Civil, incluindo universalidades.

Segundo Helly Lopes⁴⁴ a CR/88 não restringiu o uso do mandado de segurança a pessoa humana, daí a inclusão no rol dos possíveis impetrantes do *mandamus* os órgãos públicos despersonalizados e as universalidades, desde que os mesmos disponham de capacidade processual para defendê-lo judicialmente quando lesados ou ameaçados de lesão por ato ou omissão de autoridade.

No campo da legitimidade para impetração do *writ* podemos encontrar quatro tipos de modalidade de legitimação material. Segundo Aires Filho⁴⁵, são elas: *ordinária, popular, extraordinária e por conduta omissiva*.

A primeira refere-se àqueles que atuam em juízo defendendo direito próprio.

A legitimação popular é aquela em que o impetrante ingressa com o *mandamus*, não só, para defender direito seu como também de terceiros, sem haver substituição processual. Daí difere da legitimação extraordinária. Exemplo comum encontrado na doutrina é o caso de candidatos aprovados em concurso público que são preteridos na hora da nomeação por alguém que não participou do certame ou está em classificação pior.

No exemplo, qualquer um dos aprovados poderá ingressar em juízo, defendendo direito seu, e dos demais aprovados – legitimado pelo interesse comum, estando agindo como representante dos demais.

Na legitimação extraordinária o impetrante não está em juízo defendendo direito seu, mas sim de terceiros, exclusivamente. Comumente a legitimação extraordinária ocorre com a substituição, conceituada no art. 6º do CPC. É o caso de um sindicato de classe, por força do art. 513, alínea a da CLT, que em defesa de

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 57.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 75-76.

seus associados que especificar impetra mandado de segurança contra o ato do juiz que não deu validade ao acordo coletivo de trabalho.

Por último, a legitimação por conduta omissiva é aquela oriunda da inércia de quem de fato compete exercer o direito. Difere-se da extraordinária, pois aqui, todos são legitimados, tratando-se de uma escala, não ocorrendo uma substituição processual.

3.2 LEGITIMIDADE DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS

Primeiramente, iremos tecer breves considerações sobre partidos políticos, para após ingressar no assunto sobre a legitimidade dos mesmos para impetração do *mandamus*.

Desta maneira, comecemos conceituando PARTIDO POLÍTICO.

Fávila Ribeiro⁴⁶ afirma serem estes um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de idéias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governamentais.

Para Paulo Bonavides⁴⁷, há partido político toda vez que uma organização de pessoas, inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins pugnados.

Na visão de Pinto Ferreira⁴⁸, os partidos políticos são grupos sociais, regulados pelo direito positivo, congregando eleitores para a conquista do poder político e a realização de determinado programa. Este conceito não difere muito do que é ofertado por Paulo Dourado Gusmão⁴⁹, para quem os partidos políticos são verdadeiras forças políticas, promovedoras da coesão dos interessados na vida política e coordenadora da ação política, bem como associações representativas de interesses, de reivindicações sociais, com programas indicadores de soluções político-sociais, inspirados em uma ideologia.

⁴⁶ Ribeiro, Fávila. Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1976. p. 203.

⁴⁷ Bonavides, Paulo. Ciência Política, Rio de Janeiro: FGV, 1967. p. 283.

⁴⁸ Ferreira, Pinto. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1964.p. 378

⁴⁹ Gusmão, Paulo Dourado. Manual de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957. p. 172

José Celso de Melo Filho⁵⁰ arremata o elenco conceitual acima transcrito, de forma concisa:

Os partidos políticos constituem instrumentos de ação democrática, destinados a assegurar a autenticidade do sistema representativo.

Formam-se em decorrência do exercício concreto da liberdade de associação consagrada no texto constitucional.

Por fim, de acordo com o art. 1º da Lei 9096/95 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos, este “destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Prevê também que sua criação é livre, possuindo autonomia estrutural, operativa e organizacional, entretanto os partidos políticos apenas adquirem personalidade jurídica com o registro de seus atos constitutivos no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas da Capital Federal, todavia, a constituição definitiva de seus órgãos e a designação dos dirigentes ocorre com o registro do seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral, após a obtenção do apoio mínimo de eleitores, nos termos do disposto no art.17, §2º da CR/88 e artigos 7º, 8º e 9º da Lei 9096/95.

Salienta Francisco Antonio de Oliveira⁵¹ que “*somente após atendida esta formalidade é que o partido político estará legitimado a figurar no pólo ativo do mandado de segurança coletivo*”.

Contudo, conforme o art. 5º, LXX, alínea *b* da CR/88 é que o partido político poderá utilizar a via augusta do mandado de segurança coletivo.

Registre-se que a doutrina não é uníssona quanto à possibilidade de o partido político ingressar com o *mandamus*. Contudo, devemos fazer a distinção com relação mandado de segurança individual e coletivo.

Tito Costa⁵² nos ensina que o partido político, por ser uma pessoa jurídica de direito privado, pode ser parte impetrante no mandado de segurança, bem como poderá ser demandada por via do remédio constitucional do *mandamus*, sendo considerada autoridade coatora.

⁵⁰ Filho, José Celso de Melo. Constituição Federal Anotada. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 315-316.

⁵¹ OLIVEIRA, Francisco Antônio de. Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional. 1ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 223.

⁵² Costa, Tito. Recurso em matéria eleitoral. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: 2004. p. 149.

Alega que até o advento da Lei 9.259/96 que deu nova redação ao §1º do art. 1º da Lei 1.533/51, para eliminar a expressão “os representantes ou órgãos dos partidos políticos” era perfeitamente cabível mandado de segurança contra atos de dirigentes dos partidos políticos. Conclui sua lição no sentido de que não pode uma lei ordinária não pode restringir uma garantia constitucional, defendendo a possibilidade de figurar no pólo passivo do mandado de segurança o partido político, nos dias atuais.

No que pese o partido político ser considerado pessoa jurídica de direito privado, para parte da doutrina, que admite a impetração do *mandamus* contra seus atos, assim o faz em razão da sua atuação como pessoa de direito público ao desempenhar importante função de órgão formador da vontade eleitoral, possuindo um *status* dúplice. São veículos de da ação política e representantes da vontade do Estado na prática do regime democrático.

Assim, qualquer ato de partido político ou de seus órgãos que venham a ferir direito ou prejuízos de pessoa, filiada ou não ao partido, enseja, em tese, a impetração do *writ*, por parte do lesado.

Nossa corte maior da justiça eleitoral já se posicionou sobre o tema quando julgou os MS's ns. 2.821 e 12.332, e conheceu do mandado de segurança para denegar a ordem, onde reconheceu que os atos do partido político são passíveis de controle judicial via mandado de segurança. Rechaçou, contudo, da apreciação do judiciário de matéria *interna corporis*, limitando-se à verificação da legalidade do ato do partido político.

Nos ensinamentos do prof. Uadi Lamêgo Bulos⁵³ que efetuou amplo levantamento sobre os diversos matizes encontradiços na doutrina, transcrevo:

Ada Pellegrini Grinover sustenta que a alínea a, do inc. LXX, do art. 5º, adotou a redação mais ampla possível: e para retirar-se do dispositivo a maior carga de eficácia, parece claro que nenhuma restrição há de ser feita. Por isso, o partido político está legitimado a agir para a defesa de todo e qualquer direito, seja ele de natureza eleitoral ou não. No primeiro caso o partido estará defendendo os seus próprios interesses institucionais para o qual se constitui. Agirá, a nosso ver, investido de legitimação ordinária. No segundo caso – quando, por exemplo, atuar para a defesa do ambiente, do consumidor, dos contribuintes –, será substituto processual, defendendo em nome próprio interesses alheios. Mas nenhuma outra restrição deve sofrer quanto aos interesses e direitos protegidos: além

⁵³ Bulos, Uadi Lamêgo. *Mandado de Segurança Coletivo*. 1ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 45-48.

da tutela dos direitos coletivos e individuais homogêneos, que se titularizam nas pessoas filiadas ao partido, pode o partido buscar, pela via de segurança coletiva, aquele atinente a interesses difusos, que transcendam aos seus filiados'.

Athos Gusmão Carneiro opinou no sentido de que 'a melhor solução será, ao menos como regra, a mantença do princípio da vinculação entre as finalidades da entidade substituta com os interesses das pessoas substituídas. Podem os partidos políticos atuar como substitutos processuais, e assim ajuizar o mandamus coletivo, se os direitos afirmadamente violados (ou ameaçados) forem aqueles sob direta e imediata tutela constitucional, relativos à generalidade dos cidadãos como tais, acima de considerações pertinentes a interesses de ordem econômica, de classe, profissionais e assim por diante. Poderá o partido político, portanto, agir contra ato administrativo (lato sensu) que viole a liberdade de manifestação do pensamento; ou a liberdade de culto; ou o sigilo da correspondência e das comunicações, nos termos da lei; ou que institua ilegais restrições à livre locomoção dentro do território nacional; ou que institua taxas confiscatórias da herança; ou que discrimine entre cidadãos por motivo da raça, religião, cor etc. Mas não poderá o partido político impetrar, v.g., mandado de segurança coletivo em favor dos mutuários do SFH, em tema de reajuste de prestações, por cuidar-se de obrigações e direitos meramente contratuais, ainda que muito numerosos os interessados'.

Para certos autores [Ernani Fidélis dos Santos, Sérgio Ferraz, Carlos Ari Sundfeld, Celso Agrícola Barbi, Lúcia Figueiredo], pertence aos partidos políticos o direito, constitucionalmente previsto, de defender via mandado de segurança coletivo, tudo que estiver relacionado aos direitos humanos fundamentais, à autenticidade do regime representativo, (...).

Outros entendem que o âmbito de atuação dos partidos políticos possui fronteiras. Permitir legitimação ampla 'para atuarem em nome próprio na defesa de interesses individuais, mesmo quando interesses de muitos, por isso revestidos de uma dimensão social inocultável, seria, parece-nos evidente, além de instalar-se o tumulto na ordem jurídica, nela disseminar-se o germe da insegurança e da tirania'. 'A legitimação sem fronteiras que seja reconhecida aos partidos políticos significará o caos, além de transferir para o âmbito do Judiciário (arena inadequada) a luta política que deve ser levada a cabo em outro campo.

Consoante este pensamento, os partidos políticos atuam com legitimidade constitucional para a proteção dos direitos de natureza política. Apenas quando devidamente autorizados, com a aquiescência das entidades representativas, nos termos do art. 5º, XXI, estariam aptos a defenderem interesses diversos da sua finalidade, não correlatos aos seus. Incluem-se nesta corrente, dentre outros: Calmon de Passos, Vicente Greco Filho, José da Silva Pacheco.

Concluindo mais para frente:

No inc. LXX a legitimidade, para impetrar a segurança coletiva é direta, sem qualquer intermediação, e, por isso, nem os partidos políticos, nem as associações, nem as entidades e sindicatos, para defenderem os direitos de seus filiados, necessitam de qualquer autorização por parte deles, pois agem em nome próprio. Atuam como substitutos processuais, e devem ater-se à finalidade para que foram criados, agindo 'em defesa dos interesses dos seus membros ou associados' (parte final da alínea b, inc. LXX). Destarte, o mandamus coletivo não objetiva tutelar interesse particular de membro ou associado, que seja incompatível com os objetivos nucleares da agremiação, seja ela um partido, um sindicato, uma

associação ou entidade de classe. Aqui configura-se substituição processual.

Na jurisprudência das Cortes Superiores encontramos os seguintes arestos que parecem apontar para uma aplicação comedida do *mandamus* coletivo:

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 213.631, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 7-4-2000. 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 tributo⁵⁴.

Quando a Constituição autoriza um partido político a impetrar mandado de segurança coletivo, só pode ser no sentido de defender seus filiados e em questões políticas, ainda assim, quando autorizado por lei ou pelo estatuto. Impossibilidade de dar a um partido político legitimidade para vir a juízo defender 50 milhões de aposentados, que não são, em sua totalidade, filiados ao partido e que não autorizam o mesmo a impetrar mandado de segurança em nome deles⁵⁵.

“A exemplo dos sindicatos e das associações, também os partidos políticos só podem impetrar mandado de segurança coletivo em assuntos integrantes de seus fins sociais em nome de filiados seus, quando devidamente autorizados pela lei ou por seus estatutos. Não pode ele vir a juízo defender direitos subjetivos de cidadãos a ele não filiados ou interesses difusos e, sim, direitos de naturezas política, como, por exemplo, os previstos nos arts. 14 a 16 da CF⁵⁶.”

Por fim, nada obsta que os partidos políticos promovam a defesa dos interesses individual de seus filiados. Contudo, para tal desígnio, deverá valer-se do permissivo contido no inciso XXI, do art. 5º, da CF, ou seja, poderão impetrar mandado de segurança individual mediante representação processual dos seus filiados.

Infere-se que há “o mandado de segurança individual – para proteção do direito líquido e certo, próprio, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data* – e, como espécie ou derivação, o mandado de segurança coletivo, que, dentro da mesma estrutura, ampara direito líquido e certo coletivo, ou, pelo motivo da lesão ou agravo, seja potencial ou efetiva, procede a defesa coletiva desse direito⁵⁷.”

A única diferença existente entre os dois institutos, nas palavras de Durval Aires, citando Ivan Lira de Carvalho é que “o mandado de segurança coletivo não é

⁵⁴ RE 196.184, STF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 27-10-04, DJ de 18-2-05.

⁵⁵ MS 197, STJ, 1ª Seção, Rel. Min. Garcia Vieira, DJ 20-08-90.

⁵⁶ EDMS 197, STJ, 1ª Seção, Rel. Min. Garcia Vieira, DJ 20-08-90.

⁵⁷ Aires Filho, Durval. *O mandado de segurança em matéria eleitoral*/Durval Aires Filho. – Brasília\Brasília Jurídica, 2002. p. 81.

mais do que um mandado de segurança individual com a legitimação ativa espalhada por entes dotados de representatividade social⁵⁸.

3.3. ILEGITIMIDADE DO ELEITOR

A Constituição vigente foi inspirada sob preceitos de uma cidadania plena, conclamando em todos os momentos a participação popular no controle da Administração Pública, legitimada pelo instrumento democrático universal, que é o voto. Não obstante todos os direitos esposados constitucionalmente, estes encontram limites na própria legislação com relação não apenas a participação, mas ao controle e aprovação dos atos públicos.

Assim é que no caso específico do mandado de segurança, é matéria pacífica nos tribunais a impossibilidade do eleitor ingressar com mandado na seara eleitoral. O próprio TSE já se manifestou por diversas vezes nesse sentido, como se nota abaixo:

Agravo regimental. Mandado de segurança. Diploma. Presidente e vice-presidente eleitos. Não expedição. **Titularidade ativa. Eleitor. Ilegitimidade.** Inicial que se indefere. Quem não possui legitimidade para recorrer contra a expedição de diploma, também não o tem para impetrar mandado de segurança que busca atingir o mesmo objetivo. Recurso contra expedição de diploma. Via ordinária. Ampla dilação probatória. Mandado de segurança. Impossibilidade. Incompatibilidade. Na via processual do mandamus, o direito líquido e certo deve vir demonstrado na inicial, não comportando dilação probatória, possível somente na via ordinária. Já o recurso contra a expedição do diploma, via ordinária regular, exige essa ampla dilação probatória, em respeito ao princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório”.⁵⁹(grifei)

Neste caso específico, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral acompanhou a decisão do ministro Cezar Peluso que negou liminar em mandado de segurança no qual um eleitor pedia que o TSE não diplomasse o presidente reeleito Luis Inácio Lula da Silva e o vice José Alencar. A confirmação da decisão deu-se com a rejeição do agravo regimental apresentado.

⁵⁸ *Idem, idem.*

⁵⁹ Agravo Regimental em Mandado de Segurança/Chapecó/SC n. 3559, TSE, Rel. Ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes, DJ - Diário da Justiça, Volume 1, Data 1/9/2008, Página 18.

Dentre as alegações apresentadas constavam atos de improbidade administrativa, contas de campanha sub-judice e outras mais. Ao negar a liminar, o Ministro afastou a possibilidade jurídica do pedido já que o eleitor não tem legitimidade para impedir a diplomação do presidente da República, afirmando que.

Ora, mandado de segurança não é o meio adequado para se pedir cassação de diploma, o eleitor não tem legitimidade para fazê-lo, e o presidente do TSE não pode ser visto como autoridade coatora. Daí, a inviabilidade do pedido (idem).

Tal entendimento é corroborado pela tese de que o eleitor não encontra abrigo entre as condições passíveis de impetrar tal ação. Contudo, tal entendimento não é uníssono, havendo posições divergentes. Para Cândido (1998), a ilegitimidade do eleitor é necessária, pois “essa amplitude não condiz com a dinâmica célere e específica do Direito Eleitoral; enfraquece os partidos políticos; dificulta a manutenção do segredo de justiça do processado, exigido pela Lei Maior, e propicia o ajuizamento de ações temerárias, políticas, e sem fundamento mais consistente, também não tolerado”.

Tal posicionamento se guarnece da competência conferida aos partidos políticos com representação no congresso nacional e às organizações sindicais, entidades de classe ou associação legalmente constituídas há pelo menos um ano em defesa de seus membros e associados, os quais têm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança nos termos no artigo 5º LXX da Constituição Federal.

Ainda no mesmo sentido, com relação a defesa coletiva de direitos conferida aos partidos políticos, Figueiredo (1997) afirma ser “campo vasto o do mandado de segurança coletivo, ao qual está legitimado o partido político. Expressamente, tudo que transcender o individual, pois de reflexo para toda a coletividade apresentar-se-á com caráter de liquidez e certeza e, ainda, tiver em vista o estado democrático de direito e dos direitos fundamentais traduzidos, *latu sensu*, nas liberdades públicas poderá ser objeto do mandado de segurança coletivo impetrado por partido político”.

Em sentido contrário Costa (1997) e Soares da Costa (1998) afirmam que o eleitor reúne em si todas as condições necessárias para impetrar o mandado de segurança. A concepção é que a Constituição Federal não estipulou, enumerou ou

mesmo especificou os legitimados, não sendo possível, desta forma, uma exegese restritiva infraconstitucional.

Não há, na legislação que rege o mandado de segurança (Lei 1.533/51) ou na Constituição Federal, nenhuma norma enumerando, seja de forma exemplificativa ou taxativa, os casos em que é cabível a sua impetração. No entanto, alguns casos de descabimento estão expressos na citada lei, art. 5º, I, II, III.

Assim, para que se torne possível a impetração de um mandado de segurança, devem se fazer presentes as condições da ação, dentre as quais se inclui o interesse de agir, sendo certo que tal interesse, como destacado por copiosa doutrina, tem sido entendido como decorrente da conjunção de dois requisitos, a saber, a necessidade, enquanto utilidade, e a adequação.

A despeito das condições de ação e a exemplo de demais instrumentos legais, o mandado de segurança reclama os requisitos da admissibilidade da tutela jurisdicional, a saber, os pressupostos processuais e as condições da ação, sem os quais se torna inviável o exame do mérito.

Tais requisitos imprescindíveis ao acatamento e desenvolvimento regular do processo na órbita processual podem ser elencados pela figura de juiz competente, partes capazes e pedido válido. Já as condições da ação englobam a legitimação das partes, o interesse de agir e a possibilidade jurídica, esta última substituída pela existência da vontade da lei cuja atração se pleiteia, na teoria do direito concreto de agir.

De início de verifica que em relação aos pressupostos processuais o mandado de segurança não apresenta configurações precisas, no entanto, as condições de ação é que norteiam seu procedimento.

A legitimidade das partes enseja a participação, no pólo ativo, das mesmas pessoas legitimadas para as causas em geral, aplicando-se ao autor-impetrante os mesmos direitos, deveres e ônus, inclusive quanto à necessidade da representação por advogado regularmente habilitado.

O interesse de agir também precisa ser buscado por meio dos processos ordinários competentes, não sendo possível a impetração de mandado de segurança, quando houver dispositivo jurídico capaz de sanar o litígio. Ou seja, não se pode aviar o mandado de segurança se há ação hábil à disposição. Segundo Barbi (1984), enquanto nos casos de outra natureza o interesse de agir se caracteriza pela "necessidade de proteção jurisdicional", no mandado de segurança

a exigência é de "necessidade de acesso pela via específica do mandado de segurança".

Por fim, a possibilidade jurídica encampa a proteção prevista legalmente.

Mas, por outro lado, o que não se pode perder de vista é o fato de que, como sabido, o mandado de segurança, não obstante assegurado por norma legal ordinária (a norma contida no artigo 1º da referida Lei nº 1.533/51), encontra fundamentação em norma de índole superior, qual seja, aquela contida no artigo 5º, inciso LXIX da Carta Política de 05.10.1.988.

No entanto, o eleitor não poderia ficar em estado de desamparo total perante qualquer irregularidade observada no campo eleitoral. Mesmo não cabendo a impetração de mandado de segurança eleitoral, o constituinte enumerou as ações pelas quais o eleitor poderá ter seu pleito avaliado, destacando-se a ação de impugnação de mandato eletivo, que tal quais a ação popular, o *habeas data* e o mandado de injunção, não sofreu quaisquer restrições na sua legitimidade ativa e, consoante ao magistério de Niess (1994), "se não há nenhuma limitação específica de ordem constitucional ou legal, deve prevalecer a possibilidade genérica que emerge da lei processual civil".

Pela classificação de Silva (2000), distinguem-se as normas de acordo com a eficácia plena, quando forem auto-aplicáveis; de eficácia contida, quando possuírem a aplicação imediata, mas podendo ser restringidas por lei infraconstitucional e, por fim, as normas de eficácia limitada que dependem de outras normas para serem aplicadas.

O dispositivo do artigo 14, § 10 da Constituição da República, conseqüentemente, é uma norma de eficácia plena, uma vez que não contém quaisquer dispositivos que evidenciem uma restrição na sua aplicabilidade, bem como não depende de qualquer regulamentação.

Assim, a inadmissibilidade do eleitor atuar no pólo ativo na ação de impugnação de mandato eletivo converteria, inexoravelmente, o dispositivo constitucional retrocitado em norma de eficácia contida, corrompendo, desta forma, a índole do legislador constituinte de promover o controle popular dos poderes eletivos.

Conforme Acórdãos do TSE nrs 12.375/92, 14.807/96, 549/2002 e 20.267/2002, o eleitor não possui legitimidade para impugnar registro de

candidatura, podendo, entretanto, apresentar notícia de inelegibilidade, que é a incapacidade eleitoral passiva, ou seja, a impossibilidade de se eleger.

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece vários casos de inelegibilidade no artigo 14, §§ 4.º a 7.º, bem como permite que lei complementar estabeleça outros casos (Lei Complementar n. 64/90).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL,
artigo 14, §§ 4º a 7º

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído o curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997);

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. (Desincompatibilização);

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Em geral a inelegibilidade é classificada em absoluta e relativa. Quando esta for classificada como absoluta, esta deverá reunir a impossibilidade para qualquer cargo eletivo, em todo território nacional. É excepcional e somente pode ser estabelecida pela Constituição da República Federativa do Brasil. O artigo 14, § 4º, dispõe que são inelegíveis os inalistáveis (inclusive os conscritos e os estrangeiros) e os analfabetos.

De acordo com a Súmula n. 15 do Tribunal Superior Eleitoral

O exercício de cargo eletivo não é circunstância suficiente para, em recurso especial, determinar-se a reforma da decisão, mediante a qual o candidato foi considerado analfabeto.

As inelegibilidades relativas são restrições à elegibilidade para alguns cargos específicos, em razão de situações em que se encontra o cidadão, no momento da eleição. As hipóteses de inelegibilidade relativa são as seguintes:

a) Para o mesmo cargo (reeleição): Não vige mais o impedimento de reeleição (mesmo cargo) do Presidente da República e outros Chefes de

Poder Executivo. Nos termos da Emenda Constitucional n. 16/97, que deu nova redação ao § 5.º do artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos por um único período imediatamente subsequente.

A Constituição brasileira não impede que alguém que cumpra dois mandatos presidenciais (consecutivos ou não) permaneça fora da Presidência da República por quatro anos e volte a ser eleito, admitida novamente a reeleição.

b) Para outros cargos (desincompatibilização): Para concorrerem a cargo diverso dos que ocupam, os Chefes do Executivo devem renunciar aos respectivos mandatos seis meses antes do pleito. Para a reeleição (mesmo cargo) não se exige a desincompatibilização (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.805-DF).

c) Por motivo de parentesco: São inelegíveis no território da jurisdição do titular o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins (parentes do cônjuge), até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador, de Prefeito ou de quem os haja substituído nos seis meses anteriores ao pleito, salvo se o candidato já for titular de mandato eletivo e concorrer à reeleição.

d) Outros casos especiais como o dos Militares: aquele que tiver suas contas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível de órgão competente, fica inelegível pelos cinco anos seguintes à data da decisão, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário.

O militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos (inciso V do § 3.º do artigo 142 da Constituição da República Federativa do Brasil, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 18/98).

Diante disso, o que se conclui, sem maiores dificuldades, é que, muito embora, em regra, não se possa utilizar o *writ of mandamus*, como sucedâneo do recurso ou ato correicional, de forma indiscriminada (se for constatado abuso doloso e intencional, a parte não estará livre de ser responsabilizada com a reprimenda destinada aos litigantes de má-fé, nos termos dos artigos 17, 18 e seus conseqüentes).

do Código de Processo Civil), o que deve ser feito com parcimônia e responsabilidade, em certas situações de risco autorizadas da proporcionalidade, notadamente quando patente o *fumus boni jûris* (ou seja, quando a ilegalidade for patente, constatada *ictu oculi*) e, sobretudo, quando não se puder aguardar longos e complexos trâmites recursais, não resta vedada, ou ao menos impossível, a busca da tutela pela via do mandado de segurança, liberdade pública assegurada pela ordem constitucional vigente.

CONCLUSÃO

O mandado de segurança, garantia constitucional desde o seu nascimento, na Constituição de 1934, apenas esteve ausente na Carta Constitucional de 1937. Na Constituição atual, este instituto teve seu conteúdo ampliado para não se restringir apenas ao direito individual, mas também albergar o direito coletivo. A Constituição brasileira contém meios para tornar efetivos os direitos fundamentais. De fato, ela, com o arrolar dos direitos fundamentais, houve por bem conceder-lhes garantias de defesa ou meios de assegurá-los.

Para a tutela contra as ilegítimas limitações dos direitos fundamentais, que, eventualmente, venham a ser levadas a efeito pelo poder público ou por seus agentes, o indivíduo e a pessoa jurídica nacional ou estrangeira tem a sua disposição remédios e recursos administrativos e judiciais. Dentre estes, merecem destaque o mandado de segurança, o mandado de injunção e o habeas corpus.

O mandado de segurança é o remédio judicial que tem como objeto corrigir a atividade administrativa ilegal ou abusiva e cujo rito processual o aproxima do interdito possessório, visando defender direitos individuais ou funcionais.

O mandado de injunção é uma das boas novidades da Carta de 1988. O constituinte no louvável propósito de impedir que omissões do Legislativo tolhessem a plena eficácia de normas constitucionais, criou a figura do mandado de injunção. Tal instituto visa obter ordem judicial que assegure, no caso concreto, o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania quando inviável, por falta de norma regulamentadora. Ele permite o desfrute, em toda a latitude do termo, dos direitos e

liberdades constitucionais e, nesse sentido, a realização prática do disposto no artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal.

O *habeas corpus*, embora, pela natureza, seja um remédio, cuja eficiência, para completo, preenchimento da finalidade, reclama ele maior presteza na decisão e na execução, não se tolerando o alheamento às regras disciplinadoras da jurisdição e da competência dos juizes e tribunais.

Salienta-se que todos estes institutos são as garantias por excelência dos chamados direitos fundamentais. A Constituição não somente declara estes direitos, mas os protege, de fato, não através da solenidade das enunciações, mas indicando as defesas específicas que irão fazê-los valer.

Não restam dúvidas de que o mandado de segurança foi criado para que o judiciário preste a sua jurisdição de forma mais célere e justa. Por ser uma ação constitucional se tornou mais que uma via ordinária para ingresso no poder judiciário, mas um direito a todos os cidadãos, brasileiros ou não, pessoas física ou jurídica.

São suas características processuais de sumariedade procedimental que revestem esse instituto de natureza de direito constitucional-processual em forte instrumento de freios e contrapesos.

Ao excluir a aplicação do mandado de segurança no ambiente eleitoral no caso de ilegitimidade do eleitor, visou o constituinte resguardar o uso deste diploma legal de maneira leviana ou mesmo infundada. Amparado nestes procedimentos é que a aplicação do mandado de segurança no ambiente eleitoral somente pode ser impetrado pelas figuras de direito público ou privado, quando estas demandas não forem apaziguadas pelo *habeas corpus* ou *habeas data*.

Quando o eleitor, individualmente, sentir-se logrado em algum de seus direitos eleitorais, deve se fazer representar por meio dos instrumentos legais para pleitear reparação, não ensejando neste procedimento a utilização do mandado de segurança, já que tal instrumento não abriga tal finalidade.

REFERÊNCIAS

ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. Do mandado de segurança. *In Direito Administrativo*. São Paulo : Ed. Res. Universitária, 1979.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, Rio de Janeiro: FGV, 1967.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*. 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2008.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Mandado de Segurança Coletivo*. 1ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

BUZAID, Alfredo. *Do mandado de segurança*. São Paulo : Saraiva, v. 1, 1989.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 9ª ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2002.

CELSO BARBI - RF 288/47; *Revista Jurídica Mineira*, 4739, Ajuris 33 / TAMG, MS nº 1.129, de 18.12.84.

COSTA, Antônio Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

Costa, Tito. *Recurso em matéria eleitoral*. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: 2004.

CRETELLA JR, José. **Os writs na Constituição de 1988: mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data, ação popular, habeas corpus**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1964.

FILHO, José Celso de Melo. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1984.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Mandado de Segurança**, 2 ed, São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 17^a ed. Rio de Janeiro : Forense, 2000 (edição atualizada por Humberto Theodoro Júnior).

GUSMÃO, Paulo Dourado. **Manual de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do trabalho/**. 3^a ed. – São Paulo: LTr, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito processual do trabalho**. 17^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental**. 26^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003 (edição atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes).

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 11^a ed. São Paulo : Atlas, 2002.

NISS, Pedro Henrique Távora. ***Direitos políticos, condições de elegibilidade e inelegibilidades***. Saraiva, 1994.

NUNES, Castro. ***Mandado de segurança e outros meios de defesa***. São Paulo: Editora Forense, 1994.

OLIVEIRA NETO, Cândido de. ***Mandado de segurança***. In: SANTOS, J. M. de Carvalho. *Repertório enciclopédico do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, v. 32, 1956.

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. ***Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional***. 1ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

OLIVEIRA, Yves de. ***O pioneirismo de Melchiades Picanço nos pródromos do mandado de segurança***. Rio de Janeiro : La Cava, 1984.

PACHECO, José da Silva, 1924-. ***Mandado de Segurança e outras ações constitucionais típicas***. 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. ***Instituições de Direito Civil***. vol. IV, 15ª ed. Rio de Janeiro : Forense, 2001.

PICANÇO, Aloysio Tavares. ***Arbítrio e liberdade***. 2ª ed. Rio de Janeiro : Peneluc, 1999.

PICANÇO, Melchiades. ***Mandado de segurança***. Rio de Janeiro : Jacintho, 1937.

PINTO, Teresa Arruda Alvim. ***Mandado de segurança contra ato judicial***. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1989.

RIBEIRO, Fávila. ***Direito Eleitoral***. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1976.

SIDOU, J. M. Othon. ***Habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data, ação popular: as garantias ativas dos direitos coletivos.*** 5^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA ***Aplicabilidade das normas constitucionais.*** 4^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOARES DA COSTA, Adriano. ***Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral.*** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SODRÉ, Eduardo. ***Ações constitucionais.*** Coordenação de Fredie Didier Jr. 2^a ed. revista e atualizada. Bahia: Editora JusPodivm, 2007.

TEMER, Michel. ***Elementos de direito constitucional.*** 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TUCCI, Rogério Lauria. ***Do mandado de segurança contra ato jurisdicional penal.*** São Paulo : Saraiva, 1978.

VENOSA, Sílvio de Salvo. ***Direito civil: direitos reais.*** 2^a. ed. São Paulo : Atlas, 2002.