

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MANDADO DE SEGURANÇA – PARTE 6

Prof. Murillo Gutier¹

Mandado de Segurança Individual.....	1
1. Origem Histórica	1
2. Conceituação e Pressupostos.....	2
3. Hipóteses de Não Cabimento.....	3
4. Aspectos Processuais.....	4
5. Mandado de Segurança Coletivo	5

Mandado de Segurança Individual

1. Origem Histórica

O mandado de segurança representa uma das mais importantes contribuições do direito brasileiro ao arsenal de garantias constitucionais. Sua criação está intimamente ligada à chamada "doutrina brasileira do *habeas corpus*", desenvolvida por Rui Barbosa, que ampliava o alcance daquele remédio para além da proteção da liberdade de locomoção. Quando a Reforma Constitucional de 1926 restringiu o *habeas corpus* às hipóteses de ofensa ao direito de ir e vir, surgiu a necessidade de criar novo instrumento para proteger os demais direitos. Nasceu assim o mandado de segurança, inspirado nos "*writs*" do direito norte-americano e no "*juicio de amparo*" mexicano.

O **mandado de segurança** foi previsto pela primeira vez na Constituição de 1934, desapareceu na Constituição de 1937 e retornou na Constituição de 1946. Surgiu como decorrência direta do desenvolvimento da doutrina brasileira do *habeas corpus*. Quando a Emenda Constitucional de 1926 restringiu o uso daquela medida às hipóteses de ofensa ao direito de locomoção, os doutrinadores passaram a buscar outro instituto para proteger os demais direitos. Sob inspiração dos "*writs*" do direito norte-americano e do "*juicio de amparo*"

¹ Professor de Direito Administrativo, Direito Processual Civil e Direito Constitucional da UniBrás-Uberaba e UNIPAC-Uberaba. Advogado desde 2003. Mestre em Direito Público pela PUC-MG. E-mail: murillo@gutier.adv.br

do direito mexicano, instituiu-se o mandado de segurança. Está hoje previsto no art. 5º, LXIX, da Constituição e disciplinado pela **Lei nº 12.016/2009**, que revogou a anterior Lei nº 1.533/1951 (Cf. Di Pietro, 2026, p. 898).

O **STF**, na **ADI 4296**, proposta pelo Conselho Federal da OAB, julgou inconstitucionais os arts. 7º, § 2º, e 22, § 2º, da Lei nº 12.016/2009, e constitucionais os arts. 1º, § 2º, 7º, III, 23 e 25 da mesma lei. A declaração de inconstitucionalidade do art. 7º, § 2º, foi relevante porque esse dispositivo vedava a concessão de liminar para reclassificação ou equiparação de servidores públicos e para concessão de aumento ou extensão de vantagens (Cf. Di Pietro, 2026, p. 898).

2. Conceituação e Pressupostos

O **mandado de segurança** é a ação civil de rito sumaríssimo pela qual qualquer pessoa física ou jurídica pode provocar o controle jurisdicional quando sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* nem *habeas data*, em decorrência de ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder. Além dos pressupostos processuais e das condições da ação exigíveis em qualquer procedimento, são pressupostos específicos: (1) ato de autoridade; (2) ilegalidade ou abuso de poder; (3) lesão ou ameaça de lesão; (4) direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data* (Cf. Di Pietro, 2026, p. 899).

Quanto ao primeiro requisito, considera-se **ato de autoridade** todo aquele praticado por pessoa investida de parcela de poder público. Abrange atos emanados do Estado, por meio de seus agentes e órgãos, ou de pessoas jurídicas que exerçam funções delegadas, incluindo entidades da Administração Direta e Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviços públicos). Abrange também atos de particulares que ajam por delegação do Poder Público, conforme decorre do próprio texto constitucional, que menciona "autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público" (Cf. Di Pietro, 2026, p. 899-900).

O art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.016/2009 equipara às autoridades "os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições". O § 2º reforça que "não cabe mandado de segurança contra os atos de gestão comercial praticados pelos administradores

de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de concessionárias de serviços públicos". É compatível com essa norma a **Súmula nº 333 do STJ**: "Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública", pois o procedimento licitatório envolve exercício de prerrogativas e regime jurídico próprios de autoridade pública (Cf. Di Pietro, 2026, p. 900-901).

Pelo art. 6º, § 3º, da Lei nº 12.016/2009, "considera-se **autoridade coatora** aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática". É contra ela que se impetra o mandado de segurança, não contra a pessoa jurídica. Na hipótese de atos complexos ou compostos, que só se aperfeiçoam com manifestação de duas ou mais vontades, todas as autoridades devem ser citadas. No caso de omissão do Poder Público, autoridade coatora é aquela que a lei indica como competente para praticar o ato (Cf. Di Pietro, 2026, p. 901).

O **direito líquido e certo**, último requisito, é aquele comprovado de plano, ou seja, demonstrado juntamente com a petição inicial. No mandado de segurança, inexistente fase de instrução, de modo que, havendo dúvidas quanto às provas produzidas na inicial, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. Esse entendimento ficou consagrado na **Súmula nº 625 do STF**: "Controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança". A liquidez e certeza referem-se aos fatos; estando estes devidamente provados, as dificuldades de interpretação do direito serão resolvidas pelo juiz (Cf. Di Pietro, 2026, p. 902-903).

3. Hipóteses de Não Cabimento

Além das exclusões decorrentes dos próprios pressupostos, existem casos em que, por força de lei ou jurisprudência, não é cabível o mandado de segurança: (1) para assegurar liberdade de locomoção, pois cabe *habeas corpus* (salvo nas punições disciplinares militares, onde o *habeas corpus* é vedado pelo art. 142, § 2º, CF); (2) para assegurar conhecimento de informações pessoais ou retificação de dados, pois cabe *habeas data*; (3) contra lei em tese, conforme **Súmula nº 266 do STF**: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese", admitindo-se exceção para lei de efeito concreto ou lei autoexecutória; (4) contra ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independente de caução (art. 5º, I, Lei nº 12.016/2009); (5) contra decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo (art. 5º,

II); (6) contra decisão judicial transitada em julgado, conforme **Súmula nº 268 do STF** (Cf. Di Pietro, 2026, p. 904-907).

4. Aspectos Processuais

O rito é **sumaríssimo**, compreendendo: despacho da inicial, com ou sem concessão de liminar, e notificação à autoridade coatora para prestar informações em 10 dias; manifestação do Ministério Público em 10 dias (art. 12); decisão judicial em 30 dias (art. 12, parágrafo único). O **legitimado ativo** é a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, titular de direito líquido e certo lesado ou ameaçado. O **legitimado passivo** é a pessoa jurídica de direito público ou privado que esteja no exercício de atribuições do Poder Público (Cf. Di Pietro, 2026, p. 907-909).

A **sentença** é mandamental, porque contém ordem dirigida à autoridade coatora, e é de execução imediata, cumprindo-se por ofício do juiz (art. 13). Os **recursos** cabíveis são: apelação contra sentença que negue ou conceda a segurança (art. 14); recurso de ofício da sentença concessiva (art. 14, § 1º); agravo de instrumento da decisão sobre liminar (art. 7º, § 1º); agravo da decisão do Presidente do Tribunal que suspender execução da sentença ou liminar (art. 15); recurso especial e extraordinário (art. 18); e recurso ordinário ao STF contra decisão denegatória em única instância dos Tribunais Superiores (art. 102, II, "a", CF). Não cabem embargos infringentes, conforme art. 25 da Lei nº 12.016/2009 (Cf. Di Pietro, 2026, p. 910-914).

A **medida liminar** pode ser concedida pelo juiz ao despachar a inicial, sendo requisitos: relevância do fundamento e possibilidade de ineficácia da medida caso deferida apenas ao final (art. 7º, III). A liminar pode ser suspensa pelo Presidente do Tribunal, a pedido da pessoa jurídica de direito público interessada, para evitar grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas (art. 15). A **Súmula nº 626 do STF** estabelece que "a suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança" (Cf. Di Pietro, 2026, p. 915-917).

O **prazo** para impetração é de **120 dias**, contados da ciência do ato impugnado (art. 23). Trata-se de prazo decadencial, que não admite interrupção nem suspensão. A **Súmula nº 632**

do STF consolidou o entendimento de que "é constitucional lei que fixa o prazo de decadência para impetração de mandado de segurança" (Cf. Di Pietro, 2026, p. 918).

Exemplo prático: Servidor público federal é preterido em concurso de promoção por merecimento, sendo preterido em favor de colega com avaliações inferiores às suas. Toma ciência oficial do ato de promoção em 15 de janeiro. Dispõe de 120 dias (até meados de maio) para impetrar mandado de segurança perante o juízo federal competente, demonstrando, com documentos, seu direito líquido e certo à promoção e a ilegalidade do ato administrativo. Se demonstrar perigo na demora e relevância do fundamento, poderá obter liminar suspendendo os efeitos da promoção irregular. Concedida a segurança, o juiz expedirá ofício determinando à autoridade que pratique o ato de promoção em favor do impetrante.

5. Mandado de Segurança Coletivo

O mandado de segurança coletivo constitui mais uma inovação da Constituição de 1988, representando a ampliação das garantias constitucionais para além da tutela individual. Reconhecendo que determinados direitos são compartilhados por grupos ou categorias de pessoas, o constituinte criou instrumento processual adequado para sua defesa conjunta, evitando a multiplicação de demandas individuais idênticas e conferindo maior efetividade à proteção jurisdicional.

O **mandado de segurança coletivo** está previsto no art. 5º, inciso LXX, da Constituição, podendo 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. A Lei nº 12.016/2009 dedicou único dispositivo à matéria (art. 21), definindo os interesses coletivos protegidos e dispondendo sobre efeitos da coisa julgada, litispendência e concessão de liminar (Cf. Di Pietro, 2026, p. 919).

Como o dispositivo constitucional não indicou os pressupostos da medida (diferentemente do que fez em relação aos outros remédios constitucionais), conclui-se que são os mesmos previstos para o mandado de segurança individual: ato de autoridade, ilegalidade ou abuso de poder, e lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo. No entanto, **José Afonso da Silva** observa que a alínea "b" do inciso LXX fala em "interesses", não em "direitos", podendo-se concluir que o requisito do direito líquido e certo será sempre exigido

quando a entidade impetra em defesa de direito subjetivo individual, mas não necessariamente quando defende interesse coletivo difuso (Cf. Di Pietro, 2026, p. 919; Silva, 2005, p. 164).

Aspecto relevante diz respeito à distinção entre as entidades legitimadas. O partido político, mencionado separadamente na alínea "a", pode agir na defesa de interesses que extrapolam os de seus membros, abrangendo tudo que diz respeito aos direitos humanos fundamentais e à autenticidade do sistema representativo, conforme leciona **Lúcia Valle Figueiredo**. Já a organização sindical, entidade de classe ou associação (alínea "b") só podem defender interesses pertinentes à classe ou categoria que congregam (Cf. Di Pietro, 2026, p. 920; Figueiredo, 1989a, p. 22).

Pelo art. 21, parágrafo único, da Lei nº 12.016/2009, os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser **coletivos** (transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por relação jurídica básica) ou **individuais homogêneos** (decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou parte dos associados ou membros do impetrante). A **Súmula nº 629 do STF** definiu que "a impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes", entendimento também consagrado no art. 21, parte final, da Lei nº 12.016/2009 (Cf. Di Pietro, 2026, p. 921-922).

Exemplo prático: Associação de servidores públicos estaduais, legalmente constituída há mais de dois anos, toma conhecimento de ato do Governador que determina o desconto compulsório de valores dos vencimentos de toda a categoria, a título de contribuição para fundo de previdência complementar, sem previsão legal específica. A associação pode impetrar mandado de segurança coletivo em favor de seus associados, independentemente de autorização individual de cada um, demonstrando a ilegalidade do ato e o direito líquido e certo à intangibilidade remuneratória. A decisão favorável beneficiará todos os associados, sem necessidade de propositura de milhares de ações individuais.

Quadro sinótico

Mandado de Segurança Individual	
Conceito	Ação civil de rito sumaríssimo pela qual pessoa física ou jurídica provoca o controle jurisdicional quando sofre lesão ou ameaça de

	lesão a direito líquido e certo, não amparado por <i>habeas corpus</i> nem <i>habeas data</i> , decorrente de ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder. Previsto no art. 5º, LXIX, CF; disciplinado pela Lei nº 12.016/2009.
Origem histórica	Surgiu como resposta à Reforma Constitucional de 1926, que restringiu o <i>habeas corpus</i> à tutela da locomoção. Inspirou-se nos <i>writs</i> norte-americanos e no <i>juicio de amparo</i> mexicano. Previsto pela primeira vez na CF/1934; ausente na CF/1937; retornou na CF/1946.
STF - ADI 4296	O STF declarou inconstitucionais os arts. 7º, § 2º, e 22, § 2º, da Lei nº 12.016/2009 (que vedavam liminar para reclassificação de servidores e concessão de vantagens), e constitucionais os arts. 1º, § 2º, 7º, III, 23 e 25 da mesma lei.
Pressupostos específicos	(1) Ato de autoridade (agente público ou particular no exercício de função pública delegada); (2) ilegalidade ou abuso de poder; (3) lesão ou ameaça de lesão; (4) direito líquido e certo não protegido por <i>habeas corpus</i> ou <i>habeas data</i> .
Autoridade coatora	Toda pessoa investida de parcela do poder público: agentes do Estado, entidades da Administração Direta e Indireta, concessionárias e permissionárias, e particulares que ajam por delegação. Não cabe MS contra atos de gestão comercial de empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 1º, § 2º, Lei nº 12.016/2009).
Súmula nº 333 - STJ	Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública, pois o procedimento licitatório envolve prerrogativas e regime jurídico próprios de autoridade pública.
Direito líquido e certo	É o direito comprovado documentalmente desde a inicial, sem necessidade de instrução probatória posterior. A liquidez e a

	certeza referem-se à prova dos fatos; questões de interpretação jurídica não impedem a concessão do writ.
Súmula nº 625 - STF	Controvérsia sobre matéria de direito não impede a concessão de mandado de segurança.
Hipóteses de não cabimento	(1) Para proteção da liberdade de locomoção (cabe <i>habeas corpus</i>); (2) para acesso ou retificação de dados pessoais (cabe <i>habeas data</i>); (3) contra lei em tese (Súmula nº 266, STF - exceção: lei de efeito concreto); (4) quando couber recurso administrativo com efeito suspensivo sem caução (art. 5º, I, Lei nº 12.016/2009); (5) contra decisão judicial com recurso dotado de efeito suspensivo (art. 5º, II); (6) contra decisão judicial transitada em julgado (Súmula nº 268, STF).
Rito	Despacho da inicial (com ou sem liminar) → notificação à autoridade coatora para informações em 10 dias → manifestação do MP em 10 dias → decisão em 30 dias (art. 12). Sentença mandamental, de execução imediata por ofício ao coator.
Liminar	Requisitos: relevância do fundamento (<i>fumus boni iuris</i>) e perigo de ineficácia da medida ao final (<i>periculum in mora</i>). Pode ser suspensa pelo Presidente do Tribunal para evitar grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas (art. 15).
Súmula nº 626 - STF	A suspensão da liminar em mandado de segurança vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança, salvo determinação contrária da decisão que a deferiu.
Prazo de impetração	120 dias contados da ciência do ato impugnado (art. 23, Lei nº 12.016/2009). Prazo decadencial - não se interrompe nem se suspende.
Súmula nº 632 - STF	É constitucional lei que fixa prazo de decadência para a impetração do mandado de segurança.

Recursos	Apelação da sentença (art. 14); remessa necessária da sentença concessiva (art. 14, § 1º); agravo de instrumento da decisão sobre liminar (art. 7º, § 1º); agravo da decisão de suspensão pelo Presidente do Tribunal (art. 15); REsp e RE (art. 18); recurso ordinário ao STF contra decisão denegatória em única instância dos Tribunais Superiores (art. 102, II, "a", CF). Não cabem embargos infringentes (art. 25, Lei nº 12.016/2009).
Mandado de Segurança Coletivo	
Conceito e previsão	Art. 5º, inciso LXX, da CF/1988. Inovação da CF/1988 para tutela coletiva de direitos líquidos e certos de grupos e categorias, evitando a multiplicação de demandas individuais idênticas. Disciplinado pelo art. 21 da Lei nº 12.016/2009.
Legitimados ativos	(a) Partido político com representação no Congresso Nacional - pode defender interesses que extrapolam os de seus membros, abrangendo direitos humanos fundamentais e a autenticidade do sistema representativo; (b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída há pelo menos um ano - somente pode defender interesses pertinentes à classe ou categoria que representa.
Pressupostos	Os mesmos do MS individual: ato de autoridade, ilegalidade ou abuso de poder e lesão ou ameaça a direito líquido e certo. A alínea "b" do inciso LXX fala em "interesses", podendo-se admitir que o requisito da liquidez e certeza seja mitigado quando se trata de interesses coletivos difusos.
Interesses protegidos	Coletivos: transindividuais, de natureza indivisível, titularizados por grupo ou categoria ligada entre si por relação jurídica básica. Individuais homogêneos: decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica de todos ou parte dos associados.

Súmula nº 629 - STF	A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe de autorização individual de cada um deles (também consagrado no art. 21, parte final, Lei nº 12.016/2009).
Coisa julgada	A sentença no MS coletivo faz coisa julgada limitada às pessoas integrantes da coletividade substituída pelo impetrante (art. 13, Lei nº 12.016/2009).