

O MANDADO DE SEGURANÇA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA

THE INJUNCTION AS INSTRUMENT FOR THE EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND THE PROMOTION OF CITIZENSHIP

Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini*

João Raul Penariol Fernandes Gomes**

Giovana Carla Atarasi Jurca***

* Possui graduação em Enfermagem pela Universidade de São Paulo (1986), graduação em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (1991), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Atualmente é professora do curso de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito ministrado pela Universidade de Ribeirão Preto. Juíza de Direito Titular da 4ª Vara Cível de São Carlos-SP, Presidente do Colégio Recursal da 12ª Circunscrição Judiciária - São Carlos/SP e Membro titular da Turma de Uniformização do Sistema de Juizados Especiais - TJSP no biênio compreendido entre 04/07/2022 e 03/07/2024. Desde abril de 2021, a docente Flávia de Almeida Montingelli Zanferdin vinculada ao Programa de Pós-graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNAERP, passou a integrar o Grupo de Pesquisa em Direito Constitucional e a atuar como membro do Conselho Consultivo da Brazilian Research and Studies Journal, da University of Würzburg, Campus Hubland Nord, Würzburg, da Alemanha, vinculados ao Brazilian Research and Studies Center BraS.

** Mestrando em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (UNESP), sob orientação do Prof. Dr. Victor Hugo de Almeida. Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (UNESP). Professor/Facilitador na Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP-UNESP). Professor substituto na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (UNESP) na disciplina de Direito Processual Civil IV. Advogado.

*** Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Pós-graduada no Programa Lato Sensu de MBA em Gestão Empresarial pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (2022). Pós-graduada no Programa Lato Sensu de MBA em Gestão de Pessoas pela HSM University (2022). Pós-graduada em Direito do Trabalho e Compliance Trabalhista pelo IEPREV (2021). Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (2017). Graduada em Direito pela Uniseb COC (2012). Atua na área de Direito Individual e Coletivo do Trabalho, nos seguimentos: Consultivo, Preventivo, Compliance e Contencioso Administrativo e Judicial. Advogada na Laurentiz Sociedade de Advogados.

Artigo recebido em 23/05/2022 e aceito em 23/02/2023.

Como citar: ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; JURCA, Giovana Carla Atarasi; GOMES, João Raul Penariol Fernandes. O mandado de segurança como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e de promoção da cidadania. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 25, n. 42, p. 161, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Considerações sobre o mandado de segurança. 1.1 Aspectos históricos e jurídicos do mandado de segurança. 1.2 Aspectos materiais e processuais do mandado de segurança. 1.3 Aspectos gerais do mandado de segurança coletivo. 1.4 Considerações sobre “direito líquido e certo”. 2 Considerações sobre os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana. 3 Os direitos fundamentais e a aplicação do mandado de segurança em sua efetivação. Conclusão. Referências.

RESUMO: Os direitos fundamentais foram estabelecidos sob o ímpeto de uma constituição dirigente com o ideal transformador da sociedade. A partir disso, a construção de uma sociedade livre, igualitária e justa se tornou o objetivo de Estado Democrático de Direito. Neste contexto, o presente artigo busca investigar o instituto do mandado de segurança como um mecanismo tutelar dos direitos fundamentais e de promoção da cidadania contra as arbitrariedades praticadas pelo Poder Público. O artigo também analisa as raízes históricas do mandado de segurança, tomando como base o direito mexicano, e os conceitos de direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana. Para a execução do objetivo proposto, adota-se, como método de procedimentos, a técnica de pesquisa bibliográfica em artigos científicos, documentos legislativos e entendimentos jurisprudenciais; e, como método de abordagem, adota-se o dedutivo. Por fim, o trabalho conclui que o mandado de segurança constitui uma legítima expressão da cidadania, pois por meio desse remédio constitucional é possível resguardar os direitos fundamentais contra violações de autoridades públicas quando materializados na forma líquida e certa.

Palavras-chave: instrumento de efetivação. direitos fundamentais. dignidade humana. tutela de direitos.

ABSTRACT: *The fundamental rights were established under the impetus of a directive constitution with the ideal of transforming society. From then on, the construction of a free, egalitarian and fair society became the objective of the Democratic State of Law. In this context, the present article seeks to investigate the institute of the writ of mandamus as a mechanism to protect fundamental rights and to promote citizenship against arbitrary actions by public authorities. The article also analyzes the historical roots of the writ of mandamus, taking Mexican law as a base, and the concepts of fundamental rights and human dignity. For the execution of the proposed objective, it is adopted, as method of procedures, the technique of bibliographical research in scientific articles, legislative documents and jurisprudential understandings; and, as method of approach, it is adopted the deductive. Finally, the work concludes that the writ of mandamus constitutes a legitimate expression of citizenship, because through this constitutional remedy it is possible to safeguard fundamental rights against violations by public authorities when materialized in liquid and certain form.*

Keywords: *instrument of effectiveness. fundamental rights. human dignity. protection of rights.*

INTRODUÇÃO

As discussões relacionadas à concretização de uma sociedade livre, justa e solidária, como um dos objetivos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, conforme disposto no seu artigo 3º, inciso I, requer ações efetivas e substanciais por parte do Poder Público.

Para os pensadores da teoria naturalista, a sociedade é vista como fator natural, “determinado pela necessidade que o homem tem da cooperação de seus semelhantes para a consecução dos fins de sua existência”. (DALLARI, 2010, p. 11)

Por outro lado, os filósofos defensores da teoria contratualista, que são contrários à ideia de sociedade natural, entendem que a sociedade se formou por meio de um pacto social e, portanto, surgiu em um determinado momento da história. Para os contratualistas, como Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu e Jean Jacques Rousseau, a sociedade é fruto da vontade do homem ratificada na forma de contrato social. Nessa linha de pensamento, a democracia seria a soma da liberdade natural, da igualdade e da soberania popular. Vale ressaltar que o ponto comum entre esses autores é justamente o pressuposto do “impulso associativo natural, com a afirmação de que só a vontade humana justifica a existência da sociedade”. (DALLARI, 2010, p. 12)

Em resumo, pode-se afirmar que os indivíduos convivem em sociedade pois almejam como fins principais a perseguição de valores e crenças comuns e a efetivação de direitos básicos. (RANIERI, 2013)

Para dar base e sustentação às diretrizes da sociedade, desenvolveu-se o sistema normativo, como ferramenta de resolução de conflitos sociais, limitador do poder estatal e garantidor dos direitos básicos.¹ Como máxima expressão, desenvolveu-se as constituições dotadas de regras e princípios basilares e norteadores. (KELSEN, 1999)

O sistema constitucional brasileiro tem como baluarte latente o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que se torna o núcleo irradiador e central para todo o ordenamento pátrio. Ou seja, o Estado existe em função da pessoa humana, constituindo-se como um dos seus fundamentos. Por sua vez, a dignidade da pessoa humana é considerada como condição de princípio constitucional estruturante do Estado Democrático de Direito. (REALE, 2010)

No contexto brasileiro, os direitos fundamentais podem ser compreendidos como os direitos reconhecidos, ou outorgados, e protegidos pelo Direito Constitucional, concernentes às pessoas como membros de um ente público concreto.

¹Sobre essa questão, Tércio Sampaio Ferraz Junior (2008) comenta que o Direito representa um complexo mundo de contradições que contém, ao mesmo tempo, as filosofias da obediência e da revolta; utilizada para conformação do *status quo* da situação, ou também para a sustentação moral da indignação e da rebelião. O Direito pode ser utilizado para a proteção contra o poder arbitrário, resguardando a maioria da tirania; também confere igualdade entre os indivíduos, amparando os desfavorecidos. Ademais, o Direito pode ser um instrumento manipulável, permeado de técnicas de dominação e controle. Salienta que “[...] o Direito, como ordem, perde seu caráter maniqueísta, isto é, supera-se a visão primitiva do direito como o *bonum*, em oposição ao antijurídico que se identifica com o *malum*. O tratamento dado ao comportamento desviante encaminha-se agora para procedimentos decisórios regulados, surgindo as formas de jurisdição: juízes tribunais, partes, advogados etc. Percebe-se que o direito abarca o lícito e o ilícito, pois este também é comportamento *jurídico*, só que proibido.” (FERRAZ JUNIOR, 2008, p. 31)

Pensando nesse ponto, para que haja garantia dos direitos fundamentais, é necessário que o Estado possibilite aos indivíduos resposta jurisdicional efetivamente célere e que garanta, de fato, o acesso ao Poder Judiciário. Ou seja, o Estado deve perseguir, além do bem-comum ou do bem-estar social, a ampla garantia, proteção e promoção dos direitos fundamentais. O bem comum, a dignidade humana e os direitos fundamentais traduzem valores eleitos aprioristicamente, sem conexão com a realidade social. Os fins do Estado podem ser racionalmente compreendidos e definidos; não como um *a priori* teórico e dogmático, mas sim como um produto do desenvolvimento histórico. (RANIERI, 2013)

Com a afirmação dos direitos fundamentais, mostrou-se necessária a criação de dispositivos que efetivamente tutelem esses direitos contra os excessos e as opressões decorrentes do poder soberano do Estado. Entre os remédios mais contundentes para o resguardo dos direitos fundamentais contra as violações estatais está o mandado de segurança.

Para os objetivos desse trabalho, no primeiro tópico, busca-se estabelecer algumas considerações sobre o mandado de segurança, considerando o texto constitucional e a legislação específica correlata. No segundo tópico, destacam-se os direitos fundamentais, a partir de uma perspectiva teórica e crítica. Por último, aborda-se o mandado de segurança como uma possibilidade de efetivação dos direitos fundamentais, tomando-se como base uma breve análise jurisprudencial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Para a execução do objetivo proposto, adotou-se, como método de procedimentos, a técnica de pesquisa bibliográfica em artigos científicos, documentos legislativos e entendimentos jurisprudenciais; e, como método de abordagem, adotou-se o dedutivo.

1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MANDADO DE SEGURANÇA

O mandado de segurança (*mandamus* do latim) refere-se a um remédio de assento constitucional, estabelecido no artigo 5º, incisos LXIX e LXX; art. 102, inciso I, alínea “d”, e inciso II, alínea “a”; artigo 105, inciso I, alínea “b”, e inciso II, alínea “b”; artigo 108, inciso I, alínea “c”; e artigo 109, inciso VIII da Magna Carta, além de ser disciplinado pela Lei n.º 12.016 de 2009, para a proteção do cidadão contra atos ilegais e abusivos praticados por autoridade pública.

A concessão do mandado de segurança, de acordo com a legislação ordinária, em seu artigo 1º, visa a proteção do direito líquido e certo, desde que esse direito não seja amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica vier a sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade de qual categoria for ou de qualquer função que venha a desempenhar. (MELO FILHO; POLO; GODOI, 2017)

Antes de adentrar no aspecto material, importante tecer breves considerações históricas sobre o mandado de segurança e as inspirações para criação desse instituto.

1.1 Aspectos históricos e jurídicos do mandado de segurança

A semelhança dos demais povos, o Brasil inicia o regime político e jurídico do período imperial com a outorga da Constituição de 1824, com previsão de direitos individuais. O projeto constitucional foi elaborado por Andrada Machado e Silva, na Assembleia Geral Constitucional de 1823, com viés liberal e de manutenção do poder do monarca. (MENDES; BRANCO, 2011)

Importante dizer que na primeira Constituição do Império, delimitou-se a matéria constitucional, reduzindo-a apenas aos limites e atribuições dos poderes políticos e aos direitos individuais e políticos. Além do mais, a matéria constitucional não poderia ser alterada pela legislação ordinária, conferindo, assim, traços de rigidez² à Magna Carta Imperial. Sobre essa questão, José Duarte Neto (2009, p. 180) comenta que:

Em resumo, a Constituição Política do Império foi uma das mais estáveis de nossa história constitucional, não somente pela persistência das decisões políticas fundamentais, sua

² Diz-se que uma constituição é rígida quando ela é dotada de um procedimento solene e formal para a alteração das normas constitucionais, quando comparado com o procedimento e alteração das normas infraconstitucionais. A estabilidade constitucional é o fim perseguido pela rigidez, portanto, diz-se que a estabilidade é a capacidade de persistir e transformar-se no tempo, conservando suas características principais. De acordo com José Duarte Neto (2009, p. 6), “[...] as Constituições Rígidas são dotadas de uma imutabilidade relativa e de uma supremacia formal. Garantidas por um modelo de controle de constitucionalidade e de institutos de superação de crises.” As Constituições rígidas surgiram com o constitucionalismo moderno, sob o ideário do Iluminismo, durante as Revoluções Liberais. A estabilidade é uma característica importante e necessária, pois modifica-se de forma autônoma, sem perder sua essência e princípios para se aquedar a uma nova situação. “A instabilidade não pode ser interpretada como a ausência de mudança, porque as mudanças são instrumentos de atualização do próprio sistema, desde que preservadas suas principais características. Instabilidade estará mais próximo do sentido de crise”. (DUARTE NETO, 2009, p. 16)

vitalidade em atravessar as décadas com instituições aptas para superar as demandas sociais e políticas, como também porque foi um texto intocado, dado aos limites colocados à sua forma.

Nesse momento histórico, a inserção dos direitos individuais representa a prevalência dos ideais democráticos, liberais e jusnaturalistas que permeavam as sociedades europeias. Contudo, a Constituição do Império não previa mecanismo judicial capaz de “[...] obter a sua pronta e enérgica reparação perante os tribunais, quando ofendidos por ato ilegal do poder público”. (BUZAID, 1961, p. 212)

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 não apresentou evolução na proteção dos direitos constitucionais. A primeira manifestação, nesse sentido, deu-se com a promulgação da Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894³, que instituiu uma ação especial, de competência da Justiça Federal, cujo escopo era invalidar decisões ou atos emanados de autoridades administrativas federais, que implicassem em lesão aos direitos individuais. (BUZAID, 1961)

O artigo 13 da Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894, bem como seus parágrafos assim disciplinaram sobre o ajuizamento dessa ação especial em comento:

Art. 13. Os juizes e tribunaes federaes processarão e julgarão as causas que se fundarem na lesão de direitos individuaes por actos ou decisão das autoridades administrativas da União.

§ 1º As acções desta natureza sómente poderão ser propostas pelas pessoas offendidas em seus direitos ou por seus representantes ou successores.

§ 2º A autoridade administrativa, de quem emanou a medida impugnada, será representada no processo pelo ministerio publico. Poderão tomar parte no pleito os terceiros que tiverem um interesse juridico na decisão da causa.

[...]

§ 7º A requerimento do autor, a autoridade administrativa que expediu o acto ou medida em questão suspenderá a sua execução, si a isso não se oppuzerem razões de ordem publica.

[...]

³ A Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894, foi de autoria de Rodrigo Octávio, cuja intenção era completar a organização da Justiça Federal da República. Na época, o Presidente Floriano Peixoto deixou transcorrer o prazo de sanção da lei e, por isso, o projeto foi devolvido para o Presidente do Senado, Manuel Victoriano Pereira, sendo promulgada e publicada pelo mesmo, no dia 20 de novembro de 1894.

§ 10. Os juizes e tribunaes apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos occurrentes as leis manifestamente inconstitucionaes e os regulamentos manifestamente incompativeis com as leis ou com a Constituição.

§ 11. As sentenças judiciaes passarão em julgado e obrigarão as partes e a administração em relação ao caso concreto que fez objecto da discussão.

§ 12. A violação do julgado por parte da autoridade administrativa induz em responsabilidade civil e criminal. (BRASIL, 1894)

Importante notar que o parágrafo 12 do comentado dispositivo prevê a responsabilidade civil e criminal da autoridade administrativa que violar a decisão proferido pelo tribunal no julgamento da ação protetiva.

Entretanto, a medida legislativa não surtiu efeitos concretos no pronto-atendimento da tutela dos direitos. A demora na solução das violações aos direitos constitucionalmente garantidos, e inexistindo medida judicial eficaz, os jurisdicionados procuraram se socorrer de outras medidas judiciais atípicas, não apenas para impedir a ameaça de violação aos direitos, mas também para restabelecer os direitos violados. Sobre essa situação, Alfredo Buzaid (1961, p. 214-215) comenta que:

Serviam-se então quer dos interditos, visando proteger a chamada “posse de direito”, quer do *habeas corpus*, consideravelmente ampliado em seu objeto, e já agora apto a abranger, além da liberdade de locomoção, ainda a liberdade de consciência, de pensamento e de reunião. Esta obra construtiva, para cujo triunfo cooperaram os mais distinguidos advogados, nomeadamente Rui Barbosa, realizou-a por algum tempo o Supremo Tribunal Federal, num esforço de adaptação de velhas formas de tutela jurídica às exigências da nova ordem, que reclamava medida mais pronta e eficaz para a proteção dos direitos do homem.

Não demorou para que os juriconsultos da época buscassem uma solução para a questão. Ao que indica, a primeira sugestão criada para regulamentar a tutela dos direitos constitucionais, que se diferenciava do *habeas corpus* e do interdito, foi elaborado por Aberto Torres⁴, na sua

⁴ Alberto Torres nasceu em Itaboraí, no estado do Rio de Janeiro, em 1865. Formou-se em Direito pela faculdade de Direito do Recife, no ano de 1885. Foi deputado estadual na legislatura de 1892-1893; na sequência, foi deputado federal, no período de 1893-1896, pelo estado do Rio de Janeiro. Assumiu a pasta da Justiça, em 1896, a pedido do então Presidente da República Prudente de Moraes, permanecendo no cargo até 1897. Foi governador do estado do Rio de Janeiro no período de 1897 a 1900. Em abril de 1901,

obra intitulada “A Organização Nacional”, publicada pela primeira vez em meados 1914.

Em seu texto, o autor propõe a criação de um mandado de garantia, com o fito de proteger os direitos individuais e coletivos, públicos e privados, contra os atos do poder público ou de particulares, que não tivessem medidas judiciais expressamente previstas. Assim foi sua proposta para inserção do artigo 73 na Constituição Federal:

Accrescente-se: Art. 73. E' creado o mandato de garantia, destinado a fazer consagrar, respeitar, manter ou restaurar preventivamente os direitos, individuaes ou collectivos, publicos ou privados, lesados por acto do poder publico, ou de particulares, para os quaes não haja outro recurso especial. Paragrapho único. Este mandato só poderá ser expedido, depois de ouvido o Conselho Nacional ou outro órgão do Poder Coordenador, quando o direito lesado fôr de natureza essencialmente política, interessar directamente á independencia dos outros poderes publicas, ou quando a lesão resultar de actos daquelle poder. No exercicio desta attribuição, competirá ao órgão competente do Poder Coordenador decidir, sob criterio político e administrativo, o ponto de interesse publico ou governamental envolvido na causa. (TORRES, 1914 p. 381-382)

Apenas de promissoras, a proposta inicial elaborada por Alberto Torres não foi incorporada às alterações legislativas subsequentes.

No ano de 1922, durante a ocorrência do congresso jurídico, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edmundo Muniz Barreto, propôs a criação de um remédio constitucional semelhante ao *juicio de amparo*⁵ mexicano. (BUZUID, 1961)

foi nomeado para o cargo de ministro no Supremo Tribunal Federal. Alberto Torres era um defensor do pensamento ruralista, era nacionalista e defensor de um Poder Executivo forte. Faleceu em 1917. Para mais informações, acesse: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/alberto_torres. Acesso em: 12 jan. 2022.

⁵ De acordo com José Luís Lazzarini (2000), o *juicio de amparo* é um remédio constitucional, exercido pelos órgãos jurisdicionais mexicano, cujo objetivo é proteger os particulares. Ou seja, trata-se de uma ação ajuizada pelos indivíduos com o fio de buscar proteção contra ato inconstitucional de alguma autoridade. Esse instituto surgiu como uma resposta às inúmeras arbitrariedades cometidas pelo governo mexicano contra os direitos fundamentais. Assim, a Constituição do Estado de Yucatán de 1840, elaborada por Manuel Crescencio Rejón, instituiu o *juicio de amparo*, como medida judicial de proteção contra violações constitucionais. A Supremo Corte Mexicana era competente para julgar as violações cometidas pelo Poder Executivo e Poder Legislativo, enquanto os demais juizes tinham a competência para conhecer as violações praticas pelos demais autoridades nacionais. Sobre os precedentes do instituto, o pesquisador comenta: “[...] Ante estos precedentes México era presa del desorden y la injusticia, la

Sobre essa importante inovação constitucional mexicana, que inspirou a criação do mandado de segurança brasileiro, o Alfredo Buzaid (1961, p. 203) comenta que:

Dez anos depois a aspiração [*juicio de amparo*] se convertia numa esplêndida realidade, incorporando-se na Constituição de 1857 a fórmula elaborada por Otero, que nunca mais se afastou do sistema mexicano; ao contrário, foi sendo aperfeiçoada, em sua evolução, para abranger, em seu alcance, não apenas a ofensa produzida pelo executivo e legislativo, mas também por autoridades judiciárias. Estava criado, pois, definitivamente, o juízo constitucional de amparo, instituto que tornou inolvidáveis os nomes de Rejón e Otero e revelou o espírito criador do direito mexicano, apresentando ao mundo um remédio jurídico idôneo à tutela jurisdicional dos direitos subjetivos ofendidos por ato de qualquer poder. Daí por diante, numa continuidade nunca interrompida, a cultura jurídica mexicana preservou sempre o instituto que conta mais de um século. Êle representa o triunfo do sistema federativo e o primado da constituição rígida, servindo para manter, como observou Emílio Rabasa, cada poder nos limites de sua competência em relação às pessoas que podem sofrer arbitrariedade, em relação aos poderes entre si, definidas as suas atribuições; e em relação à forma de governo, de modo a assegurar ação tanto do poder federal quanto do estadual.

As reformas constitucionais mexicanas aperfeiçoaram o instituto, delegando-o a importante missão de promoção da cidadania através da tutela dos direitos constitucionais em face de arbitrariedades cometidas

prisión, la tortura, la confiscación y la muerte eran corrientes en la sociedad mexicana. Los llamados y a veces invocados derechos del hombre eran pura ficción. Tal como lo expresa Fernández del Castillo: ‘En estas circunstancias, las declaraciones de derechos del hombre contenidas en las leyes constitucionales eran letra muerta cuando estaba en juego el interés de la gente que por imposición de las armas ejercía el Gobierno. Se hacía pues necesario dar al pueblo un procedimiento accesible y eficaz, por el cual los tribunales pudieran ampararlo, deteniendo la acción abusiva de las autoridades’” (LAZZARINI, 2000, p. 213). Entretanto, embora o projeto constitucional contivesse uma declaração de garantias fundamentais, tais direitos estavam restritos apenas ao estado de Yucatán. Foi no Congresso Constituinte de 1842, convocado para promulgar uma nova Constituição Federal, que Mariano Otero propôs a enumeração de garantias e direitos constitucionais, contudo, a proposta não prevaleceu. Em 1847, Otero desenvolveu a ideia de *juicio de ampara*, na *Acta de Reformas*, sugerindo três ideias centrais: (1) possibilidade de realizar queixa num juízo especial, e não como mero recurso; (2) restringir aos tribunais federais a competência jurisdicional para conhecer e julgar essas queixas e (3) proibir declaração geral sobre atos violadores da lei. A proposta ganhou adeptos sendo incorporado na Constituição Mexicana de 1857.

pelo Poder Público. Basicamente, *juicio de amparo* está fundamentado em três principais aspectos: (a) a medida é formulada pela parte prejudicada pelo ato considerado inconstitucional; (b) o proponente deve ser uma pessoa natural ou jurídica, porém, sempre particular; e (c) a sentença proferida no caso deve se limitar a resolver a lide, sem proferir declaração acerca do ato que gerou a violação do direito. (BUZAID, 1961)

Continuando, a “crise jurídica” que imperou no Brasil favoreceu os auspícios para uma reforma constitucional, que ocorreu nos anos seguintes. Em 1926, a Constituição Federal da época passou por uma revisão. Entre as principais alterações se deu a restrição do *habeas corpus* apenas para a garantia da liberdade de locomoção, eliminando a possibilidade de manejo desse remédio para a defesa de direitos civis. (MENDES; BRANCO, 2011)

No dia 11 de agosto de 1926, o deputado federal Gudesteu Pires, na sessão comemorativa de fundação do ensino jurídico no Brasil, apresentou o Projeto de Lei n.º 148, que previa a criação do mandado de segurança como ferramenta de efetivação dos direitos fundamentais violados pelo Poder Público. (BUZAID, 1961)

Nota-se que, nesse momento tornou-se evidente a necessidade para o desenvolvimento de uma ferramenta jurídica adequada para a proteção judicial em face de lesões a direitos subjetivos públicos, não resguardado pelo *habeas corpus*. (MENDES; BRANCO, 2011)

A ciência jurídica brasileira já ansiava, nesse momento, para o desenvolvimento de um instrumento processual-constitucional eficaz e célere, capaz de resguardar os direitos individuais. Somado a isso, ao longo da Primeira República⁶, as experiências empíricas empreendidas por meio dos interditos e do *habeas corpus* e o desenvolvimento doutrinário

⁶ Segundo o historiador Boris Fausto (2011), a Primeira República (1889-1930) teve início com as disputas entre os grupos políticos rivais, que dominavam as principais províncias (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), após o desgaste político, econômico e social do sistema monárquico. Em 15 de novembro de 1889, o marechal Deodoro da Fonseca, apoiado pelo Exército Brasileiro, proclamou a República dos Estados Unidos do Brasil, instituindo um Governo Provisório, do qual era chefe. A primeira constituição do período republicano foi promulgada em fevereiro de 1891, com inspiração no modelo estadunidense, instituindo uma república liberal, de sistema presidencialista de governo. Fixou-se um sistema de voto direto e universal a todos os cidadãos (maiores de 21 anos), exceto os analfabetos, mendigos e praças militares. “É comum denominada Primeira República como ‘república dos coronéis’, em uma referência aos coronéis da antiga Guarda Nacional, que eram em sua maioria proprietários rurais, como uma base local de poder.” (FAUSTO, 2011, p. 149). A Primeira República teve fim com a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, após o assassinato de seu parceiro político e candidato a Vice-Presidente da República.

contribuíram para a eclosão de uma nova revisão constitucional.⁷ (BUZAID, 1961)

Foi com o desenvolvimento da Constituição Federal de 1934 que o mandado de segurança ganhou assento constitucional, com previsão no artigo 113, parágrafo 33⁸. Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Branco (2011, p. 480) ensina que:

Assim, a Constituição de 1934 consagrou, ao lado do *habeas corpus*, e com o mesmo processo deste, o mandado de segurança para a proteção de “direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade” (art. 113, 33).

Ainda que o dispositivo constitucional fosse autoexecutável⁹, foi necessária a criação de uma norma infraconstitucional, capaz de dar base e substância para a medida. Assim, foi promulgada a Lei n.º 191, de 16 de janeiro de 1936, responsável por regulamentar material e processualmente o mandado de segurança. O artigo 1º e 2º da referida lei assim definiu:

Art. 1º Dar-se-á mandado de segurança, para defesa de direito certo e incontestável, ameaçado, ou violado, por acto

⁷ Alfredo Buzaid (1961, p. 215) ensina que, depois de 1931, o Brasil adentra numa fase de intensa reelaboração legislativa, com objetivo de atualizar as instituições políticas e abrir “novos horizontes no domínio do direito constitucional”. Esse progresso pode ser verificado pela criação do mandado de segurança, cujo objetivo era tutelar os direitos fundamentais; e o desenvolvimento da ação direta de declaração de inconstitucionalidade, com o fito de proteger a Constituição Federal. “[...] O primeiro está impregnado ainda do acentuado individualismo jurídico do século XIX, a segunda é uma legítima conquista da política contemporânea de racionalização do poder. Esta é defesa direta, aquela defesa indireta da Constituição. Cada qual, partindo de pontos distintos, concorre para um objetivo comum: a tutela da ordem jurídica constitucional.”

⁸ O instituto do mandado de segurança estava positivado na Constituição Federal de 1934 nos seguintes termos: “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 petitórias competentes.” (BRASIL, 1934)

⁹ José Afonso da Silva (1998) classifica as normas constitucionais conforme sua eficácia e aplicabilidade. As normas de eficácia plena possuem aplicabilidade direta, imediata e integral, ou seja, estão aptas a produzir todos os efeitos esperados, sem a necessidade de norma infraconstitucional regulamentar, por isso, são chamadas de normas autoaplicáveis ou autoexecutáveis. As normas de eficácia contida são aquelas que possuem aplicabilidade direta e imediata, contudo, não integral; ou seja, a eficácia da norma constitucional pode sofrer limitação por norma infraconstitucional. Já as normas constitucionais de eficácia limitada possuem aplicabilidade mediata e reduzida, pois, para surtir os efeitos esperados, carece de norma infraconstitucional regulamentar.

manifestamente inconstitucional, ou ilegal, de qualquer autoridade.

Paragrapho unico. Consideram-se actos de autoridades os das entidades autarchicas e de pessoas naturaes ou juridicas, no desempenho de serviços publicos, em virtude de delegação ou de contracto exclusivo, ainda quando transgridam o mesmo contracto.

Art. 2º O mandado não prejudica as acções petitorias competentes.

§ 1º A decisão do mandado de segurança não impede que a parte reitere a defesa de seu direito por acção competente, nem por esta pleiteie efeitos patrimoniaes não obtidos.

§ 2º Poderá renovar-se o pedido do mandado sómente quando a decisão denegatoria lhe não houver apreciado o merecimento.

§ 3º Cabe o mandado de segurança contra quem executar, mandar ou tentar executar o acto que o tenha provocado. (BRASIL, 1936)

Porém, o Estado Democrático sofreu abalos com o golpe de estado emplacado por Getúlio Vargas, que outorgou uma nova Constituição Federal em 10 de novembro de 1937. A nova Magna Carta não trazia assento constitucional para o mandado de segurança, mas, o Decreto-Lei n.º 6, de 16 de novembro de 1937, manteve o instituto, limitando seus efeitos e extensão (BUZAID, 1961). Isso se deu em razão do regime político autoritário adotado pelo “Novo Estado”, com aspirações fascistas e supressão de direitos políticos e civis. Como o mandado de segurança tinha por principal objetivo tutelar direitos e garantias fundamentais, sendo um instrumento da cidadania, o “Governo Vargasista” buscou abolir essa ferramenta da seara constitucional. (FAUSTO, 2011)

Com a queda dos regimes ditatoriais, o Estado Novo ruiu, dando espaço novamente para a democracia. Então, em 18 de setembro de 1946, foi promulgada uma nova Constituição Federal. O artigo 141, n.º 24, da Carta Política de 1946 trouxe novamente o instituto do mandado de segurança, nos seguintes termos:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] § 24 - Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança,

seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder. (BRASIL, 1946)

Posteriormente, foi editada a Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, com o objetivo de regulamentar os aspectos materiais e processuais do mandado de segurança.

Ao longo dos demais períodos constitucionais, o mandado de segurança sempre teve assento constitucional, incluindo no regime ditatorial. (MENDES; BRANCO, 2011)

Atualmente, o mandado de segurança está positivado no artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal de 1988, integrando o rol de direitos e garantias fundamentais, o que o torna um importante instrumento para a efetivação da cidadania. A Lei n.º 1553, de 31 de dezembro de 1951, foi revogada pela atual e vigente Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009, cuja a intenção é regulamentar os aspectos processuais e materiais do mandado de segurança. (MENDES; BRANCO, 2011)

1.2 Aspectos materiais e processuais do mandado de segurança

Em linhas gerais, pode-se dizer que o mandado de segurança é um remédio heroico, destinado a proteger direito individual ou coletivo, que seja líquido e certo, contra ato ou omissão de autoridade pública, desde que não seja amparado por *habeas corpus* nem *habeas data*. Segundo Hely Lopes Meirelles (1996), essa ferramenta constitucional tem ampla utilização, abrange todo e qualquer direito subjetivo público que não tenha proteção específica, e desde que seja demonstrada a liquidez e certeza desse direito, isto é, que seja um direito materialmente inquestionável, com extensão e aptidão para ser exercido.

Neste contexto, pode-se dizer que o mandado de segurança possui natureza jurídica de verdadeira ação, essa por sua vez caracterizada como mandamental, de modo que:

a sentença proferida nessa ação é uma ordem a ser observada pela autoridade coatora. De fato, a sentença proferida no mandado de segurança ordena, manda, não se limitando a condenar. Não existe a necessidade de um procedimento para obter a execução da ordem, bastando ao juiz oficiar a autoridade impetrada, transmitindo-lhe a ordem de fazer ou não fazer. Caso a autoridade impetrada a descumpra, cometerá crime de desobediência e/ou de responsabilidade. Além disso, no mandado de segurança proporciona-se,

ao impetrante, a garantia *in natura* do direito pleiteado. Veja-se que não há possibilidade de substituir o direito pela indenização por perdas e danos. De fato, não se abre à administração outra alternativa que não a de dar estrito cumprimento à ordem emanada da sentença concessiva da segurança, sob pena de infração penal. O cumprimento da ordem é ato que somente a autoridade coatora pode praticar. Não há como obter o resultado prático equivalente. (AURELLI, 2021, p. 35)

Sobre os aspectos jurídicos inovadores, Alfredo Buzaid (1961, p. 218) comenta que esse remédio constitucional rompeu com a tradição pátria, pois possibilitou ao impetrante obter uma prestação *in natura*, mais vantajosa de suspender o ato impugnado:

A sua característica fundamental consiste na possibilidade de compelir a administração pública a praticar ou deixar de praticar algum ato. Esta solução rompeu com a tradição do direito brasileiro, segundo a qual o inadimplemento das obrigações de fazer ou de não fazer se resolve em reparação pecuniária, isto é, na condenação em perdas e danos⁸⁴. Anteriormente não se negava ao Poder Judiciário a competência para decretar a nulidade dos atos administrativos, violadores da lei ou da Constituição. Mas a sanção daí decorrente dava lugar, de ordinário, a uma indenização, não podendo o juiz substituir-se à administração. O mandado de segurança é, ao contrário, uma ação que confere ao titular do direito a possibilidade de obter a prestação *in natura*; mais vigorosa que todas as outras, esta ação judicial consegue não só a suspensão liminar do ato impugnado, como também a execução específica, repondo as coisas no estado anterior à ofensa.

No que tange à apresentação, o mandado de segurança pode ser preventivo ou repressivo. O preventivo se instrumentaliza por meio da prática do ato coator, ou quando esse ato ainda não ocorreu ou não foi concretizado, tendo como “cerne de propositura a impetração preventiva a partir da existência de uma ameaça, sendo então o suficiente para a admissibilidade, podendo ser exigido somente a existência dela ou a identificação de omissão.” (OLIVEIRA, 2010, p. 232)

Por outro lado, o mandado de segurança repressivo consubstancia quando a autoridade coatora pratica o ato e, conseqüentemente, atinge a esfera dos direitos de uma pessoa. Por conseguinte, a instrumentalização do *mandamus* constitucional objetiva cessar a ocorrência e os efeitos gerados ou que ainda surgirão.

Para efeitos da lei, considera-se autoridade todos os (a) representantes ou órgão de partidos políticos; (b) os administradores de entidades autárquicas; (c) os dirigentes de pessoas jurídicas públicas; e (d) pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público. (MENDES; BRANCO, 2011)

Importante ressaltar que não é possível impetrar mandado de segurança contra atos de gestão comercial¹⁰ praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista ou de concessionárias de serviços públicos, como previsto no parágrafo 2º do art. 1º da Lei n.º 12.016 de 2009.

O parágrafo 3º do artigo 1º da Lei n.º 12.016 de 2009 prevê que se a violação de direito prejudicar várias pessoas qualquer uma delas pode requerer o mandado de segurança em benefício dos demais sujeitos. Nota-se que o dispositivo expressa a possibilidade de um dos prejudicados manejar o remédio constitucional em proveito dos demais, justamente em razão do seu caráter protetivo e de promoção dos direitos fundamentais. (PACHECO, 2008)

Também como mecanismo para auxiliar na proteção os direitos, em caso de urgência e observando-se os requisitos legais, é possível impetrar o mandado de segurança por telegrama, radiograma, fax ou qualquer outro meio eletrônico de autenticidade comprovada, como fixado pelo artigo 4º da Lei n.º 12.016 de 2009. Por sua vez, o parágrafo 2º do artigo dispõe que, após impetrar o mandado em vias de urgência, o impetrante deve apresentar a petição original em até 5 dias úteis seguintes. (MENDES; BRANCO, 2011)

O artigo 5º da Lei n.º 12.016 de 2009 trata sobre os casos que não comportam o mandado de segurança, sendo eles: (a) de ato do qual caiba recurso administrativo com efeitos suspensivo, independente de caução; (b) de decisão judicial que caiba recurso com efeito suspensivo; e (c) de decisão judicial transitada em julgada. O dispositivo possui lógica jurídica: se os atos administrativos ou as decisões judiciais permitem a interposição de recursos com possibilidade de efeito suspensivo, não há a necessidade de medida extra para coibir o ato ou a decisão, pois poderão

¹⁰ Segundo Hely Lopes Meirelles (2016), os atos de gestão são atos praticados pela Administração Pública sem usar de sua supremacia sobre os administrados, ou seja, trata-se de atos puramente de administração e gestão de bens e serviços públicos em relações negociais estabelecidos com particulares, que não necessitam de coerção sobre os interessados. Como os atos de gestão não apresentam requisitos de supremacia, são considerados meros atos da administração e não atos administrativos em sentido estrito, por isso, como não há manifestação de supremacia da Administração Pública, os atos de gestão não estão sujeitos ao mandado de segurança.

ser suspensos por recurso. De igual modo, não cabe mandado de segurança contra decisão judicial transitada em julgada justamente em respeito ao princípio constitucional da segurança jurídica e da coisa julgada¹¹, previsto no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988.

Apresentadas essas breves considerações e especificidades sobre o mandado de segurança, importa destacar que o preventivo pode assumir uma função inibitória, a fim de impossibilitar a realização do dano. Ainda, no mandado de segurança preventivo pode ocorrer a convolação em repressivo no deslinde processual, particularmente, em decorrência da ausência de esgotamento do objeto.

O mandado de segurança também deve ser visto e entendido como tutela jurisdicional diferenciada, possibilitando um processo mais célere e efetivo, capaz de proporcionar a plenitude dessa tutela, e a eficácia dessa garantia. Sob esse aspecto, o mandado de segurança tem a função de ser o instrumento por meio do qual se assegura a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e na legislação ordinária, havendo a possibilidade de se obter a tutela efetiva, assegurando a plenitude do direito pretendido. Destarte, como garantia constitucional, é preciso que se proporcione o acesso aos meios que possibilitem a efetividade dessa garantia. (AURELLI, 2021, p. 36)

O mandado de segurança, repisa-se, é o meio constitucional à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção do direito individual 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. (MEIRELLES, 1996)

Dessa forma, a concretização dos direitos fundamentais torna-se uma tarefa necessária e urgente, por isso no segundo item esmerar-se-á para analisar esses direitos dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil.

¹¹ Segundo Candido Rangel Dinamarco (2007, p. 222), o princípio da segurança jurídica na coisa julgada tem por objetivo promover a paz social, pois permite a estabilidade nas relações jurídicas. Portanto, “[...] sua utilidade consiste em assegurar estabilidade a esses efeitos, impedido que voltem a ser questionados depois de definitivamente estabelecidos por sentença não mais sujeito a recurso. A garantia constitucional é a disciplina legal da coisa julgada e recebe legitimidade política e social, que tem de conferir segurança às relações jurídicas atingidas pelos efeitos da sentença.”

1.3 Aspectos gerais sobre o mandado de segurança coletivo

Justamente pensando na promoção da cidadania e efetivação dos direitos fundamentais é que foi criado o mandado de segurança coletivo, conferindo aos partidos políticos com representação no Congresso, aos sindicatos, às entidades de classe e às associações legalmente constituídas, e em funcionamento há pelo menos um ano, a legitimidade para o manejo desse remédio constitucional para a defesa, no todo ou em partes, dos direitos de seus membros ou associados (PACHECO, 2008). Assim, a ação constitucional de mandado de segurança coletivo, inédito no Brasil até então¹², [...] está destinada tanto à proteção de direitos individuais como à tutela coletiva de direitos individuais e coletivos. (MENDES; BRANCO, 2011, p. 482)

Segundo Teori Zavascki (2005, p. 193), a principal, e essencial, diferença entre o mandado de segurança individual e o mandado de segurança coletivo reside na questão da legitimidade ativa. Permitiu-se ao substituto processual buscar, numa única ação, a tutela de direitos de vários indivíduos, intitulados de “interesses dos seus membros ou associados”. Assim, Teori Zavascki ressalta que:

[...] Conferiu-se ao mandado de segurança a excepcional virtualidade de ensejar proteção coletiva a um conjunto de direitos líquidos e certos, violados ou ameaçados por ato de autoridade. Em outras palavras: transformou-se o mandado de segurança em instrumento para tutela coletiva de direitos. Assim, o mandado de segurança coletivo é um mandado de segurança, mas também uma ação coletiva, e isso faz uma enorme diferença [...].

Em relação à natureza dos direitos tuteláveis pelo mandado de segurança coletivo, há certa divergência entre os estudiosos. Há uma corrente que defende que se trata de uma ação legítima para resguardar direitos coletivos e individuais, indistintamente (NERY JÚNIOR, 1990). Por outro lado, há uma corrente que defende a ideia de que o mandado de segurança coletivo se trata apenas de instrumento para tutela de direitos subjetivos individuais. (ZAVASCKI, 2005)

¹² Segundo Teori Zavascki (2005), traços do mandado de segurança coletivo podem ser observados antes da Constituição Federal de 1988. Como exemplo, cita-se a Lei n.º 4215, de 1963, que criou o Estatuto da Ordem dos Advogados, conferindo a essa instituição a legitimidade para representar em juízo, ou fora deles, os interesses gerais e individuais dos advogados, relacionados ao exercício da profissão. A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em seu artigo 513, também conferiu aos sindicatos a legitimidade para representar perante às autoridades judiciárias e administrativas os interesses gerais da categoria.

No tocante aos partidos políticos, Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Branco (2011, p. 482) afirmam que o mandado de segurança coletivo apenas pode ser manejado para a defesa de direitos de seus filiados, “[...] observada a correlação com as finalidades institucionais e objetivas da agremiação”.¹³ Por outro lado, Teori Zavascki (2005, p. 196) defende, com base numa hermenêutica constitucional abrangente e compreensiva, que o texto constitucional não impõe limites quando à natureza dos direitos tuteláveis, desse modo, “[...] não se pode considerar excluída dessa tutela os direitos transindividuais, desde que, obviamente, se tratam de direitos líquidos e certos e que estejam presentes os pressupostos de legitimação [...]”.

Portanto, pode-se concluir que o mandado de segurança coletivo é, em essência, uma ação de tutela de direitos coletivos, sendo, dessa forma, um importante instrumento de proteção de direitos coletivos e de promoção da cidadania.

1.4 Considerações sobre “direito líquido e certo”

Nas primeiras manifestações do mandado de segurança no ordenamento jurídico brasileiro, o direito líquido e certo era entendimento como sendo aquele direito sobre o qual não pairava dúvidas jurídicas, que não comportava discussões para seu reconhecimento, com fácil verificação. (FERRAZ, 1986)

Na Constituição Federal de 1934, que foi a primeira aparição do mandado de segurança na história constitucional brasileira, o instituto faz referência a “direito certo e incontestável”. A terminologia foi excluída pela Constituição Federal de 1946, sendo substituída pela noção de “direito líquido e certo”. Isso se deu pois, segundo José da Silva Pacheco (2008), a princípio, todo direito é passível de contestação.

Posteriormente, todas as demais Constituições Federais mantiveram a expressão “direito líquido e certo” como pressuposto para a impetração do mandado de segurança. Atualmente, a legislação pátria não traz a definição do conceito.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (1996), a definição de “direito líquido e certo” enfrenta debates no meio jurídico, sendo um conceito impróprio, haja vista que a liquidez e a certeza se referem

¹³ Essa corrente está presente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como é possível verificar no julgamento RE 196.184/AM, em 27 de outubro de 2004, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, que consignou: “[...] 2. O partido político não está, pois, autorizado a valer-se do mandado de segurança coletivo para, substituindo todos os cidadãos na defesa de interesse individuais, impugnar majoração de tributo. [...]”

aos fatos que já devem estar evidenciados com as provas no momento da impetração do mandado de segurança, em razão da ausência de fase probatória. “Quando a lei alude a direito líquido e certo, está exigindo que esse direito se apresente com todos os requisitos para seu reconhecimento e exercício no momento da impetração”. (MEIRELLES, 1996, p. 39)

No mesmo sentido, Maria Sylvia di Pietro (2016) ensina que o “direito líquido e certo” se refere aos fatos, que se apresenta no momento inaugural, comprovado por meio de provas que instruem a petição inicial.

Para Celso Agrícola Barbi (2009, p. 56), conceito é tipicamente processual porque diz respeito ao modo de ser de um direito subjetivo no processo: “[...] a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe dá a caracterização de liquidez e certeza; esta só lhe é atribuída se os fatos em que fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, no processo [...]” e isto somente é possível por prova documental.

Em oposição, Alfredo Buzaid (1956) entende que o conceito é pré-processual, relacionado ao aspecto material, pois sua existência é o fundamento para a impetração do mandado de segurança, ou seja, é um pressuposto processual.¹⁴

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal adota a tese de que o conceito “líquido e certo” é eminentemente processual, pois diz respeito aos fatos que devem ser comprovados no momento da impetração.

Daí o incensurável magistério de Celso Ribeiro Bastos (“Do Mandado de Segurança”, p. 15, 978, Saraiva), para quem “[...] o direito líquido e certo é conceito de ordem processual, que exige a comprovação dos pressupostos fáticos da situação jurídica a preservar. Consequentemente, direito líquido e certo é ‘conditio sine qua non’ do conhecimento do mandado de segurança, mas não é ‘conditio per quem’ para a concessão da providência judicial”. Registra-se que esta Corte, em sucessivas decisões, deixou assinalado que o direito líquido e certo, apto a autorizar o ajuizamento da ação de mandado de segurança, é, tão-somente, aquele que concerne a fatos incontroversos, constatáveis de plano, mediante prova literal inequívoca (Re 26999999.464/DF, Rel. Min. Celso de Mello) [...]. (BRASIL, 2002, p. 152-153)

¹⁴ Alfredo Buzaid (1956, p. 33) considera que a simplicidade não é um requisito da liquidez e certeza: “[...] a característica do direito líquido e certo não é assim a sua simplicidade, em contraposição a um direito complicado, que comporta questões de alta indagação. O direito, por ser menos singelo, não se torna por isso mais incerto. Complexidade não é sinônimo de incerteza”.

Em apertada síntese, pode-se dizer, então, que o direito líquido e certo é aquele quando o fato constitutivo desse direito é comprovado documentalmente por prova pré-constituída – a petição inicial deve estar acompanhada de documentos indispensáveis para a comprovação. Afirmção da existência do direito deve ser provado de logo, de modo irrefutável, inquestionável. (MELO FILHO; POLO; GODOI, 2017)

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Os estudos sobre a concepção e evolução dos direitos fundamentais tornam-se relevantes para que haja uma noção de tempo e espaço, além de contribuir para a importância desses direitos, especialmente para o Estado Constitucional, consubstanciado no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem.

Nesse sentido, em busca dessa noção histórica, a fim de que haja uma real compreensão do conceito que se pretende discutir, quais sejam os direitos fundamentais e, conseqüentemente, o princípio da dignidade da pessoa humana, Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 24) leciona que:

Sintetizando o devir histórico dos direitos fundamentais até o seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, K. Stern, conhecido mestre de Colônia, destaca três etapas: a) uma pré-história, que se estende até o século XVI; b) uma fase intermediária, que corresponde ao período de elaboração da doutrina jusnaturalista e da afirmação dos direitos naturais do homem; c) a fase da constitucionalização, iniciada em 1776, com as sucessivas declarações de direitos dos novos Estados americanos.

A partir disso, importa destacar a contribuição da religião e da filosofia como influenciadoras na concepção jusnaturalista e do ser humano. Sustentam que, pelo simples fato de existir, a pessoa seria titular de alguns direitos naturais e inalienáveis.

Na Idade Média, especial destaque a São Tomás de Aquino, que propagava a existência de concepções distintas, uma formada pelo direito natural e a outra pelo direito positivo. Em comentário, Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 24) ensina:

[...] duas ordens distintas, formadas, respectivamente, pelo direito natural, como expressão da natureza racional do homem, e pelo direito positivo sustentando que a

desobediência ao direito natural por parte dos governantes poderia, em casos extremos, justificar até mesmo o exercício do direito de resistência da população.

As teorias contratualistas, nos séculos XVII e XVIII, atingem seu ápice de desenvolvimento com o reconhecimento dos direitos naturais individuais e as expressões de liberdade e dignidade da pessoa humana, como destaca Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 27) no trecho: “Cumpre ressaltar que foi justamente na Inglaterra do século XVII que a concepção contratualista da sociedade e a ideia de direitos naturais do homem adquirem particular relevância, e isto não apenas no plano teórico.”

O pensamento kantiano marca, conclusivamente, a fase histórica dos direitos humanos. Neste sentido, descreve Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 28):

[...] todos os direitos são abrangidos pelo direito de liberdade, direito natural por excelência, que cabe a todo homem em virtude de sua própria humanidade, encontrando-se limitado apenas pela liberdade coexistente dos demais homens.

Segundo o filósofo alemão Robert Alexy (2008), o conceito de direito fundamental pode ser interpretado através do aspecto formal e material. No primeiro critério, considera-se direito fundamental como aquele elaborado conforme os parâmetros das normas constitucionais, isto é, quando criados através do procedimento legislativo fixado pela Constituição. Já o segundo aspecto utilizar um critério intrínseco e significativo do próprio direito, ou seja, de garantir e efetiva a dignidade da pessoa humana.

Norberto Bobbio (2004) afirma que os direitos fundamentais possuem posição de destaque na sociedade quando ocorre a inversão da relação entre indivíduo e Estado com reconhecimento, em primeiro lugar, dos direitos dos indivíduos e, depois, dos deveres para com o Estado. Esses direitos que o Estado tem por obrigação de tutelar e assegurar, o livre exercício se destina a cuidar das necessidades dos cidadãos, assegurando-lhes a dignidade e a qualidade de vida. Além do mais, Norberto Bobbio (2004) aduz que o rol de direitos fundamentais se amplia conforma as exigências sociais de cada momento histórico, não sendo homogêneo e estático; pelo contrário, os direitos fundamentais são evolutivos, dinâmico e heterogêneos.

Em resumo, pode-se afirmar que os direitos fundamentais são os direitos básicos de qualquer indivíduo, independentemente de sua condição ou qualidade pessoal. Compõe um núcleo intangível de direitos, cujas funções exordiaais são de limitar o poder do Estado, tutelando os sujeitos contra as arbitrariedades estatais, e de garantir um mínimo

existencial aos seres humanos, por meio de direitos materiais, acesso à prestação jurisdicional e de participação na formação da vontade pública. (MENDES; BRANCO, 2011)

No contexto brasileiro, os direitos fundamentais podem ser compreendidos como os direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional, concernentes às pessoas como membros de um ente público concreto.

Para exemplificação, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 estabelece os direitos sociais consagrados no texto constitucional hodierno, no seu Título II:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Urge salientar que a Constituição Federal de 1988 foi escrita sob o ímpeto de um ideal transformador e de uma concepção de constituição dirigente que pugnava modificar, de fato, as mazelas sociais do país.

Para fins didáticos, constituição dirigente, segundo José Joaquim Gomes Canotilho (1998, p. 257), pode ser compreendida como:

o que de (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos legiferante e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais. [...] a constituição [...] tem a função de propor um programa racional e um plano de realização da sociedade; a lei fundamental [...] tem a função de garantir os princípios jurídicos ou regras de jogo da sociedade estabelecida.

Dessa forma, o “homem e a sua dignidade são a razão de ser da sociedade, do Estado e do Direito” (OTERO, 2003, p. 254) e, incumbe ao Poder Público a efetivação desses direitos essenciais que possuem como núcleo central e irradiador o princípio da dignidade da pessoa humana.

Em relação ao entendimento sobre dignidade da pessoa humana, Luís Roberto Barroso (2012) afirma que a dignidade da pessoa humana constitui, em primeiro lugar, um valor (conceito axiológico), ligado a ideia de justo, bom e virtuoso. Nessa posição ela se coloca ao lado de outros valores centrais do Direito, como a justiça, segurança e solidariedade. É nesse plano que a dignidade se torna a base moral dos direitos fundamentais e dos direitos humanos.

No âmbito político, ela passa a integrar documentos internacionais e constitucionais, tornando-se um princípio fundamental para o estabelecimento do estado democrático. Em primeiro momento a dignidade, porém, a concretização desse princípio era tarefa exclusiva do Executivo e do Legislativo. No final século XX, a dignidade humana se aproxima do Direito e torna-se um conceito jurídico (odontológico), assim passa a gravitar na órbita do Judiciário. Portanto, a dignidade, sem deixar de ser um valor moral fundamental, ganha definição de princípio jurídico. (BARROSO, 2012)

Ao longo do tempo, convencionou-se de que nos casos difíceis – para os quais os Direito não oferecem soluções prontas – os juízes devem empregar elementos extrajudiciais, como a filosofia política e a filosofia moral, nas quais gravita o princípio da dignidade humana. Portanto, mesmo antes de ser de ingressar no universo jurídico (ser positivada em texto jurídicos ou consagrada pela jurisprudência), a dignidade já desempenhava papel relevante nos processos interpretativos. (BARROSO, 2012)

Assim, a dignidade é um valor fundamental, convertido em princípio jurídico de estatura constitucional. Serve tanto como justificativa moral quanto como fundamento normativo dos direitos fundamentais.

Luís Barroso (2012) define princípios como: normas jurídicas (com certa carga axiológica) que consagram valores ou indicam fins a serem realizados, sem explicitar comportamentos específicos, possuindo dimensão de peso ou importância. São mandados de otimização e sua realização deve ser dada na maior medida possível, levando-se em conta outros princípios, bem como a realidade fática subjacente (realidade do cotidiano). Sua aplicação poderá se dar por subsunção, mediante extração de uma regra concreta de seu enunciado abstrato, mas também mediante ponderação, em caso de colisão com outras normas de igual hierarquia (sujeito à ponderação e à proporcionalidade), e sua pretensão normativa pode ceder, conforme as circunstâncias, a elementos contrapostos. Seu papel no sistema jurídico difere nas regras, na medida em que eles irradiam por outras normas (são mais genéricos), condicionando seu sentido e alcance.

Luís Roberto Barroso (2012) finaliza fazendo três importantes observações:

a) a dignidade da pessoa humana é parte do conteúdo dos direitos materialmente fundamentais, não se confundido com nenhum deles. A dignidade também não é um direito fundamental em si. Portanto, a dignidade é o parâmetro da ponderação em caso de concorrência ou conflito entre os direitos fundamentais.

b) Embora a dignidade humana seja considerada como um valor ou princípio fundamental, ela não tem caráter absoluto. É certo que ela deve ter eficiência na maior parte das situações quando há colisão de outros princípios. Entretanto, em alguns casos especialmente relevantes, a dignidade poderá ser sacrificada em prol de outros valores individuais ou sociais. São exemplos de caso: a pena de prisão; expulsão do estrangeiro; e a proibição de certas formas de expressão.

c) A dignidade da pessoa humana se aplica tanto nas relações entre indivíduos e Estado como nas relações privadas.

3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A APLICAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA EM SUA EFETIVAÇÃO

A positivação do princípio da dignidade da pessoa humana é, em termos históricos, consideravelmente recente. Foi a partir da Segunda Guerra Mundial que o valor fundamental da dignidade da pessoa humana passou a ser reconhecido expressamente nas constituições, especialmente após ter sido consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948.

No contexto brasileiro, a Constituição da República Federativa de 1988, em seu artigo 1º, *caput* e inciso III, expressamente prevê esse preceito:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, o Estado existe em função da pessoa humana, de acordo com o dispositivo legal acima mencionado, que constitui um dos seus fundamentos. Em complemento, quando a dignidade da pessoa humana é considerada como condição de princípio constitucional estruturante do Estado Democrático de Direito, conforme disposto na Constituição Federal 1988, “é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e a promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas.” (SARLET, 2012, p. 75)

Primordial salientar a criticidade trazida por Daniel Sarmento (2016, p. 92) na pertinente questão sobre a dignidade da pessoa humana,

relacionando-a com o valor intrínseco da pessoa, a igualdade, a autonomia, o mínimo existencial e o reconhecimento, expressa da seguinte maneira:

Considero que o princípio da dignidade da pessoa humana deve guardar uma necessária conexão com compreensão de pessoa humana, que deriva de uma leitura de ordem constitucional brasileira guiada pela moralidade crítica. [...] trata-se, em resumo, da pessoa vista como fim em si, e não como mero instrumento a serviço do Estado, da comunidade ou de terceiros; como merecedora do mesmo respeito e considerações que todas as demais, e não como parte de um estamento na hierarquia social; como agente autônomo, e não como ovelha a ser conduzida por qualquer pastor, como ser racional, mas que também tem corpo e sentimentos e, por isso, experimenta necessidades materiais e psíquicas; como ser social, imerso em relações intersubjetivas fundamentais para a sua identidade, e não como indivíduo atomizado e desenraizado.

José Luís Lazzarini (2000, p. 212) advoga pela necessidade de um instituto jurídico eficaz, capaz de fazer prevalecer os direitos fundamentais:

El derecho no es siempre suficiente para su efectiva vigencia, precisa muchas veces para su cumplimiento un medio que lo haga posible, y éste es la garantía constitucional. Las garantías constitucionales son los medios conducentes para hacer cumplir los derechos constitucionales. El término garantía viene del derecho privado y es el acto mediante el cual se asegura el cumplimiento de lo pactado, como cuando se hipoteca o se prenda un bien inmueble o mueble. Pero una cosa es un derecho constitucional y otra es la garantía constitucional. No obstante, se confunde derecho con garantía y por ello, se suele llamar garantías constitucionales a los derechos constitucionales.

A Ministra Rosa Weber, integrante do Supremo Tribunal Federal, exemplifica a instrumentalização da vida humana com base no princípio da dignidade da pessoa humana, conforme trecho da decisão:

A “escravidão moderna” é mais sutil do que a do século 19 e o cerceamento à liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa, e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos,

inclusive do direito ao trabalho digno. Isso também significa “reduzir alguém a condição análoga à de escravo”. [...] Como é cediço, a escravatura foi abolida do ordenamento pátrio através da Lei Áurea, datada de 13 de maio de 1888. Dessa forma, não existem mais escravos propriamente ditos, mas cidadãos rebaixados à condição de escravo, em ofensa grave a um dos principais fundamentos do Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana. (BRASIL, 2012, p. 1)

A partir desta perspectiva, o mandado de segurança, como descrito no tópico inicial do artigo, é uma ação civil individual ou coletiva que possui como objetivo tutelar os direitos relativos a direito líquido e certo, que não seja amparado pelo *habeas corpus* ou *habeas data*.

Logo, esse remédio constitucional busca por meio da intervenção judicial obrigar o Estado a efetivar e assegurar direitos, tanto individuais como coletivos, que tenham sido, injustificadamente, não efetivados, para que assim seja garantida a dignidade da pessoa humana. (SILVA; GUIMARÃES, 2014)

Em se tratando de educação, por ser um direito fundamental, o poder público não possui discricionariedade para optar entre garanti-la ou não. Está obrigado ao seu cumprimento, conforme decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

Reexame Necessário. Educação. Fornecimento de vaga em creche. Mandado de Segurança. Possibilidade. Obrigação do Poder Público. Direito assegurado pela Constituição Federal e pelo ECA. Aplicação das Súmulas 63, 64, 65 e 68 do E. TJSP. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes. Inaplicabilidade da cláusula da reserva do possível. Fornecimento de vaga em creche em período integral. Possibilidade. Necessidade demonstrada. Administrador que deve se pautar pelo princípio da máxima efetividade da Constituição. Ausência de direito a escolha de escola específica. Administração que deve providenciar a vaga à criança em unidade escolar localizada em até dois quilômetros de sua residência. (SÃO PAULO, 2021a)

No mesmo sentido da jurisprudência citada acima, insere-se o direito à saúde e à vida. A dignidade da pessoa humana é o conjunto de direitos fundamentais que inclui o acesso a tratamentos de saúde que garantam o bem-estar, tipificada dentre os fundamentos, e não dentre os objetivos da Constituição Federal, não devendo, por isso, ser tratada como um simples dever-ser sem qualquer eficácia imediata:

O direito à saúde é direito constitucional basilar e de atendimento impostergável, refletido em norma de que a saúde é direito universal e de responsabilidade do Poder Público, em todos os seus níveis, e com vistas não somente à redução da incidência de doenças, como também à melhora das condições e qualidade de vida dos cidadãos em geral e, sobretudo, do direito à vida e sua preservação. Inteligência do art. 196 da CF/88. Desnecessidade de dilação probatória ante a documentação colacionada (receituário médico e histórico hospitalar), não se podendo exigir um verdadeiro tratado científico sob pena de ofensa à razoabilidade e proporcionalidade, além de obstar direito com entraves que constituem excessivo formalismo. Requisitos estabelecidos pelo Resp. nº 1.657.156/RJ (TEMA 06) atendidos. Decisão que, ademais, não afronta a autonomia estatal ou o princípio da separação dos poderes, pois cabe ao Poder Judiciário prestar a tutela jurisdicional quando direitos prioritários não são observados. Remessa Necessária e recurso do Município desprovidos. (SÃO PAULO, 2021b)

Por conseguinte, destaca-se a importância do mandado de segurança na proteção e promoção de direitos fundamentais, com fundamento da dignidade humana, conforme decisões alhures mencionadas.

CONCLUSÃO

O mandado de segurança é conceituado como um mecanismo constitucional que pode ser impetrado por qualquer pessoa natural ou jurídica, incluindo os órgãos ou as universalidades com capacidade processual reconhecida por lei, com objetivo de proteger um direito individual ou coletivo, que seja líquido e certo e que não seja amparado pelos remédios constitucionais *habeas data* ou *habeas corpus*, que foi lesado ou está sob ameaça de lesão por um ato de autoridade de qualquer esfera governamental (MEIRELLES, 1996). Ou seja, trata-se de uma ferramenta importante no combate às arbitrariedades e ilegalidades cometidas pelas autoridades.

Este remédio constitucional oferece meios para que ocorra a dupla efetivação constitucional, isto é, efetivação dos direitos fundamentais e, como consequência, o princípio da dignidade da pessoa humana. O princípio da dignidade da pessoa humana, no presente estudo, é entendido como condição de princípio constitucional estruturante do Estado Democrático de Direito, conforme disposto na Constituição Federal de

1988, o que o torna núcleo básico, irradiador e de sustentação para outros direitos previstos no ordenamento jurídico. (REALE, 2010)

A dignidade da pessoa humana é uma condição intrínseca e inalienável do ser humano. O ser humano é considerado um sujeito titular de direitos devendo ser respeitado pela sociedade e, principalmente, pelo Estado. Dessa forma, a dignidade da pessoa humana não é dada a ninguém e, justamente, por isso, não pode ser retirada pela sociedade ou pela ação estatal.

O presente estudo também permite compreender a definição do conceito “direito líquido e certo”, como sendo aquele direito demonstrado de plano, sem a necessidade de fase probatório, sendo pressuposto essencial para a impetração do mandado de segurança.

Assim, o mandado de segurança se consubstancia como importante instrumento para a concretização dos direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana e, indubitavelmente, alinhado ao Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, verifica-se que o surgimento desse instrumento está relacionado com a afirmação dos direitos fundamentais, pois sua criação tem como base a proteção dos direitos não resguardados por *habeas corpus* (direito de locomoção) nem por *habeas data* (direito à informação).

Portanto, conclui-se que o mandado de segurança (individual e coletivo) é um remédio constitucional presente no ordenamento jurídico brasileiro, cujo objetivo primordial é a tutela de direitos líquidos e certos, servindo, dessa forma, como ferramenta de limitação do poder das autoridades públicas e, conseqüentemente, de promoção da cidadania.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AURELLI, Arlete Inês. Mandado de Segurança. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). **Tomo: Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/464/edicao-2/mandado-de-seguranca>. Acesso em: 05 jun. 2021.

BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. **Interesse Público**, v.14. n.76, nov./dez. 2012. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/4461>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 02 jan. 2022.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 02 jan. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jan. 2022.

BRASIL. Lei n.º 191, de 16 de janeiro de 1936. Regula o processo do mandado de segurança. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 1936. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-191-16-janeiro-1936-543259-publicacaooriginal-53414-pl.html>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1984. Completa a organização da Justiça Federal da República. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 1894. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0221-1894.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito de investigação a redução a condição análogo a de escravo. Escravidão moderna. Desnecessidade de coação direta contra a liberdade de ir e vir. Denúncia recebida. Inquérito 3.412/Alagoas. Ministério Público Federal, Adriano Costa Avelino e Antônio José Pereira de Lyra. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Diário de Justiça eletrônico**, 12 nov. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3076256>. Acesso em 12 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 24.307/DF. José Geraldo Uchôa Vieira, Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello, **Diário de Justiça**, v. 2263-01, p. 136-155, 21 nov. 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur91787/false>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUZAID, Alfredo. “Juicio de amparo” e mandado de segurança: contrastes e confrontos. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [s.l.], v.56, n.1, p. 172-231, 1961. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66387>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BUZAID, Alfredo. Do mandado de segurança. **Revista de Direito Administrativo**. [s.l.], v.44, p. 26-44, 1956. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/15594>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova era do Processo Civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional: Estudo da organização constitucional brasileira**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06102010-154809/pt-br.php>. Acesso em: 12 jan. 2022.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERRAZ, Sérgio. **Cinquenta anos do mandado de segurança**. Porto Alegre: Fabris, 1986.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LAZZARINI, José Luis. **El juicio de amparo. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**. [s.l.], n.4, p. 211-220, 2000. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50228>. Acesso em: 12 jan. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**, 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO FILHO, João Aurino de; POLO, Marcelo; GODOI, Marilei Fortuna. Mandado de segurança em matéria fiscal. *In*: MELO FILHO, João Aurino de (coord.). **Execução Fiscal aplicada: análise pragmática do processo de execução fiscal**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, p. 1.019-1.075, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NERY JÚNIOR, Nelson. Mandado de segurança coletivo. *Revista de Processo*. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, v.15, n.57, p. 150-158, jan./mar. 1990.

OLIVEIRA, Renata Alice B. Serafim de. O mandado de segurança, após o advento da Lei nº 12.016/09. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, n.27 p. 231-243, 2010. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrij/arquivo/132-425-1-pb.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

PACHECO, José da Silva. **Mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri, SP: Manole, 2013.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Remessa Necessária Cível 1002008-37.2020.8.26.0161. Relator: Renato Genzani Filho, Câmara Especial, Foro de Diadema, **Diário de Justiça**, 18 jun. 2021a. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14733853&cdForo=0>. Acesso em: 12 jan. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Remessa Necessária Cível 1058653-18.2020.8.26.0053. Relator: Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público, Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes, **Diário de Justiça**, 17 jun. 2021b. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14730285&cdForo=0>. Acesso em: 12 jan. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Lucas do Monte; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. O mandado de segurança e seu papel na efetivação dos direitos fundamentais. **Direito e Desenvolvimento**, v.5, n.10, p. 187-204, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v5i10.266>. Acesso em: 12 jan. 2022.

TORRES, Alberto. **A Organização Nacional**: Primeira Parte, a Constituição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1914. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34619>. Acesso em 12 jan. 2022.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/4574>. Acesso em: 14 jan. 2022.