

## **A PARTE PASSIVA NO MANDADO DE SEGURANÇA\***

**Marcelo Paes Menezes\*\***

Aos que se envolvem com as leis,  
entendendo que a liberdade consiste  
em ser cativo da verdade.

“Manifesta-se amor à verdade pela  
faculdade de saber encontrar e estimar  
o bem seja onde for.”

Goethe

### **SUMÁRIO**

#### **RESUMO**

#### **INTRODUÇÃO**

#### **I. O MANDADO DE SEGURANÇA**

##### **I.1. Origem**

##### **I.2. Natureza**

##### **I.3. Objeto**

#### **II. A PARTE PASSIVA NO MANDADO DE SEGURANÇA**

#### **CONCLUSÃO**

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **RESUMO**

O campo de estudo que fundamentou a análise realizada foi a presença desse fator preocupante: A Parte Passiva no Mandado de Segurança. No sentido de questionar a existência e a inexistência da parte passiva no Mandado de Segurança, o objetivo deste trabalho foi assim definido: repensar a tônica do Mandado de Segurança em sua natureza jurídica e nos seus objetivos, no ensejo de fortalecer o conteúdo político do instituto, com a plena e eficiente aplicabilidade do *writ*. Lançando mão de teóricos, educadores e dos conhecimentos que envolvem tal assunto, pretende-se, com esse trabalho, adotar como linha de pensamento uma postura ética e de bom senso, no respeito à parte passiva no Mandado de Segurança.

---

\* Trabalho apresentado ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu*. Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Campos - Disciplina: Controle da Administração Pública.

\*\* Juiz Titular da Vara do Trabalho de Caratinga - MG.

## INTRODUÇÃO

Governo, Estado, significa poder. E o Estado tem como característica a possibilidade de utilizar o poder que lhe é reconhecido de recorrer à força, mesmo de matar, quando seus representantes estimam que tal ação seja necessária. O poder que tem o Estado, todavia, há de respeitar os direitos e as liberdades individuais.

A Constituição de 1988 agasalhou algumas garantias para proteger os direitos individuais. Entre as referidas regras, merece especial destaque o Mandado de Segurança, previsto no inciso LXIX do artigo 5º do diploma em questão.

O tema, pois, tem importância acentuada, posto que se revela como instrumento indispensável a impedir (ou fazer cessar) lesão ao direito líquido e certo do indivíduo, em face de ilegalidade ou abuso de poder, sempre que o responsável for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

No que respeita à legitimidade passiva no Mandado de Segurança, o tema está a merecer reflexão mais profunda, embora tratado de forma exaustiva por excelentes e respeitadores autores. O exame da questão sugere, entre outras, a seguinte indagação: quem é a parte passiva no Mandado de Segurança?

Por outro lado, ainda relacionado ao problema da legitimidade, qual é a qualidade da pessoa jurídica de direito público diante do Mandado de Segurança? E a autoridade apontada como coatora pode ser parte no Mandado de Segurança?

Este estudo tem por objetivo abordar os aspectos acima delineados. Para tanto, parece pertinente apontar alguns traços gerais do Mandado de Segurança, especialmente quanto à origem, à natureza e ao objeto, o que será feito no primeiro capítulo, inclusive, com notas relevantes para a compreensão da legitimidade passiva.

O segundo capítulo apresenta o enfrentamento da legitimidade passiva, ferindo aspectos relacionados à qualidade da pessoa jurídica de direito público e da autoridade coatora diante do Mandado de Segurança.

Na conclusão, espera-se lançar as respostas pertinentes aos questionamentos apontados no parágrafo anterior.

## I. O MANDADO DE SEGURANÇA

### I.1. Origem

O Mandado de Segurança, como anota Carlos Alberto Menezes Direito (1999, p. 7), é “uma criação tipicamente brasileira.”

Milton Flaks, citado por Carlos Alberto (1999, p. 7), sustenta ser possível que o nome Mandado de Segurança tenha inspiração nas Ordenações Filipinas, “que facultavam a quem temesse ofensa à sua pessoa ou esbulho de sua posse requerer ao juiz, que segure a ele e às suas coisas do outro, que o quiser ofender, a qual segurança o Juiz dará.”

Ruy Barbosa, mencionado por Carlos Alberto, assinala os contornos amplíssimos da disciplina constitucional de 1891, entendendo que o *habeas corpus*, naquele tempo, não se limitava aos casos de constrangimento corporal, estendendo-se “a todos os casos em que um direito nosso, qualquer direito, estiver ameaçado, manietado, impossibilitado no seu exercício pela intervenção de um abuso de poder ou de uma ilegalidade.” (1999, p. 8). Para Ruy, conforme Carlos Alberto, “nas questões

de liberdade, na inteligência das garantias constitucionais, não cabe hermenêutica restritiva.” (1999, p. 8).

Castro Nunes, referido por Carlos Alberto (1999, p. 9), esclarece:

“a idéia de um remédio paralelo ao *habeas corpus* surgiu no Congresso Jurídico de 1922, presidido pelo ministro Muniz Barreto, ainda que Alberto Torres, em 1914, no clássico Reorganização Nacional, tivesse já sugerido o ‘mandado de garantia’, para amparar direitos lesados por atos do poder público ou de particulares, para os quais não haja outro recurso especial.”

Ada Pellegrini Grinover (1996, p. 9) ensina que “A origem histórica do mandado de segurança é a mesma do *habeas corpus*, sendo sua fonte imediata a doutrina brasileira construída em torno do referido *writ*, pois desta se originou o instituto.” A autora em destaque acrescenta:

“Quando a reforma constitucional de 1926 reconduziu o *habeas corpus* a seu leito clássico, começaram a surgir projetos legislativos visando cobrir a área remanescente. Mas esses esforços vieram a sucumbir com o regime instituído pelo movimento armado de 1930 e só seriam retomados com a elaboração do projeto a ser apresentado à Assembléia Constituinte.” (1996, p. 10).

A Constituição de 1934 inseriu no seu texto o instituto (artigo 113). As Constituições posteriores, com exceção da Carta de 1937, mantiveram o Mandado de Segurança. É bom lembrar que, mesmo sob o Estado Novo, o Decreto-lei n. 6, de 06.11.1937, disciplinava o instituto, afastando o cabimento quanto aos atos do Presidente, Ministros, Governadores e Interventores.

A Lei n. 1.533, de 31 de dezembro de 1951, veio regular inteiramente a matéria, diploma ainda em vigor, com as modificações posteriores.

## **I.2. Natureza**

Há certo consenso entre os autores para inserir o Mandado de Segurança entre as ações. Seabra Fagundes, referenciado por Carlos Alberto Menezes Direito (1999, p. 16), conceituando o Mandado de Segurança, aponta a sua natureza:

“uma ação de rito sumaríssimo, destinada a suscitar o controle jurisdicional sobre o ato de qualquer autoridade, que por sua ilegalidade ou abuso de poder viole ou ameace direito individual líquido e certo.”

Luís Eulálio de Bueno Vidigal, citado por Carlos Alberto (1999, p. 17), afirma a natureza de ação do instituto sob exame:

“a sentença concessiva do mandado de segurança pode ser meramente declaratória, constitutiva ou condenatória, com o que a ação em que se pede mandado de segurança não difere, quanto ao seu escopo, de qualquer outra ação: obter provimento jurisdicional, declaratório, constitutivo ou condenatório a respeito de um conflito de interesses.”

Ada Pellegrini Grinover (1996, p. 13) assinala a natureza de ação:

“Assim como o mandado de segurança em geral, também quando impetrado contra ato jurisdicional, o instituto guarda natureza jurídica de ação, potenciada pela Constituição.”

José Carlos Barbosa Moreira (1996, p. 84) explicita que, ao seu ver, não há dúvida sobre a natureza do Mandado de Segurança. Assim ensina o mestre em epígrafe:

“Falei em processo, falei em ação. Resta a indagação que surge agora: é a relativa à natureza jurídica dessa ação. Que é uma ação de conhecimento, é algo que não pode ser posto em dúvida. O processo do mandado de segurança tende à emissão de uma sentença, e como tal o processo é de natureza cognitiva.”

Outro não é o entendimento de Hely Lopes Meirelles (1967, p. 8):

“O mandado de segurança, como a lei regulamentar o considera, é ação civil de rito sumário especial, destinado a afastar ofensa a direito subjetivo individual ou coletivo, privado ou público, através de ordem corretiva ou impeditiva da ilegalidade, ordem esta a ser cumprida especificamente pela autoridade coatora, em atendimento da notificação judicial. Sendo ação civil, como é, o mandado de segurança enquadra-se no conceito de causa, enunciado pela Constituição da República para fins de fixação de foro e juízo competentes para o seu julgamento quando for interessada a união (art. 109, I e VIII), e produz todos os efeitos próprios dos feitos contenciosos. Distingue-se das demais ações apenas pela especificidade de seu objeto e pela sumariedade de seu procedimento, que é próprio, e só subsidiariamente aceita as regras do Código de Processo Civil.”

Para Carlos Alberto Menezes Direito (1999, p. 17):

“...mandado de segurança, como ação de cognição, comporta a declaração da existência ou inexistência de uma relação jurídica, a criação ou modificação ou extinção de uma situação jurídica, ou a prática ou abstenção de um ato”.

Quebrando o pensamento supostamente dominante, José Ignácio Botelho Mesquita (p. 125), em excelente artigo, sustenta ser equivocada a corrente majoritária. Assim aponta o referido autor:

“A meu ver, a decisão que concede o mandado de segurança tem natureza de ato de intervenção fundado em um princípio hierárquico que submete ao controle do Poder Judiciário todos os atos estatais, inclusive (obedecida a hierarquia) os do próprio Poder Judiciário. Tem por escopo a tutela da liberdade violada ou ameaçada de violação por ato de autoridade, praticado com ilegalidade ou abuso de poder.”

O posicionamento delineado no parágrafo anterior se ajusta com perfeição ao objetivo do Mandado de Segurança, merecendo, entretanto, pequeno reparo no tocante à hierarquia assinalada pelo autor. Ora, não há hierarquia entre os poderes da República, consoante disposição contida no artigo 2º da Constituição Federal. Para maior clareza, cita-se o dispositivo sob enfoque: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

No caso de Mandado de Segurança contra ato jurisdicional, admitido o cabimento, a dificuldade para compreender a hierarquia ganha especial relevo. Goza de inequívoco prestígio a doutrina que afirma não existir hierarquia no sentido próprio, entre as várias instâncias do Poder Judiciário, ou seja, o juiz de instância inferior não está subordinado ao magistrado da instância superior.

A independência do Poder Judiciário, como garante das liberdades e direitos individuais, repele qualquer possibilidade de triunfar uma tal relação de subordinação entre os membros do Poder enfocado. Nesse sentido, sinalizam Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Dinamarco (1974, p. 144):

“Além dessa independência política e estribada nela, existe ainda a denominada independência jurídica dos juízes, a qual retira o magistrado de qualquer subordinação hierárquica no desempenho de suas atividades funcionais; o juiz subordina-se somente à lei, sendo inteiramente livre na formação de seu convencimento e na observância dos ditames de sua consciência.

A hierarquia dos graus de jurisdição nada mais traduz do que uma competência de derrogação e nunca uma competência de mando da instância superior sobre a inferior.”

De todo modo, o deslocamento do Mandado de Segurança, uma vez entendido como procedimento de natureza administrativa, confere maior simplicidade ao instituto, possibilitando, inclusive, em caso de erro na indicação da autoridade coatora, em vez da extinção do processo sem julgamento do mérito (por carência de ação), a simples notificação da autoridade correta.

Por outro lado, a tentativa de conceituar o Mandado de Segurança como ação serve à causa do enfraquecimento político do instituto, tudo em prejuízo da sua eficácia.

José Ignácio (p. 126) escreve que:

“O mandado de segurança, se conceituado como ação, se torna inofensivo - tigre de papel - sem motivo para figurar entre as garantias constitucionais. Ações que se exerçam com fundamento em matéria só de direito, acopladas a cautelares inominadas de natureza antecipatória, que se possam decidir sem necessidade da instrução em audiência, são hoje coisa de rotina, para a qual não se exige a inclusão em texto constitucional.”

Vale ressaltar que a disciplina do Mandado de Segurança, notadamente a Lei n. 1.533, de 1951, nada dispõe sobre a citação da autoridade coatora, tampouco da pessoa jurídica de direito público. Isso desnuda a natureza administrativa do instituto, como afirma José Ignácio (p. 125):

“Foi só durante a vigência da Lei n. 191/36 que a autoridade deveria ser ‘citada’. Assim, o processo de mandado de segurança continua sendo um processo sem réu, *rectins*, sem parte passiva, o que exclui dos processos de jurisdição contenciosa e permite indagar, até mesmo, se seria um processo de natureza jurisdicional (*judicium est actum trium personarum*). De minha parte, aliás, já concluí já algum tempo pela negativa...”.

Faz-se mister lembrar, por ser importante, que a sentença denegatória de Mandado de Segurança não impede que o requerente pleiteie os seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais, por ação própria, nos termos do artigo 15 da Lei n. 1.533, de 1951. Ora, fosse uma ação como outra qualquer, naturalmente que a denegação da segurança, vale dizer, a improcedência do pedido, ostentaria o manto da coisa julgada, impedindo a mesma discussão em ação diversa, haja vista que assim dispõe o Código de Processo Civil.

A Súmula n. 304 do Supremo Tribunal Federal está em perfeita sintonia com a Lei n. 1.533. Para melhor compreensão, transcreve-se o inteiro teor da Súmula epigrafada: “Decisão denegatória de mandado de segurança, não fazendo coisa julgada contra o impetrante, não impede o uso da ação própria.”

Sobre a particularidade retratada acima, José Ignácio (p. 125) assevera que:

“Exatamente por isso a denegação da segurança não faz coisa julgada (Lei do Mandado de Segurança, art. 15) e a sua concessão importa somente a substituição do ato cassado por outro ato de autoridade hierarquicamente superior. Sendo ato de natureza administrativa, a relação processual que o gera se forma apenas entre o impetrante e o órgão competente (do Poder Judiciário). Daí resulta que a autoridade coatora não é parte: tem apenas o dever de prestar informações e o de cumprir a ordem, caso a segurança seja concedida, como os teria perante seu superior hierárquico. Ela é simplesmente o destinatário do mandado. Se a segurança não for concedida, restará intocada, para o impetrante, a ação que corresponder ao seu direito.”

De outra parte, a Súmula n. 512 do Supremo Tribunal Federal, que diz não ser cabível sucumbência em honorários advocatícios em Mandado de Segurança, parece ter feito certa concessão à corrente que nega natureza de ação ao instituto. Sim, porque se fosse ação como outra qualquer, seriam devidos os honorários advocatícios.

É verdade que a jurisprudência do STF, no tocante aos honorários advocatícios, é largamente combatida por aqueles que louvam a natureza de ação do Mandado de Segurança. O excelente José Carlos Barbosa Moreira (1996, p. 84), após discorrer sobre o enquadramento do instituto sob apreciação, afirma:

“Em alguns setores ainda há resistência a se admitir isso, e essa resistência é responsável por vários equívocos dos quais limito-me a mencionar dois: um, a tese encampada até na súmula da jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal, segundo a qual, no processo do mandado de segurança, a parte vencida não deve ser condenada ao pagamento dos honorários do advogado da parte vencedora...”.

### I.3. Objeto

Há relativo consenso na doutrina no sentido de que o Mandado de Segurança visa proteger o direito líquido e certo do impetrante.

Hely Lopes Meirelles (1967, p. 8) ensina que:

“o mandado de segurança, como a lei regulamentar o considera, é ação civil de rito sumário especial, destinado a afastar ofensa a direito subjetivo individual ou coletivo, privado ou público, através de ordem corretiva ou impeditiva da ilegalidade, ordem esta a ser cumprida especificamente pela autoridade coatora, em atendimento da notificação judicial.”

Celso Agrícola Barbi, mencionado por Alberto Deodato Maia Barreto Filho (1996, p. 37), assevera: “A determinação do objeto do mandado de segurança deve partir de um duplo ponto de vista: de um lado, coloca-se o direito ameaçado ou lesado, e do outro o ato ameaçador ou lesivo.”

A Constituição Federal de 1988 explicita que o objeto do Mandado de Segurança é o ato de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

As Constituições anteriores, quanto ao aspecto abordado no parágrafo anterior, mencionavam ato de autoridade. Não obstante tal restrição, a doutrina e jurisprudência sempre conferiram interpretação ampliativa ao termo autoridade, incluindo, além dos atos praticados pelas autoridades públicas, também aqueles emanados de entidades às quais se outorga o poder de desenvolver funções tipicamente executadas pelo Poder Público.

A propósito do cabimento de Mandado de Segurança contra ato de autoridade no desempenho de funções públicas (mas não integrantes do aparelho estatal), vale lembrar o caso das empresas concessionárias de serviço público, visto que sempre se admitiu a possibilidade de o prejudicado questionar tais atos, desde que relacionados ao serviço público, através de Mandado de Segurança.

José Carlos Barbosa Moreira (1996, p. 78) ensina:

“Em geral, até então, costumava falar-se em ato de autoridade. É preciso, porém, notar que a doutrina e a jurisprudência sempre tenderam, e esse bom entendimento afinal prevaleceu, a dar uma interpretação bastante elástica à palavra ‘autoridade’, para abranger não apenas as autoridades públicas em sentido estrito, isto é, os órgãos que fazem parte do aparelho estatal, senão também outras entidades, às quais se outorga o poder de exercitar funções normalmente atinentes ao Poder Público. Assim, por exemplo, as empresas concessionárias de serviços públicos, contra as quais sempre se admitiu a impetração de segurança, desde que visasse a impugnar algum ato de uma dessas entidades que se referisse ao serviço público por ela exercido sob o regime da concessão, e, portanto, algo que em princípio se incluiria entre as atribuições próprias do Estado, mas que, por motivo de conveniência, se havia deferido, no tocante ao exercício, a uma entidade privada.”

Tratando-se de ato praticado por autoridade pública (no sentido restrito), ou seja, por alguém que integra o aparelho estatal, não há lugar para disciplina diversa quanto aos atos emanados pelos três Poderes, vale dizer: Executivo, Legislativo e Judiciário.

É verdade que há uma certa discussão acerca do cabimento de Mandado de Segurança contra ato de órgão do Poder Judiciário. A mesma controvérsia existe relativamente a ato de órgão do Poder Legislativo. Tais aspectos são apaixonantes. Todavia, não é propósito deste estudo ferir o tema mencionado, de modo que fica o registro, esclarecendo que este trabalho adota como correta a proposta que não afasta os atos praticados por órgãos do Judiciário e do Legislativo do controle via Mandado de Segurança.

## II. A PARTE PASSIVA DO MANDADO DE SEGURANÇA

Vista de forma superficial, a identificação das partes do Mandado de Segurança não oferece muita dificuldade. Mas a questão é mais tormentosa do que parece. Surge, então, a pergunta: qual a parte passiva do Mandado de Segurança?

Hely Lopes Meirelles (1967, p. 31) sustenta que:

“As partes iniciais no mandado de segurança são o impetrante (titular do direito), o impetrado (autoridade coatora) e o Ministério Público (parte pública autônoma). Sem essa integração ativa e passiva, não se completa a relação processual formadora da lide. Além destas partes iniciais no mandado de segurança, outros interessados poderão ingressar no feito, desde que tenham legitimidade para estar ao lado do impetrante ou do impetrado como litisconsortes ou assistentes.”

Como pode ser verificado acima, para o ilustre mestre citado, a autoridade coatora é a parte passiva “inicial” do Mandado de Segurança.

Lúcia Valle Figueiredo (1996, p. 127) escreve o seguinte:

“Modifiquei minha posição para adotar a daqueles que enfatizam ser parte a pessoa jurídica de direito público e não, apenas, litisconsorte passivo necessário. A autoridade coatora teria, então, apenas o dever de informar. Alguns autores ainda afirmam expressamente que a autoridade coatora é parte. Eu mesma escrevi opúsculo no qual disse ser a autoridade coatora sujeito passivo do mandado de segurança, e que a pessoa jurídica de direito público teria de estar necessariamente em litisconsórcio com aquela. Tal afirmação provocou críticas de algumas correntes, porém não só a mim, porque exatamente parte da doutrina ainda diz existir litisconsórcio necessário entre autoridade coatora e o sujeito passivo do mandado de segurança.”

Carlos Alberto Menezes Direito (1999, p. 91) assinala que a parte passiva do Mandado de Segurança é a autoridade coatora:

“O impetrado é a autoridade coatora, devendo ficar claro que esta se não confunde com o órgão a que pertença. Isto é de fundamental importância,



porque somente a autoridade coatora tem legitimação passiva, devendo prestar e assinar as informações no prazo de 10 dias e cumprir o que for determinado na liminar ou na sentença. Contudo, como assinalado por Hely Lopes Meirelles, os efeitos patrimoniais da decisão final serão suportados pela Fazenda Pública atingida pelo ato do coator, esteja ou não representado no processo.”

Menezes Direito (1999, p. 92) entende que a notificação da autoridade coatora, para prestar informações, basta para instaurar a lide, ficando dispensada, segundo o ilustre professor, a citação da Fazenda Pública.

Feitas essas citações, é interessante, para melhor compreensão do tema, uma breve análise da evolução da disciplina legal do Mandado de Segurança.

A Constituição de 1934 mandava que fosse “sempre ouvida a pessoa jurídica de direito público interessada” (artigo 113). A Lei n. 191, de 1936, determinava a citação do coator, além de dar ciência à pessoa jurídica de direito público.

O Código de Processo Civil de 39 estabelecia a necessidade de notificação do coator para prestar informações e a citação da pessoa jurídica de direito público para contestar.

Por último, a Lei n. 1.533, de 1951, ordenou a notificação, e tão-somente, da autoridade coatora, para prestar informações, não registrando referência à pessoa jurídica de direito público. Nota-se que a posição da pessoa jurídica de direito público sofreu grande variação diante do Mandado de Segurança.

José Ignácio de Botelho Mesquita (p. 125) apresenta interessante e esclarecedora abordagem, do ponto de vista político, da qualidade da pessoa jurídica de direito público diante do Mandado de Segurança, no período compreendido entre 1934 e 1951. O autor referenciado anota que a Constituição de 1934 foi uma concessão ao constitucionalismo que inspirou a Revolução de 1932, mas não se apartava da tendência autoritária personificada em Getúlio Vargas, que a mesma Assembléia Nacional Constituinte elegeu Presidente da República.

O Código de Processo Civil, de acordo com José Ignácio, sobreveio no auge do regime ditatorial implantado pela Carta de 1937, que impôs severas restrições ao Mandado de Segurança.

A Lei n. 1.533, de 1951, conforme ensina José Ignácio, surgiu quando o País, livre da ditadura de Vargas, nascia para a vida democrática, inspirado pelos princípios liberais que animaram a Constituição de 1946.

Percebe-se que a inclusão da pessoa jurídica como parte do Mandado de Segurança coincide com o período de vigência do regime autoritário.

José Ignácio (1999, p. 124) conclui que:

“A tendência de inserir, no processo de mandado de segurança, a pessoa jurídica de direito público, acompanha a tendência de defini-lo como ação; e extrai-se também que esta última acompanha a tendência do País em direção a uma política autoritária que restrinja os direitos individuais, acabando por ceder quando se estabeleça ou restabeleça a tendência oposta, em direção ao reforço das liberdades fundamentais.”

A Lei n. 4.348, de junho de 1964, ou seja, imediatamente posterior ao chamado “golpe militar” de março do mesmo ano, outorgou poder ao Presidente do Tribunal

competente em grau de recurso para suspender, além da execução da sentença, também a liminar concedida em Mandado de Segurança. Ao mesmo tempo, no seu artigo 3º, a nova disciplina assinou à autoridade coatora o dever de remeter cópia do mandado notificatório ao Ministério ou órgão a que estiver subordinado e a quem tiver a representação judicial da pessoa jurídica de direito público “ou entidade apontada como coatora”, para as providências a serem tomadas para a eventual suspensão da medida e defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo do poder.

Mostra-se convincente a ponderação feita por José Ignácio (p. 124), relativamente ao período da história acima delineado:

“Vale dizer, bastaram dois meses do novo regime autoritário para que a pessoa jurídica de direito público interessada voltasse à Lei do Mandado de Segurança, com poderes processuais próprios de quem é parte no processo e a quem a autoridade coatora deve prestar informações (*verbis*: ‘Indicações e elementos outros necessários’) antes mesmo de prestá-las ao órgão do Poder Judiciário.”

Perfeita também é a análise de José Ignácio (p. 124) sobre a inserção da Lei n. 4.348 no mundo jurídico:

“Observa-se nessa lei um nítido movimento de marcha a ré, alinhado às tendências do novo regime, em direção ao modelo do Código de 1939. As marcas principais dessa nova orientação tornam-se particularmente visíveis nos seguintes pontos: a) no plano subjetivo a paternidade da coação é transferida da autoridade para a pessoa jurídica de direito público interessada (*verbis*: ‘As autoridades administrativas’ - que a lei não designa como autoridades coadoras - remeterão as aludidas cópias a quem tiver a representação judicial da ‘União, do Estado, do Município ou entidade apontada como coatora’); b) o ato impugnado passa a ensejar ‘defesa’ e não apenas informações; c) essa defesa deve ser providenciada por quem representa em juízo a pessoa jurídica ou entidade apontada como coatora. Talvez por ter sido editada quando o regime militar ainda estava no começo, a lei mostra uma certa hesitação que levou a camuflar o retorno ao sistema de 1939, não se atrevendo a mandar que a pessoa jurídica fosse citada para, querendo, apresentar contestação. Não chegou a esse ponto mas, por outra via, criou providência que leva ao mesmo resultado prático.”

De toda sorte, a disciplina conferida pela Lei n. 1.533, de 1951, ao Mandado de Segurança permaneceu inalterada, quanto ao formato estrutural, valendo notar que a participação da pessoa jurídica de direito público será somente “eventual”, na forma da Lei n. 4.348. Isso significa dizer que a pessoa jurídica de direito público continua não tendo legitimação passiva.

Considerando que a pessoa jurídica de direito público não é parte, só pode ser terceiro. É certo que não há autorização na Lei n. 1.533 para o ingresso desse terceiro na relação processual. E a defesa do ato, na forma da Lei n. 4.348/64 (artigo 3º), é feita pelo “Procurador Geral da República ou a quem tiver a representação judicial da União, do Estado, do Município ou entidade apontada como coatora.” Não há, pois, ingresso da pessoa jurídica de direito público na relação processual.

O pedido de suspensão da execução da sentença ou da liminar, visto que é feito fora do processo do Mandado de Segurança e a outro órgão judicial (presidente de Tribunal competente para conhecer de Mandado de Segurança em grau de recurso), também não configura intervenção no processo.

A legitimação da autoridade se exaure na prestação das informações, já que não é citada para contestar, nem em nome próprio ou em defesa de direito alheio. Se a autoridade coatora não é parte, a pessoa jurídica de direito público não pode atuar como assistente, já que a assistência pressupõe o interesse na vitória da parte assistida.

Salvo durante a vigência da Lei n. 191/36 e do Código de Processo Civil de 39, períodos nos quais a autoridade e a pessoa jurídica deveriam ser citadas, o Mandado de Segurança sempre foi um processo sem parte passiva, porquanto a relação se forma somente entre impetrante e juiz. Acertada, então, a lição de José Ignácio (p. 125):

“O processo de mandado de segurança continua sendo um processo sem réu, *rectius*, sem parte passiva, o que exclui dos processos de jurisdição contenciosa e permite indagar, até mesmo, se seria um processo de natureza jurisdicional (*judicium est actum personarum*).”

## CONCLUSÃO

Dos muitos pontos expostos neste trabalho, restou demonstrado que o Mandado de Segurança, como ressalta a doutrina mais autorizada, é uma criação tipicamente brasileira, inspirada, segundo alguns autores, nas Ordenações Filipinas. Filia-se à doutrina do *habeas corpus*, porquanto, inicialmente, prevaleceu a aplicação ampla desse instituto, por inexistência de um remédio paralelo.

E ainda a Constituição de 1934 inseriu o Mandado de Segurança no rol das garantias fundamentais, o que foi mantido pelas Constituições posteriores, exceto a de 1937. Parte significativa da doutrina empresta contornos de ação ao instituto sob apreciação. Todavia, parece ser acertada a proposição de José Ignácio Botelho Mesquita, que nega tal qualidade ao Mandado de Segurança. Segundo o mencionado autor, a decisão que concede a segurança tem natureza de ato de intervenção, natureza administrativa.

Cabe, pois, concluir que a inexistência de citação da pessoa jurídica de direito público, assim como da autoridade coatora, está a confirmar a natureza administrativa do Mandado de Segurança.

Por outro lado, a sentença denegatória do Mandado de Segurança, vale dizer, a improcedência do pedido, não impede que o requerente pleiteie os seus direitos e os respectivos efeitos patrimoniais por ação própria, consoante disposição contida no artigo 15 da Lei n. 1.533, de 1951, o que reforça a natureza administrativa do Mandado de Segurança. Caso guardasse natureza da ação, o manto da coisa julgada, em casos tais, seria obstáculo à renovação do pedido.

A concessão da segurança somente traduz a substituição do ato cassado por outro de autoridade hierarquicamente superior (em sentido impróprio quando for autoridade pertencente ao Poder Judiciário). Por ser ato de natureza administrativa, a relação processual do Mandado de Segurança se forma somente entre impetrante e órgão do Poder Judiciário.

De acordo com a disciplina da Lei n. 1.533, de 1951, a atividade da autoridade coatora se esgota na prestação das informações e no cumprimento, quando for o caso, da ordem oriunda do órgão do Poder Judiciário. Disso resulta que a autoridade coatora não tem legitimação passiva no Mandado de Segurança, por outras palavras, a autoridade coatora não é parte. Há de ser ressalvado o período de vigência da Lei n. 191, de 1936, que mandava citar a autoridade coatora, conferindo, então, honra da parte ao coator.

A pessoa jurídica de direito público, tendo em vista a inexistência da necessidade de citação da mesma, também não é parte. Deve ser ressaltado que, na vigência do Código de Processo Civil de 39, a pessoa jurídica de direito público era citada para contestar, o que resulta em afirmação da qualidade de parte.

Assim sendo, excepcionado o período de vigência do Código de Processo Civil de 39, a pessoa jurídica de direito público não é parte no Mandado de Segurança e se não é parte, só pode ser terceiro.

A defesa do ato impugnado (art. 3º da Lei n. 4.348/64) não configura intervenção da pessoa jurídica de direito público no Mandado de Segurança, tendo em vista que a defesa é feita pelo “Procurador Geral da República, ou a quem tiver a representação judicial da União, do Estado, do Município ou entidade apontada como coatora.”

O pedido de suspensão da execução da sentença ou da liminar, de igual modo, não encerra ingresso da pessoa jurídica de direito público, haja vista que é apresentado a outro órgão judicial (presidente do Tribunal competente para conhecer do Mandado de Segurança em grau de recurso) e fora do processo.

Se a autoridade coatora não é parte, não pode a pessoa jurídica de direito público atuar como assistente, já que a assistência reclama interesse do assistente na vitória do assistido, ou seja, triunfo da parte assistida.

Considerar o Mandado de Segurança como ato de intervenção, dotado de natureza administrativa, além de encontrar perfeita sintonia na disciplina legal da matéria, confere maior simplicidade e eficiência ao instituto, possibilitando, ao juiz, em caso de indicação equivocada da autoridade coatora, em vez da extinção do processo sem exame do mérito, a notificação da autoridade correta. E isso pode contribuir, de forma significativa, para a economia do juízo, o que está a sugerir, senão a impor, alteração de paradigma.

Por fim, emprestar natureza de ação ao Mandado de Segurança, como assevera José Ignácio Botelho Mesquita (p. 126), vai ao encontro do enfraquecimento do conteúdo político do instituto, transformando-o em “fera domesticada”.

## BIBLIOGRAFIA

- BARRETO FILHO, Alberto Deodato Maia. Mandado de segurança preventivo e lei em tese. In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (coord.). *Mandado de Segurança*, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo *et al.* *Teoria Geral do Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.
- DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Manual do Mandado de Segurança*, 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. A autoridade coatora e o sujeito passivo no mandado de segurança. *In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (coord.). Mandado de Segurança*, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança contra ato jurisdicional penal. *In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (coord.). Mandado de Segurança*, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.
- MESQUITA, José Ignácio Botelho. O mandado de segurança: contribuição para o seu estudo. *Revista de Processo*, n. 66, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Mandado de segurança - uma apresentação. *In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (coord.). Mandado de Segurança*, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.