

50

Coleção  
**LEIS ESPECIAIS**  
para **concursos**

Dicas para realização de provas com questões de concursos  
e jurisprudência do STF e STJ inseridas artigo por artigo

Coordenação:  
**LEONARDO GARCIA**

**MANDADO DE  
SEGURANÇA E MANDADO  
DE INJUNÇÃO**

Leis 12.016/2009 e 13.300/2016

# Lei do Mandado de Segurança – Lei 12.016, de 7 de Agosto de 2009

Disciplina o **mandado de segurança individual e coletivo** e dá outras providências.

**Art. 1º** Conceder-se-á mandado de segurança para **proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data**, sempre que, **ilegalmente ou com abuso de poder**, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer **violação ou houver justo receio de sofrê-la** por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

§ 1º Equiparam-se às **autoridades**, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de **partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas**, bem como os **dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público**, somente no que disser respeito a essas atribuições.

§ 2º **Não cabe mandado de segurança** contra os **atos de gestão comercial** praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público.

§ 3º Quando o direito ameaçado ou violado couber a **várias pessoas**, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança.

## 1. Âmbito temático da norma

A Lei nº 12.016/2009 disciplina e estabelece os regramentos atinentes ao mandado de segurança, tanto no âmbito individual quanto no âmbito coletivo. O referido ato normativo substitui as leis anteriores que conferiam tratamento à matéria, especialmente as Leis nº 1.533/1951 e nº 4.348/1964.

Seu art. 1º reproduz em grande parte o art. 5º, LXIX, da CRFB/88 (*“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”), definindo o âmbito temático da norma e também os casos de cabimento dessa ação mandamental. Outro dispositivo constitucional que também se refere a tal writ é o inciso LXX da CRFB/88, que se refere ao mandado de segurança coletivo, dispondo que “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”.*

Esse último aspecto é também abordado pelos artigos 21 e 22 da presente Lei, os quais são objeto de tratamento específico pelo Volume 28 desta coleção de “Leis Especiais para Concursos”, que tratando dos Direitos Coletivos em geral aborda a questão conjuntamente com as outras leis concernentes ao microsistema do processo civil coletivo, tais como a Lei da Ação Civil Pública (7.347/1985), o Título III do Código de Defesa do Consumidor (8.078/1990), a Lei da Ação Popular (4.717/1965) e também o Mandado de Injunção Coletivo (artigos 12 e 13 da Lei nº 13.300/2016). Para o estudo específico desses assuntos, remetemos o leitor à referida obra.

### → Aplicação em concurso:

- **Técnico Judiciário - Área Administrativa – TRT 5ª Região (2008) - CESPE**  
“Qualquer partido político pode impetrar mandado de segurança coletivo para proteção de direito líquido e certo”.  
*Afirmativa errada.*

## 2. Antecedentes históricos

Dentre as características que distinguem e dão identidade peculiar à ação de mandado de segurança está a necessária presença de **direito líquido e certo**. Aliás, esse é o próprio objetivo da previsão específica dessa ação, que tem como finalidade constitucionalmente manifestada a proteção de direito líquido e certo, no que o texto constitucional é reproduzido pelo art. 1º da Lei nº 12.016/2009. Convém, pois, saber qual o alcance semântico da expressão.

Do ponto de vista histórico, a primeira previsão constitucional da ação de mandado de segurança se deu no texto de 1934, cujo artigo 113, item 33, assim dispunha:

## CAPÍTULO II

## Dos Direitos e das Garantias Individuais

**Art. 113** - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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

Note-se que já se tinha a previsão do mandado de segurança dentro do capítulo constitucional relativo aos direitos e garantias individuais, abrangendo tanto os brasileiros quanto os estrangeiros residentes no país. Previa-se o cabimento da ação nos casos de manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade de qualquer autoridade, mas fazia-se referência, nessa época, a “direito certo e incontestável”. Ainda, na ausência de procedimento específico, determinava-se a aplicação do mesmo rito aplicável ao *habeas corpus*, exigindo-se a prévia manifestação da pessoa de direito público interessada e ressaltando-se expressamente o não prejuízo de outras ações cabíveis.

Antes disso, na ausência de previsão de instrumentos processuais destinados à proteção desses direitos líquidos e certos, ou os direitos fundamentais e as garantias individuais em geral, criou-se sob a vigência da Constituição Republicana de 1891 a **doutrina brasileira do *habeas corpus***, pela qual se atribuía a esta última via processual uma interpretação mais ampla, que ensejasse o seu manejo para a proteção de direitos e liberdades individuais em geral.

É que, em sua redação original, a Constituição de 1891 já continha previsão expressa do cabimento de *habeas corpus* para as situações em que o indivíduo, brasileiro ou estrangeiro residente no país, sofresse ou se achasse em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder. Essa era a disposição do art. 72, § 22, daquela Constituição:

## SEÇÃO II

## Declaração de Direitos

**Art. 72** - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 22 - Dar-se-á o *habeas corpus*, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder.

A partir dessa previsão constitucional bastante ampla, que possibilitava a impetração de *habeas corpus* para a proteção de situações de violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder em geral, a “doutrina brasileira do *habeas corpus*” desenvolveu-se no sentido de ampliar essa via processual, inicialmente pensada para a proteção do direito de ir e vir, à tutela de direitos violados ou ameaçados por qualquer atuação arbitrária do poder público, em proteção a direitos que, direta ou indiretamente, se vinculassem à liberdade individual. É dizer: na falta de outros instrumentos processuais mais adequados (como supervenientemente se revelaria o mandado de segurança), tentava-se conferir ampla interpretação ao cabimento do *habeas corpus*. O processo de construção dessa teoria teve grande contribuição do então advogado Rui Barbosa, que por vezes provocou o Supremo Tribunal Federal, pela via do *habeas corpus*, a aplicar esse entendimento.

Entretanto, em 1926 sobreveio a Emenda Constitucional nº 3 à Constituição de 1891, que alterou as disposições relativas ao *habeas corpus*, restringindo as hipóteses de seu cabimento à violência por meio de prisão ou ao constrangimento ilegal à liberdade de locomoção. Veja-se como ficou a nova redação à época:

## SEÇÃO II

## Declaração de Direitos

**Art.72** - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

[...]

§ 22. Dar-se-ha o *habeas-corpus* sempre que alguém soffrer ou se achar em imminente perigo de soffrer violencia por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

A partir dessa restrição constitucional, perderam forças os argumentos sustentados pela “doutrina brasileira do *habeas corpus*”, pelo que se aumentou a necessidade de que se prevísse algum instrumento processual destinado à proteção mais ampla e célere dos direitos individuais atingidos ou ameaçados por condutas do poder público em geral. Assim é que a Constituição de 1934 instituiu, pela vez primeira no ordenamento jurídico brasileiro, o Mandado de Segurança, que recebeu tratamento no plano infraconstitucional pela Lei nº 1.533/1951.

### → Aplicação em concurso:

- **Analista de Contas – MPC/MS (2013) – FCC**

“Marcante na evolução histórica da proteção dos direitos fundamentais no constitucionalismo brasileiro foi a construção interpretativa levada a efeito pelo Supremo Tribunal Federal em torno do significado do instituto do *habeas corpus* sob a vigência da Constituição de 1891. Tal orientação jurisprudencial, chamada de ‘doutrina brasileira do *habeas corpus*’,

- A) consubstanciou a principal fonte de inspiração do mandado de segurança, *writ* introduzido no ordenamento brasileiro a partir da Constituição de 1934.
- B) reconhecia a legitimidade do uso de *habeas corpus* em face de lesão ou ameaça a qualquer dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.
- C) foi inspirada nos ideais do neoconstitucionalismo.
- D) reconhecia a legitimidade do uso de *habeas corpus* em face de lesão ou ameaça a outras liberdades individuais, muito embora o texto constitucional original limitasse expressamente o alcance do *writ* apenas à liberdade de locomoção.
- E) caracterizou-se fundamentalmente por dotar o *habeas corpus*, ainda que sem base normativa, de elevado nível de informalidade processual, dispensando a exigência de representação por advogado devidamente constituído e reconhecendo a legitimidade de concessão *ex officio* pela autoridade judicial.”

*Alternativa correta: letra ‘A’.*

- **OAB (2009)**

“No que se refere aos remédios constitucionais, assinale a opção correta.

- A) A ação popular pode ser ajuizada por qualquer pessoa para a proteção do patrimônio público estatal, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.
- B) A ação civil pública somente pode ser ajuizada pelo MP, segundo determina a CF.
- C) A doutrina brasileira do habeas corpus, cujo principal expoente foi Rui Barbosa, conferiu grande amplitude a esse writ, que podia ser utilizado, inclusive, para situações em que não houvesse risco à liberdade de locomoção.
- D) O habeas data pode ser impetrado ao Poder Judiciário, independentemente de prévio requerimento na esfera administrativa.”

*A alternativa correta é a letra ‘C’.*

- **Promotor de Justiça – MP/Piauí (2012)- CESPE**

“Denomina-se doutrina brasileira do *habeas corpus* o entendimento atual do STF, reunido em diversas súmulas, acerca da aplicação e cabimento desse instituto”.

*Afirmativa errada.*

Nos textos constitucionais seguintes, manteve-se a figura do *writ*, dessas outras vezes já com a expressão de “direito líquido e certo”. A exceção foi a Constituição de 1937, que não continha previsão específica relativa ao mandado de segurança. Analisados esses antecedentes históricos e a origem da “doutrina brasileira do *habeas corpus*”, voltemos à análise dos elementos que caracterizam a presença ou ausência de direito líquido e certo.

### 3. Direito líquido e certo. Prova pré-constituída.

Em linhas gerais e de forma bastante direta, pode-se afirmar que a presença de direito líquido e certo se caracteriza quando resultar de fato indubitado, facilmente comprovável, sem necessidade de maior instrução probatória processual. Note-se, nesse sentido, que a noção se vincula com a própria ideia de **prova pré-constituída**, isto é, a necessidade de que os meios de prova que demonstrem os fatos e os direitos alegados sejam existentes previamente à própria ação, visto que o rito processual da ação de mandado de segurança não admite a instrução probatória, o que seria incompatível com o vetor de celeridade intrínseco a tal via processual.

Nesse mesmo sentido é a lição de Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes: “Direito líquido e certo é aquele que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração”<sup>1</sup>. É, então, titular do direito líquido e certo aquele que demonstrar, desde o ajuizamento da ação, a incontestabilidade do seu direito, mediante prova pré-constituída.

Observe-se que a necessidade de prova pré-constituída que evidencie o direito líquido e certo do impetrante não representa obstáculo à investigação jurídica da questão debatida no *writ*, isto é, não impede a discussão de teses jurídicas controversas, tampouco a análise de questões jurídicas complexas. É dizer: a mera complexidade da interpretação das normas atinentes ao direito invocado não apresenta óbice ao cabimento desta ação. Entretanto, exige-se do impetrante que os fatos ensejadores de seu direito sejam comprovados de plano, pela via documental, já desde a petição inicial da impetração.

► **STF:**

Súmula nº 625/STF: “Controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de Mandado de Segurança”.

→ **Aplicação em concurso:**

• **Analista de Controle – TCE/PR (2016) – CESPE**

“O cabimento do mandado de segurança depende da presença de direito líquido e certo e, portanto, esse instrumento será inadequado quando a matéria de direito, objeto da ação, for controvertida.”

*A afirmativa está errada.*

• **Analista do Ministério Público – MP/RJ (2016) – FGV (adaptada)**

“No que se refere ao mandado de segurança, é correto afirmar que: Visa a tutelar direito líquido e certo, compreendido como tal aquele que decorre de fatos demonstráveis de plano, por meio de prova documental pré-constituída.”

*A afirmativa está correta.*

• **Analista da Defensoria Pública – DPE/RO (2015) – FGV**

“No que se refere ao mandado de segurança, é correto afirmar que:

---

1. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. São Paulo: Editora Malheiros, 2013, p. 37.



Visa a tutelar direito líquido e certo, compreendido como tal aquele que decorre de fatos demonstráveis através de prova documental, pericial ou oral.”

*A afirmativa está errada.*

- **Analista do CNMP – Direito – CNMP (2015) – FCC**

“Controvérsia sobre matéria de direito não impede a concessão de mandado de segurança.”

*A afirmativa está correta.*

- **Analista do CNMP – Direito – CNMP (2015) – FCC**

“A complexidade dos fatos exclui por si só o caminho do mandado de segurança.”

*A afirmativa está errada.*

- **Procurador da Assembleia Legislativa de Goiás (2015) – CS-UGF**

“É sabido que o mandado de segurança é espécie de ação constitucional, de natureza cognitiva, destinada a tutelar direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data. No mandado de segurança, [...] o direito líquido e certo que enseja tutela pela via mandamental é aquele sobre o qual não há controvérsia, doutrinária ou jurisprudencial.”

*A afirmativa está errada.*

- **Auditor Substituto – TCE/RJ (2015) – FGV**

“O mandado de segurança [...] sendo ação constitucional, admite qualquer meio de prova indispensável para a parte demonstrar a ilegalidade ou abuso de poder.”

*A afirmativa está errada.*

- **Auditor Substituto – TCE/RJ (2015) – FGV**

“O mandado de segurança [...] pode ser impetrado pelo ofendido, sem necessidade de representação por advogado, à semelhança do que ocorre no caso de habeas corpus.”

*A afirmativa está errada.*

- **Auditor Substituto – TCE/RJ (2015) – FGV**

“O mandado de segurança [...] é admissível contra omissão ilegal ou abusiva de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público.”

*A afirmativa está correta.*

- **Procurador do Município de Niterói (2014) – FGV (adaptada)**

“Em relação ao mandado de segurança, é correto afirmar que:

Visa a tutelar direito líquido e certo, compreendido como tal aquele que decorre de fatos demonstráveis de plano, mediante prova documental pré-constituída.”

*A afirmativa está correta.*

- **Procurador do Município de Nossa Senhora do Socorro/SE (2014) – FUNDEP**

“A noção de direito líquido e certo, em seu específico sentido jurídico-processual, significa fato incontestável e inequívoco, demonstrado imediatamente por meio de prova documental, literal e pré-constituída.”

*A afirmativa está correta.*

- **Promotor de Justiça – MPE/PR (2014) – Banca própria**

“Controvérsia sobre matéria de direito impede concessão de mandado de segurança.”

*A afirmativa está errada.*

- **Juiz de Direito – TJ/MT (2014) – FMP**

“Quanto ao direito líquido e certo em mandado de segurança, é correto afirmar que:

- A) é um conceito de direito material e revela o objeto litigioso do processo.
- B) é um conceito ligado à circunstância de o direito poder ser provado por todos os meios juridicamente admissíveis.
- C) é um conceito de direito material que, contudo, não constitui o objeto litigioso do processo.
- D) é um conceito processual, ligado à circunstância de o direito poder ser provado tão-somente mediante prova documental.
- E) nenhuma das afirmações é totalmente correta.”

*Alternativa correta: letra “D”.*

- **Procurador Municipal – Prefeitura de Paraty/RJ (2016) – CESPE**

“A impetração do mandado de segurança deve fundamentar-se:

- A) Em alegações que dependam de dilação probatória.
- B) Em recursos administrativos.
- C) Na natureza civil da ação constitucional.
- D) Na hipótese de ajuizamento.
- E) No conceito de direito líquido e certo.”

*Alternativa correta letra “E”.*

**• Advogado – Fundação Santa Cabrini/RJ (2014) – CEPERJ**

“Nos termos da Constituição, não cabendo Habeas Data ou Habeas Corpus, será possível a impetração de Mandado de Segurança quando houver:

- A) pretensão resistida
- B) reconhecimento jurídico
- C) direito líquido e certo
- D) ato legal
- E) decisão administrativa.”

*Alternativa correta letra “C”*

**• Técnico – MPE/RJ (2011) – FUJB**

“Entende-se por ‘direito líquido e certo’, expressão utilizada pela CRFB/88 para estatuir o cabimento de um dos remédios constitucionais que prevê entre suas declarações de direitos e garantias fundamentais, aquele:

- A) no qual tanto o pedido quanto a quantidade pedida vêm expressos desde a exordial;
- B) determinado acerca do que se pede e mensurável por mero cálculo aritmético;
- C) cuja prova já se apresenta pré-constituída, produzida desde o oferecimento da petição inicial;
- D) cuja comprovação vem indicada desde o aforamento da demanda, não comportando emendas quando da fase de instrução probatória
- E) não amparado por habeas corpus e/ou habeas data.”

*Alternativa correta letra “C”.*

**• Auxiliar Administrativo – UFRJ (2015) – UFRJ**

“O instrumento que se utiliza para a proteção de direito líquido e certo contra ato ou omissão de autoridade pública não amparado por habeas corpus ou habeas data chama-se,

- A) mandado judicial.
- B) direito de petição.
- C) ação rescisória.
- D) mandado de injunção.
- E) mandado de segurança.”

*Alternativa correta letra “E”.*