

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO

Bruno Cunha de Almeida

**OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO AMPLO ACESSO À JUSTIÇA:  
a competência para a impetração do mandado de segurança individual**

Juiz de Fora

2013

**BRUNO CUNHA DE ALMEIDA**

**OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO AMPLO ACESSO À JUSTIÇA:  
a competência para a impetração do mandado de segurança individual**

Monografia apresentada pelo discente Bruno Cunha de Almeida como trabalho de conclusão de curso, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Aline Araújo Passos.

Juiz de Fora

2013

BRUNO CUNHA DE ALMEIDA

**OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO AMPLO ACESSO À JUSTIÇA:  
a competência para a impetração do mandado de segurança individual**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito para  
a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Aline Araújo Passos – Orientadora  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Me. Márcio Carvalho Faria  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof<sup>ª</sup>. Isabela Gusman Ribeiro do Vale  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora

2013

Aos meus pais, por tudo.

Aos meus irmãos, pela leal amizade.

À Mariana, pelo companheirismo.

A todos os meus amigos, que tornaram  
essa conquista mais aprazível.

À Professora Aline, pelos valorosos ensinamentos em sala de aula, e pelo apoio para a concretização deste trabalho.

À Segunda Vara da Justiça Federal em Juiz de Fora, em especial à Lilia e Dr. Renato, verdadeiros mestres, que, certamente, serão lembrados a cada nova conquista.

À Procuradoria da República em Juiz de Fora, em especial ao Dr. Marcelo, com quem tive o orgulho e prazer de estagiar, seus ensinamentos foram da mais estimável valia.

“E, se é verdade que a igualdade de todos perante a lei, igualdade efetiva – não apenas formal – é o ideal básico de nossa época, o enfoque de acesso à justiça só poderá conduzir a um produto jurídico de muito maior ‘beleza’ – ou melhor qualidade – do que aquele de que dispomos atualmente”.

(CAPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988: 165).

## RESUMO

Este trabalho se propõe, em consonância com os estudos e compreensões relacionados ao Acesso à Justiça – acesso a uma ordem jurídica adequada e justa -, compreender como a fixação da competência no âmbito da ação constitucional – mandado de segurança -, pode, na verdade, configurar uma ofensa ao direito constitucionalmente assegurado ao indivíduo de amplo acesso à justiça. Questiona-se, através da ótica do indivíduo, se, de fato, a fixação da competência como atualmente se verifica, estaria em harmonia com a realidade socioeconômica que vivemos ou se, na verdade, seria mais uma forma de autoproteção do Estado frente aos indivíduos. Acredita-se que, na prática, ocorra um “esvaziamento” desta ação, uma garantia essencial para que o indivíduo se insurja de maneira eficaz e célere contra as arbitrariedades perpetradas pelo Estado, na figura de seus agentes. Apresenta-se uma proposta de modificação da competência para impetrar o *mandamus*, para, assim, adequar o instrumento ao fim pretendido, qual seja, a efetiva e eficaz resposta do Estado-Juiz ao direito material tutelado. Mediante o reconhecimento da violação à garantia constitucional de amplo acesso à justiça, conciliado com novos critérios para fixar a competência da ação, entraríamos em órbita com os ideais de acesso à justiça amplamente difundidos pela doutrina e, no mais das vezes, transgredidos pelo poder público.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Competência. Mandado de Segurança.

## ABSTRACT

This work is proposed in line with the studies and understandings relating to Access to Justice - access to a proper and fair legal system - understanding how to fix the responsibility within the constitutional action - Injunction - may actually configure an offense the right constitutionally guaranteed to the individual broad access to justice. Wonders through the perspective of the individual, if, in fact, fixing the responsibility as currently occurs, would be in harmony with the economic reality we live or whether, in fact, would be a form of self-protection of the state against individuals. It is believed that, in practice, there is an "emptying" of this action, an essential guarantee for the individual to manifest effectively and rapidly against the outrages perpetrated by the State, in the figure of its agents. It presents a proposed modification of the mandamus jurisdiction to implore, to thus tailor the instrument for the intended purpose, namely, the effective and efficient response to the State's substantive law judge tutored. By acknowledging the violation of the constitutional guarantee wide access to justice, reconciled with new criteria for fixing the jurisdiction of the action, would enter into orbit with the ideals of access to justice for widespread doctrine, and in most cases, violated by government.

Key-words: Access to Justice. Competence. Injunction.

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	10
2. Do direito de acesso à justiça .....	13
2.1. Do acesso à justiça como garantia fundamental .....	13
2.2. Do acesso à justiça no ordenamento jurídico pátrio .....	15
2.3. Das tutelas jurisdicionais diferenciadas .....	18
3. Da competência interna no Brasil.....	21
3.1. Dos critérios de distribuição de competência interna no Brasil.....	21
3.1.1. Da jurisdição .....	21
3.1.2. Da competência .....	21
4. Do mandado de segurança.....	26
4.1. Do remédio constitucional – mandado de segurança.....	26
4.2. Da competência para impetrar o remédio heroico .....	29
5. Da ofensa à garantia constitucional de amplo acesso à justiça.....	35
5.1. Do prejuízo ao acesso à justiça do jurisdicionado haja vista tal competência.....	35
5.2. Da hipótese .....	36
6. Conclusão .....	38
Referências bibliográficas .....	40

## 1. Introdução

Este projeto é fruto da intenção de se analisar e questionar como a fixação da competência da ação de mandado de segurança pode, na verdade, ser um obstáculo ao acesso do indivíduo a uma prestação jurisdicional adequada e justa, indo, pois, de encontro a todos os ideais de acesso à justiça já consagrados pela doutrina e, não raramente, ofuscado pelo poder público para sua autoproteção.

A pesquisa proposta se alinha à vertente das pesquisas jurídico-descritivas, à medida que pretende entender a forma como o ordenamento vigente regula o mandado de segurança, e, notadamente, à vertente jurídico-propositiva, uma vez que se acredita na necessidade de reformulação da atual delimitação de competência deste importante remédio constitucional.

A investigação foi realizada mediante pesquisa bibliográfica, a qual se utilizou do seguinte material: ordenamento jurídico pátrio, estudos jurídicos existentes e jurisprudência relevante. O material foi obtido por meio de: livros, artigos publicados em revistas especializadas, acórdãos dos tribunais e textos publicados na internet.

O objetivo principal desta pesquisa é analisar como a fixação da competência no mandado de segurança – remédio constitucional – pode, na verdade, ser considerada uma afronta e uma restrição ao amplo acesso à justiça do jurisdicionado.

Demonstrar que, de fato, ocorre violação a direitos previstos e assegurados constitucionalmente, tratando-se, inclusive, neste caso em específico, de garantia fundamental do indivíduo.

A pesquisa justifica-se em razão de ainda não haver estudos específicos sobre o tema. Encontram-se, atualmente, de forma preponderante, apenas estudos de como a competência é definida no âmbito do mandado de segurança e suas peculiaridades, não havendo, pois, questionamentos relevantes no sentido aqui abordado.

De fato, a ofensa à garantia fundamental do indivíduo ao amplo acesso à justiça, assegurado no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1998, através da ótica da competência para o julgamento do Mandado de Segurança Individual, é assunto que carece de análise crítica na doutrina pátria, sendo, ainda, remansosa a jurisprudência de nossos tribunais no sentido de extinguir feitos que não respeitem tal regra, como será demonstrado oportunamente. Não há, portanto, discussão relevante da questão no meio jurídico pátrio.

Assim, a justificativa para a investigação pretendida reside na grande relevância que a questão assume tendo em vista a ampla importância que o mandado de segurança apresenta na

tutela de direitos individuais e coletivos frente às arbitrariedades praticadas pelo Estado.

Embora relevante, a questão da delimitação da competência para processar e julgar o mandado de segurança como uma afronta ao acesso à justiça necessita de análise crítica em nosso meio, não se podendo reputar suficiente o debate.

Destarte, verifica-se que há ainda muito que se contribuir para a adequada resposta à questão formulada, pelo que se faz pertinente o trabalho pretendido.

Pois bem, o surgimento e fortalecimento do organismo estatal ao longo da história trouxe consigo, como consequência, a proibição do exercício da autotutela, como expressão da justiça privada, na medida em que foi assumida pelo Estado, de forma quase que monopolista, a tarefa de pacificação e solução dos conflitos, inclusive com faculdade do uso da força, através do exercício da *jurisdição*. A evolução das estruturas sociais levou à especialização dos órgãos estatais, tendo-se cometido ao Poder Judiciário, em especial, a função da administração da justiça.

Na medida em que tal tarefa é assumida quase que exclusivamente pelo Estado, outorga-se aos indivíduos o direito de a ele se dirigirem em busca da solução dos conflitos que se apresentam. Dessa forma, passa a figurar, como garantia constitucional, o acesso à justiça, possibilitando, em qualquer situação de litígio, a atuação do Judiciário na prestação jurisdicional.

No Brasil, reconhecia-se, tradicionalmente, o direito de acesso à justiça como o direito de ação, no entanto, há muito se vem concebendo o acesso à justiça não apenas como a mera faculdade de se provocar o Poder Judiciário em busca da satisfação de pretensões, mas, primordialmente, como a garantia a uma resposta adequada à demanda posta em juízo. Restou, assim, ultrapassada a ideia de acesso à justiça tendo em vista somente a asseguaração ao acesso formal das pessoas aos órgãos jurisdicionais, prevalecendo o ideal de acesso real com a proteção efetiva e concreta dos seus interesses.

A jurisdição como expressão do poder estatal é uma só, no entanto, seu exercício é distribuído entre variados órgãos jurisdicionais que passam a atuar nos limites de sua competência, de forma a delimitar sua respectiva alçada, isto é, cada órgão só exerce a jurisdição dentro da medida que lhe fixam as regras sobre competência. Dessa forma, através das regras normativas que atribuem a cada órgão o exercício da jurisdição, excluem-se os demais órgãos jurisdicionais para que só aquele deva exercê-la ali, no caso concreto.

Pois bem, a fixação da competência no mandado de segurança deve obedecer uma ordem de análise, qual seja, inicialmente, a identificação da autoridade coatora, em seguida, verifica-se se ela goza ou não de foro privilegiado nas hipóteses constitucionais e, finalmente,

identificar o local onde a autoridade coatora exerce suas funções.

O local da impetração deve ser o local onde a autoridade coatora exerce suas funções.

Como se percebe, o critério adotado para fixação da competência no mandado de segurança é em razão da função/pessoa, logo, trata-se de competência absoluta.

Tais peculiaridades, como se verá, acabam por desestimular a impetração do mandado de segurança.

Ora, fixar o foro competente para julgar tal ação observando o local onde a autoridade coatora exerce suas funções, em um país de dimensões continentais como o Brasil, afigura-se uma verdadeira e notória agressão aos ideais de acesso à justiça, assegurado, inclusive, em nossa Carta Magna.

Como exigir de um indivíduo, detentor de um direito líquido e certo violado, que se dirija até o local onde o agente coator exerce suas funções, que pode estar muito distante, para que ingresse em juízo em busca de uma resposta justa do *Estado-Juiz*?

Um exemplo prático, elucidativo, seria a questão relacionada à impetração de mandado de segurança para asseguar de determinado direito líquido e certo relacionado às provas do ENEM. Tem-se, neste diapasão, que o Exame Nacional do Ensino Médio é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal, vinculada ao MEC, cujo Presidente exerce suas funções em Brasília (DF). Sendo assim, eventual mandado de segurança individual em que o objeto litigioso estivesse relacionado ao ENEM, observadas as regras de competência, teria como foro competente a Justiça Federal de Brasília, o que, tendo em vista aspectos econômicos e geográficos pátrios, claramente dificulta e afronta o acesso à justiça de inúmeros indivíduos que se submeteram à avaliação e poderiam se valer desta tutela jurisdicional diferenciada.

Claro se torna que, em última análise, o que ocorre na prática é muitas vezes o “esvaziamento” da ação de mandado de segurança, já que os obstáculos impostos para sua impetração acabam por desestimular a escolha do *mandamus* para a proteção efetiva de direito líquido e certo violado pelo Estado.

Dessa forma, pretende-se, através do presente trabalho, analisar os equívocos e apresentar eventuais soluções para a problemática apresentada.

## 2. Do direito de acesso à justiça

### 2.1. Do acesso à justiça como garantia fundamental

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

(*in* MAURO CAPELLETTI & BRYANT GARTH, Acesso à Justiça, 1988: 08).

Ainda, nas palavras de Norberto Bobbio, citado por ALMEIDA (2003: 60): “descendo do plano ideal ao real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva”.

A conformação do direito de acesso à justiça nos primórdios permite identificá-lo com o próprio direito de ação, ou o direito de defesa, já que se cuidava, então, da mera possibilidade de se estar em juízo, de promover a demanda ou dela se defender.

Tratava-se, tão somente, da possibilidade formal de se dirigir ao órgão jurisdicional, ou, uma vez acionado, de ter oportunizada a defesa. Não havia a preocupação com os eventuais obstáculos que poderiam excluir da tutela jurisdicional parcela da sociedade. Tampouco havia ainda qualquer atenção à qualidade da prestação fornecida pelo Estado.

Nesse sentido, as palavras de CAPELLETTI e GARTH (1988: 9):

A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um ‘direito natural’, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como a aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática.

E continua:

afastar a ‘pobreza no sentido legal’ – a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições – não era preocupação do Estado. A justiça, como outros bens, no sistema do *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.

A preocupação com a real fruição dos direitos antes apenas formalmente declarados, contudo, levou à redefinição do direito de acesso à justiça, cujo conteúdo passa, então, a

superar a mera possibilidade de estar em juízo, ao que se acrescentam outros aspectos, orientados à garantia de uma resposta efetiva, no sentido de adequada, ao conflito posto em juízo.

Dessa forma, o direito de acesso à justiça, há muito, vem sendo concebido não apenas como a mera faculdade de se provocar o Poder Judiciário em busca da satisfação de direitos, mas, sobretudo, como o direito a uma resposta adequada posta em juízo, ou seja, não basta tão somente assegurar o acesso formal dos indivíduos aos órgãos jurisdicionais, mas sim, o acesso real e a efetiva e concreta proteção dos seus direitos.

Neste contexto, importante que, passando-se adiante da mera disponibilização de órgão jurisdicional, e da outorga universal da faculdade de provocá-la, fossem identificados os obstáculos que pudessem impedir uma tutela jurisdicional de qualidade, que significasse a efetiva fruição dos direitos colocados sob o crivo do judiciário.

Em suma, para CAPPELLETTI e GARTH (1988: 15/29), os obstáculos para o acesso à justiça podem ser entendidos e sintetizados em três fases ou ondas: (a) ligada à assistência judiciária dos necessitados, analisando, em especial, as custas judiciais, pequenas causas e tempo de duração do processo; (b) reformas que objetivavam proporcionar representação jurídica para os direitos difusos, em especial nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; (c) um novo enfoque de acesso à justiça, que representaria, na visão dos mencionados juristas, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.

Assim sendo, temos que para o acesso efetivo e real à justiça deve-se, em um primeiro momento, vencer a barreira imposta aos cidadãos desprovidos de recursos financeiros para litigar em juízo, em razão da carência de recursos materiais para a contratação de serviços prestados por profissionais, até a impossibilidade de arcar com as despesas do processo durante toda a sua trajetória. E isto se faz, inicialmente, com o fornecimento pelo Estado de assistência judiciária e da isenção de despesas processuais para aqueles com insuficiência de recursos.

A segunda onda em prol da garantia efetiva e real de acesso à justiça é a tendente a proporcionar a representação jurídica para os interesses difusos, ante à flagrante inadequação dos modelos processuais criados para a proteção de interesses individuais para a tutela daqueles.

A terceira onda rumo ao acesso a uma ordem jurídica justa identifica-se com a necessidade de se dar um novo enfoque a esta garantia, partindo do acesso à representação em juízo para uma concepção mais ampla de acesso à justiça, vista sob a ótica do consumidor da

justiça, onde se faz presente a preocupação com a garantia de satisfação do jurisdicionado com a prestação jurisdicional.

Assim, conclui CAPPELLETTI e GARTH (1988: 13) que:

o ‘acesso à justiça’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.

Dessa forma, o direito, então, a despeito de sua matiz formal – representado pela garantia da possibilidade de estar em juízo -, adquire também aspecto material, que se caracteriza pela garantia de uma resposta jurisdicional adequada pelo Estado-Juiz ao problema proposto.

A necessidade de aperfeiçoamento do processo a fim de que possa se tornar efetivo *instrumento* de acesso à resposta jurisdicional adequada, à atuação do direito material posto em juízo, permanece premente.

## **2.2. Do acesso à justiça no ordenamento jurídico pátrio**

O estudo do acesso à justiça no ordenamento jurídico pátrio deve ser realizado a partir do Princípio da Proteção Judiciária/Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional/Princípio do Direito de Ação, consagrado no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Essa garantia fundamental sugere que todos têm direito de acessar o Poder Judiciário para postular tutela jurisdicional preventiva ou reparatória relativamente a um direito.

Ainda, em consonância com as diretrizes teóricas mencionadas para uma real e efetiva proteção ao direito de acesso à justiça, a Constituição da República Federativa do Brasil prevê em seu artigo 5º, inciso LXXIV, a assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes, senão vejamos:

Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Certo é que apesar de mera garantia formal de acesso à justiça, esse dispositivo constitucional ampliou a garantia anteriormente prevista na Lei nº 1.060/50, que dispõe sobre a assistência judiciária no Brasil.

Em harmonia com as diretrizes teóricas citadas, a norma constitucional assegura não apenas a assistência judiciária aos hipossuficientes, mas sim, a assistência jurídica integral e gratuita, ou seja, significa não apenas o patrocínio gratuito por profissional e a dispensa do pagamento de despesas processuais, mas também, a assistência prestada desde a fase pré-processual, iniciando-se pela orientação jurídica, informação, consultoria, encaminhamento aos órgãos competentes e culminando com a assistência judiciária prestada em juízo.

No entanto, a temática do acesso à justiça vem sendo encarada sob novos enfoques, em razão da consciência no sentido da insuficiência da garantia formal de acesso à justiça para o alcance dos escopos jurídicos, sociais e políticos do processo.

Assim sendo, extrai-se do Princípio do Direito de Ação que, além do direito ao processo justo, todos têm direito de obter do Poder Judiciário a tutela jurisdicional adequada. Caso isso não ocorra, estar-se-ia esvaziando o sentido e a finalidade do princípio aludido.

Nos dizeres de NERY Jr. (2010: 176):

Nisso reside a essência do princípio: o jurisdicionado tem direito de obter do Poder Judiciário a tutela jurisdicional *adequada*. A lei infraconstitucional que impedir a concessão da tutela adequada será ofensiva ao princípio constitucional do direito de ação.

Neste sentido, ainda segundo o autor acima citado (2010: 175/176), “Isto ocorre casuisticamente no direito brasileiro, com a edição de medidas provisórias ou mesmo de leis que restringem ou proíbem a concessão de liminares, o mais das vezes contra o poder público”.

E continua (2010: 175/176):

Se forem instrumentos impeditores de o jurisdicionado obter a tutela jurisdicional adequada, estarão em desconformidade com a Constituição e o juiz deverá ignorá-las, concedendo a liminar independentemente de a norma legal proibir essa concessão.

Sendo assim, é de se concluir que cabe ao Poder Judiciário oferecer ao jurisdicionado uma tutela jurídica adequada, sendo certo que na hipótese de uma norma infraconstitucional impedir a concessão da tutela adequada, será esta ofensiva ao princípio constitucional do direito de ação, tratando-se, pois, de norma eivada de flagrante inconstitucionalidade material.

Em decorrência do direito de ação, o Estado não pode negar-se a prestar a tutela jurisdicional ao indivíduo. O que não significa, obviamente, que o Estado-Juiz está obrigado a

decidir em favor do autor da ação, devendo, pois, aplicar o direito ao caso que lhe foi trazido pelo particular.

Assim, o direito constitucional de ação é exercido no momento em que pronunciada a sentença de mérito, favorável ou desfavorável ao autor.

Neste diapasão, temos que todo e qualquer expediente destinado a dificultar ou mesmo impedir que a parte exerça sua defesa no processo civil atenta contra o princípio da ação e, por esse motivo, deve ser rechaçado.

Não obstante, de acordo com ALMEIDA (2003: 61/62), os obstáculos ao acesso a uma ordem jurídica justa são múltiplos, dentre eles cita altas custas processuais; morosidade da justiça; receio dos jurisdicionados de enfrentar a burocrática, dispendiosa e intimidadora máquina judiciária; complexidade do instrumento processual; excesso de formalismo do instrumento processual, etc.

No entanto, não há como se pensar em uma ordem jurídica justa e adequada hoje sem pensar no acesso à justiça. Forçoso afirmar, pois, que Direito sem efetividade não tem sentido.

Dessa forma, o estudo do acesso à justiça deve ir muito além de um enfoque meramente dogmático-formalista, deve, pois, pressupor, essencialmente, a compreensão de problemas sociais, a fim de que, assim, consiga alcançar os verdadeiros objetivos de uma ordem jurídica justa.

Nesse sentido, afirma ALMEIDA (2003: 65) que “a atenção dos juristas, que antes estava voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se direcionada para a realidade social em que essa ordem está inserida”.

Ainda, segundo o mencionado autor (2003: 71):

Com a compreensão do espírito de necessidade da efetividade do direito processual moderno, estão sendo feitas reformas que visam aperfeiçoar o sistema de acesso à justiça e combater alguns obstáculos como: o econômico, que impede muitas pessoas de ter acesso à justiça; o organizacional, que impede a tutela dos direitos de massa; e os obstáculos propriamente processuais, que estão ligados à inadequação de vários tipos de procedimentos às mais variadas espécies de tutelas admissíveis.

O processo, como meio de atuação do direito material, deve ser apto a gerar resultado compatível com o direito de acesso à justiça. Os conceitos e institutos que integram o direito processual devem ser pertinentes à realidade, a fim de que possa o processo se tornar efetivo instrumento de acesso a uma ordem jurídica justa e adequada.

Afirma-se, pois, que o direito de acesso à justiça, com o conteúdo que atualmente lhe é fornecido, exige que o processo pareça compatível ao direito material que se objetiva tutelar, a fim de que se afigure como instrumento substancial de tutela jurisdicional adequada.

### **2.3. Das tutelas jurisdicionais diferenciadas**

A tendência de reaproximação entre direito material e direito processual vem conduzindo à formulação de tutelas jurisdicionais diferenciadas.

De certa forma, com a ineficácia das formas tradicionais de prestação da tutela jurisdicional e a necessidade, cada vez mais urgente, de meios que possibilitem a concessão de provimentos jurisdicionais que possam unir a efetividade à celeridade, sem com isso violar princípios e direitos, sejam constitucionais sejam legais, nasce a tutela jurisdicional diferenciada.

Consiste a tutela jurisdicional diferenciada em mecanismo à disposição do indivíduo e do Poder Judiciário para solucionar ou resguardar a solução de questões que estão em situação de emergência ou urgência, bem como daquelas que, pela sua natureza, demandam maior celeridade na sua concessão.

Visa integrar o direito material ao direito processual, garantindo a cada espécie daquele, de acordo com a necessidade e na medida do possível, uma maior efetividade, por intermédio da adequação deste.

A finalidade de tutelas jurisdicionais diferenciadas é adequar o sistema jurídico, de modo a proporcionar maior rapidez, adequação e efetividade aos direitos carentes de maior celeridade na sua prestação e em relação aos quais as formas tradicionais não têm conseguido garantir a tutela jurisdicional de forma apropriada.

Nas sábias palavras de ARMELIN (1994: 103):

presentes diferenciados objetivos a serem alcançados por uma prestação jurisdicional efetiva, não há por que se manter um tipo unitário desta ou dos instrumentos indispensáveis à sua corporificação. A vinculação do tipo da prestação à sua finalidade específica espelha a atendibilidade desta; a adequação do instrumento ao seu escopo potencia o seu tônus de efetividade.

A disponibilização de institutos processuais diferenciados conforme o possa exigir o direito material que se pretende tutelar surge, pois, como exigência à efetividade do processo, e, por conseguinte, à satisfação do direito à justiça constitucionalmente assegurado.

Nos dizeres de SOARES (2000: 136):

Na verdade, a tutela jurisdicional diferencia-se na medida em que o ordenamento proporciona formas de proteção diferenciada em relação às já previstas, proporcionando *alternativas ao demandante em face do processo de cognição exauriente*, ou inserindo nos diversos modelos processuais medidas que os capacitem a propiciar tutela jurisdicional adequada.

E continua (2000: 136): “Assim, o mandado de segurança é forma diferenciada em relação ao que o demandante poderia obter após o curso de lento e custoso processo comum ordinário, em que não há ordem (eficácia mandamental)”.

Verifica-se, pois, que em meio a uma vasta gama de ações judiciais possíveis, algumas, pelo menos, devem se apresentar de maneira especial. Não há como solucionar casos diversos de maneira semelhante, certo é que determinados conflitos afiguram-se mais urgentes e, de certa forma, mais relevantes que outros. O processo deve ser um instrumento verdadeiramente adequado à prestação efetiva da concessão da tutela jurisdicional, conforme o direito que couber a cada um.

Vislumbra-se, dessa forma, a necessidade de se promover uma pacificação social dos conflitos, por meio da concessão de uma tutela jurisdicional efetiva, diferenciada a cada caso concreto.

Segundo ARMELIN (1994: 105), “a adoção de tipos de tutela diferenciada tende a favorecer o pólo ativo da relação processual, na medida em que são eles concebidos precipuamente com o propósito de acelerar a prestação jurisdicional”.

Neste interim, encontra-se a tutela jurisdicional diferenciada instrumentalizada através da ação de mandado de segurança, vez que apresenta peculiaridades concebidas para a proteção adequada do direito material a ser tutelado, isto é, apresenta *status* constitucional, procedimento diferenciado extremamente célere, conciso, simplificado e documental, provimento final com eficácia mandamental, além de que a própria lei do mandado de segurança, *caput* do artigo 20 da Lei nº 12.016/2009, prevê prioridade na sua tramitação processual. Ainda, os pressupostos constitucionais do mandado de segurança diferenciam-se dos requisitos de admissibilidade previstos para as tutelas jurisdicionais comuns e ordinárias.

Como se vê, os contornos próprios do mandado de segurança se sobressaem à luz do procedimento comum e ordinário.

Entretanto, é sabido no meio forense que com o advento da Lei nº 8.952/1994, que alterou o disposto no artigo 273, do Código de Processo Civil e estendeu as possibilidades da concessão da antecipação dos efeitos da tutela no processo civil, passou-se a utilizar, com certa frequência, a ação ordinária de rito comum, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, em detrimento da ação de mandado de segurança.

Tal escolha reside no fato de que, em determinadas hipóteses, a ação ordinária poderá vir a ser ajuizada no domicílio do autor, o que seguramente facilita o acesso à justiça deste.

Em contrapartida, a ação de mandado de segurança, observadas as regras para definir o foro competente para seu ajuizamento e processamento, deve ser impetrada no juízo com competência no local onde a autoridade apontada como coatora exerce suas funções, que, em determinados casos, pode estar muito distante do domicílio daquele indivíduo que teve um direito violado ou ameaçado de lesão pelo Estado, o que certamente inviabiliza o acesso à justiça do autor.

Ocorre que, na medida em que se escolhe propor uma ação ordinária em detrimento da ação de mandado de segurança se está, na verdade, “abrindo mão” de uma garantia constitucional, extremamente importante em um Estado Democrático de Direito, que permite que o indivíduo se insurja de maneira célere e eficaz contra as arbitrariedades perpetradas pelo Estado.

Além do que, como já mencionado, trata-se o mandado de segurança de uma tutela jurisdicional diferenciada, que apresenta um procedimento sumaríssimo e abreviado, previsto com o fim de adequar o sistema jurídico, de modo a proporcionar maior rapidez, adequação e efetividade a direitos carentes de maior celeridade na sua proteção e em relação aos quais as formas tradicionais não têm conseguido garantir a tutela jurisdicional de forma apropriada.

Assim, temos que a escolha por uma via ordinária comum em detrimento de um procedimento especial traduz verdadeiro abandono a uma garantia fundamental constitucional, prevista, justamente, para propiciar maior celeridade e efetividade na defesa em juízo do indivíduo frente ao Estado.

### **3. Da competência interna no Brasil**

#### **3.1. Dos critérios de distribuição de competência interna no Brasil**

##### **3.1.1. Da jurisdição**

A jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o direito de modo imperativo e criativo, reconhecendo/efetivando/protégendo situações jurídicas concretamente deduzidas em decisão insuscetível de controle externo com aptidão para torna-se indiscutível.

É, pois, um meio de solução dos conflitos. É a função do Estado de dizer o direito e realizá-lo na prática, solucionando o conflito de interesses, promovendo, como consequência, a paz social.

Uma função pública, realizada por órgão do Estado, em consonância com os ditames legais, através da qual e por ato de juízo, se determina o direito das partes, com o objetivo de dirimir seus conflitos e controvérsias de relevância jurídica, por decisões com autoridade de coisa julgada.

A decisão prolatada por terceiro imparcial sugere que há um terceiro que substitui a vontade das partes e determina a solução do problema apresentado. Neste contexto, não cabe a nenhuma das partes dizer com quem está a razão. Esse terceiro deve ser alguém estranho ao conflito e imparcial, desinteressado.

Dizer que a jurisdição é realizada de maneira imperativa, sugere que esta é uma manifestação de poder e, dessa forma, há de ser imperiosa, cogente.

Pode se dizer, igualmente, que é uma atividade criativa, isto é, há criação de uma norma jurídica do caso concreto, bem como se cria, muitas vezes, a própria regra abstrata que deve regular o caso concreto, combinando-as com as peculiaridades do fatídico, de forma a encontrar, na norma geral e abstrata, uma solução conforme as disposições e princípios constitucionais.

##### **3.1.2. Da competência**

A jurisdição como expressão do poder estatal é uma só, no entanto, seu exercício é distribuído entre variados órgãos jurisdicionais que passam a atuar nos limites de sua competência, de forma a delimitar sua respectiva alçada, isto é, cada órgão só exerce a

jurisdição dentro da medida que lhe fixam as regras sobre competência. Dessa forma, através das regras normativas que atribuem a cada órgão o exercício da jurisdição, excluem-se os demais órgãos jurisdicionais para que só aquele deva exercê-la ali, no caso concreto.

Pode se entender a competência como um critério de distribuição entre os vários órgãos do Poder Judiciário das atividades relativas ao desempenho da jurisdição.

A competência é, pois, o poder de exercer a jurisdição nos limites estabelecidos em lei. Não basta, porém, que a competência esteja fixada em lei, fazendo-se, pois, necessário que se saiba qual, dentre os vários juízos competentes, será o responsável concretamente pela demanda ajuizada.

A competência é fixada no momento da propositura da demanda, não mais se modificando. Assim, nenhuma alteração de fato ou de direito superveniente pode alterar, em regra, a competência, consagrando, dessa forma, o Princípio da Perpetuação da Jurisdição.

Existem, contudo, exceções ao Princípio da Perpetuação da Jurisdição. Essas exceções encontram-se previstas no artigo 87, do CPC, ou seja, em casos de supressão do órgão judiciário ou em casos de alteração da competência em razão da matéria ou da hierarquia.

Todos os órgãos do Poder Judiciário exercem função jurisdicional. Há entre eles, todavia, uma divisão de trabalho, o que se faz através da regra de distribuição da competência.

Nas palavras de CÂMARA (2004: 96), temos que:

pode-se definir a competência como o conjunto de limites dentro dos quais cada órgão do Judiciário pode exercer legitimamente a função jurisdicional. Em outras palavras, embora todos os órgãos do judiciário exerçam função jurisdicional, cada um desses órgãos só pode exercer tal função dentro de certos limites estabelecidos por lei. O exercício da função jurisdicional por um órgão do Judiciário em desacordo com os limites traçados por lei será ilegítimo, sendo de se considerar, então, que aquele juízo é incompetente.

Já DIDIER Jr. (2007: 93), explica que:

distribuem-se as causas pelos vários órgãos jurisdicionais, conforme as suas atribuições, que têm seus limites definidos em lei. Limites que lhes permitem o exercício da jurisdição. A jurisdição é uma, porquanto manifestação do poder estatal. Entretanto, para que mais bem seja administrada, há de ser feita por diversos órgãos distintos. A competência é exatamente o resultado de critérios para distribuir entre vários órgãos as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição. A competência é o poder de exercer a jurisdição nos limites estabelecidos por lei. É o âmbito dentro do qual o juiz pode exercer a jurisdição. É a medida da jurisdição.

Todo juiz é dotado do poder de solucionar litígios. Em nome do próprio Estado, está dotado de poderes para fazer a entrega da prestação jurisdicional. Exatamente esse poder de dizer o direito, esse poder de solucionar conflitos é a jurisdição. Ora, em sendo assim, todo juiz, a partir do momento em que toma posse, reveste-se de poder jurisdicional. Só que há

uma espécie de compartimentalização. Esse poder fica mais ou menos delimitado. Não pode um juiz de um estado, por exemplo, exercer sua jurisdição noutro estado ou no Distrito Federal.

Pode se afirmar, então, que a competência nada mais é que a medida da jurisdição. Todo juiz tem jurisdição, entretanto, só pode exercitá-la em determinadas matérias e em determinados espaços, segundo sua competência, que é a determinação do âmbito de atuação dos órgãos encarregados das funções jurisdicionais. Daí se concluir que a jurisdição é inerente à atividade de todo o juiz, mas nem todo juiz tem poderes para julgar todos os litígios em todos os lugares. Só o juiz competente tem legitimidade para fazê-lo validamente.

A competência pode ser dividida, em um primeiro momento, em competência internacional e competência interna. Por questões de objetividade não será analisada aqui a competência internacional.

De acordo com PIZZOL (2003: 139/140):

Para o legislador definir a competência dos diversos órgãos jurisdicionais, foram levados em consideração determinados critérios, como, por exemplo: a qualidade das partes envolvidas (União Federal – art. 109 da CF; espólio como réu – art. 96 do CPC), a natureza da relação jurídica controvertida (natureza real – art. 95, 2ª parte, do CPC), o lugar onde se deu o fato de que resulta a pretensão (art.100, V, do CPC), o valor da causa (art. 102 do CPC; art. 3º, I, da Lei 9.099/95). Temos, assim, competência territorial, competência material (*ratione materiae*), competência funcional (natureza e exigências especiais das funções exercidas pelo juiz no processo), competência em razão do valor e competência em razão da qualidade da pessoa.

Há várias regras norteadoras, em matéria civil, no que concerne à competência interna. Para determinação da competência, internamente, devem ser observados os seguintes critérios:

1) Critério territorial ou de foro (*“ratione loci”*): de acordo com PIZZOL (2003: 155): “A expressão competência territorial se deve à necessidade de fixar um juiz entre a pluralidade de outros da mesma espécie ou com o mesmo grau de jurisdição, atribuindo-se a ele um porção territorial, dentro da qual está sua sede”. Esse critério, como o próprio nome sugere, leva em conta a localização territorial, seja do domicílio dos litigantes, seja da situação do imóvel que é disputado por eles. Denomina-se foro a circunscrição territorial judiciária onde a causa deve ser proposta. A competência territorial serve para fixar o ofício perante o qual deve ser tratada a lide ou o negócio, não do ponto de vista do grau, mas sim do da sede, ou seja, para a eleição entre os vários ofícios do mesmo tipo ou grau.

2) Em razão da matéria (“*ratione materiae*”): classifica-se como competência material a que considera a matéria de que trata o pedido, isto é, a natureza do direito material controvertido. Tal competência tem como exemplo a da Justiça do Trabalho para conhecer e julgar causas trabalhistas, ou a Justiça Criminal para conhecer e julgar crimes comuns. É inderrogável por convenção das partes, portanto, absoluta. A matéria é utilizada pela Constituição Federal para apurar se uma demanda deve correr perante a justiça comum ou pelas especiais.

3) Critério pessoal (“*ratione persone*”): determinadas pessoas gozam do privilégio de serem submetidas a julgamento por juízes especializados. Tal privilégio não é instituído pela circunstância pessoal que ostentam, mas sim pelo interesse público secundário que representem, tais como as pessoas jurídicas de direito público interno, entidades autárquicas, empresas públicas. À semelhança do critério *ratione materiae*, são as regras de competências relativas às pessoas de natureza absoluta, pois o interesse público secundário não comporta alteração pelo consenso das partes, bem como sua inobservância não pode deixar de ser conhecida de ofício pelo juiz.

4) Da competência funcional: refere-se à repartição das atividades jurisdicionais entre os diversos órgãos que devam atuar dentro de um mesmo processo. Abrange a competência hierárquica, que identifica a competência dos tribunais, seja para o julgamento dos recursos, seja para o julgamento de causas de sua competência originária.

Proposta a ação, fica estabelecida a competência dos órgãos do judiciário que julgarão a lide em primeiro e segundo graus. A competência funcional engloba os conceitos de competência originária e de competência hierárquica.

Também espécie de competência absoluta, leva em consideração a função que o órgão jurisdicional exerce para que se o tenha como competente.

A Constituição Federal regula os casos de competência originária e recursal do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e estabelece como se dará a competência dos órgãos da Justiça Estadual.

5) Critério valor da causa: toda causa deve ter um valor atribuído na inicial, elemento que pode servir como fator de fixação de competência, trata-se de competência relativa, assim como a competência territorial.

Conforme visto, há casos em que classificamos a competência como absoluta ou relativa.

A competência absoluta é aquela estabelecida em favor do interesse público, não sendo passível de modificação pela vontade das partes.

A não observância da regra legal incidente gera a nulidade absoluta do processo, autorizando a revogação dos efeitos da coisa julgada pela ação rescisória (inciso II do artigo 485 do CPC). Portanto, é dever do juiz reconhecer de ofício a sua violação, determinando a remessa dos autos àquele que obrigatoriamente deverá julgar a demanda, inquinando-se de nulos todos os atos decisórios proferidos pelo juízo absolutamente incompetente.

A competência relativa é estabelecida em favor do interesse privado, na busca de uma facilitação da defesa, podendo ser derogada pelo consenso das partes ou renunciada pela parte beneficiada pela regra legal, mediante a não arguição da incompetência do juízo no momento oportuno, que é o da resposta do réu, via exceção de incompetência.

Não pode o juiz, ante a natureza privada e renunciável do critério, reconhecer a incompetência relativa de ofício, nos termos da súmula nº 33 do STJ, salvo na hipótese prevista no parágrafo único do artigo 112, do CPC.

A distribuição da competência é feita, no Brasil, a partir da própria Constituição Federal, que a atribui:

- a) ao Supremo Tribunal Federal (art. 102);
- b) ao Superior Tribunal de Justiça (art. 105);
- c) à Justiça Federal (arts. 108 e 109);
- d) às justiças especiais:
  - . Trabalhista (art. 114);
  - . Eleitoral (art. 121);
  - . Militar (art. 124);
- e) à justiça estadual (art. 125).

A Constituição Federal, ao formular a estrutura do Judiciário, estabelece a distinção entre a justiça comum e as especiais: a trabalhista, a eleitoral e a militar. A competência das justiças especiais é apurada de acordo com a matéria discutida (*ratione materiae*). A das justiças comuns é supletiva, abrangendo todas as causas que não forem de competência das especiais.

Temos que a competência em matéria civil é residual. Por exclusão, o que não for penal, o que não for eleitoral, não for militar nem trabalhista, será civil. De sorte que na cível se integram também aquelas matérias de natureza constitucional, administrativa, comercial, tributária. Tudo é considerado como da jurisdição civil, da competência de juízo cível. A competência, nesses casos, está afeta tanto à justiça federal quanto à justiça estadual.

## **4. Do mandado de segurança**

### **4.1. Do remédio constitucional – mandado de segurança**

Trata-se de um instrumento fundamental e indispensável em um Estado Democrático de Direito. Sua grande virtude reside no fato de ser uma garantia assegurada ao cidadão para que se insurja contra os atos do Estado. Prestigia a defesa de direitos que se encontram em risco e necessitam de um tratamento de urgência, tendo em vista o seu procedimento sumaríssimo e abreviado.

Na consagrada definição de MEIRELLES (2009: 25/26), temos que:

Mandado de Segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade, não amparado por habeas corpus ou habeas data, seja de que categoria for e sejam quais as funções que exerça.

FERNANDES define o remédio constitucional da seguinte maneira (2010: 335):

Podemos conceituar o mandado de segurança como uma ação constitucional de natureza civil e procedimento especial, que visa a proteger direito líquido e certo lesionado ou ameaçado de lesão, não amparado por habeas corpus ou habeas data, em virtude de ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas. Nesse sentido, temos que o mandado de segurança não deve ser encarado apenas como um procedimento civil de jurisdição especial e contenciosa, mas, mais do que isso, por força constitucional, ele se apresenta como verdadeira garantia fundamental, entre outras atinentes ao nosso Estado Democrático de Direito.

Ainda, SODRÉ assim descreve o remédio heroico (2007: 90):

Trata-se, pois, o mandado de segurança não apenas de um procedimento civil de jurisdição especial e contenciosa. Mais do que isto, por força do artigo 5º, inciso LXIX, da Carta Política, é ele verdadeira garantia fundamental, estando a prerrogativa de manejá-lo, em interpretação topológica da Constituição de 1988, equiparada aos mais importantes direitos a serem reconhecidos pelo Estado Democrático, a exemplo da vida, liberdade, igualdade, intimidade e liberdade de expressão.

O Mandado de Segurança foi previsto, originalmente, na Constituição de 1934, sendo retirado na Constituição de 1938 e voltando na de 1946, permanecendo em todas as seguintes, até a presente Carta Maior.

O Mandado de Segurança é um instrumento processual genuinamente brasileiro, fruto da conquista de juristas que tentavam alargar a incidência de outros mecanismos processuais que existiam em face de ilegalidades do próprio Estado.

Apresenta status constitucional, vez que previsto, atualmente, no artigo 5º, incisos LXIX e LXX da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vejamos:

Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - 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.

O mandado de segurança é conferido aos indivíduos para que eles se defendam de atos ilegais ou praticados com abuso de poder, constituindo-se verdadeiro instrumento de liberdade civil e liberdade política.

É uma ação de fundamento constitucional pela qual se torna possível proteger o direito líquido e certo contra ato do Poder Público.

A expressão Poder Público aqui tem sentido amplo e abrange tanto os atos e condutas atribuídos a autoridades públicas, ou seja, aquelas pessoas investidas diretamente em função pública, quanto atos e condutas de agentes de pessoas jurídicas, ainda que privadas, com função delegada, isto é, no exercício de funções que originariamente pertencem ao Poder Público.

Esse remédio constitucional apresenta um rito mais abreviado, consubstanciando-se, pois, em ação de caráter especial, desde sua origem.

Os requisitos necessários para a impetração do mandado de segurança podem ser definidos da seguinte forma:

1º) Ato comissivo ou omissivo da autoridade pública ou agente jurídico no exercício de atribuições públicas. Sendo certo que, em regra, não haverá mandado de segurança sem ato e, mesmo quando externado, deve ser praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no uso de atribuições públicas.

2º) Ilegalidade ou abuso de poder. É mister que o ato seja dotado de ilegalidade, entendida esta, *lato sensu*, como a violação no que diz respeito à norma constitucional, leis

complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções, editais de concurso, decretos regulamentares, etc., ou abuso de poder, entendido como uma ilegalidade que vai além dos parâmetros e limites permitidos por lei.

3º) Lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo. Nesses termos, o mandado de segurança poderá ser tanto repressivo quanto preventivo. O primeiro para cessar com a lesão a direito líquido e certo e o segundo para evitar lesão a direito líquido e certo.

4º) Finalmente, o requisito da subsidiariedade, isto é, o ato dotado de ilegalidade ou abuso de poder que lesiona, ou ameaça de lesão, direito líquido e certo não pode ser amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Tradicionalmente, há diferenciação do mandado de segurança em duas espécies.

Há o mandado de segurança repressivo, o qual visa a cessar a violação já existente a direito líquido e certo, afastar o estado de lesão que já se operou.

Há, também, o mandado de segurança preventivo, visando a evitar a lesão a direito líquido e certo em virtude de ameaça concreta ou risco de lesão ao direito subjetivo.

O cabimento do mandado de segurança, em regra, será contra todo ato comissivo ou omissivo de qualquer autoridade no âmbito dos poderes de Estado e do Ministério Público.

Direito líquido e certo é o que resulta de fato certo, ou seja, é aquele capaz de ser comprovado, de plano, por documentação inequívoca, imediata, apta e manifesta de sua existência. Nesse sentido, com a necessidade da prova pré-constituída na exordial, não há dilação probatória em mandado de segurança.

Não é, pois, qualquer direito líquido e certo que é protegido pelo mandado de segurança. Tendo em vista o seu caráter de subsidiariedade em relação aos remédios constitucionais *Habeas Corpus* e *Habeas Data*, caso se trate de direito relacionado à locomoção, o instrumento de defesa será aquele; se for direito líquido e certo a informações de caráter pessoal, a ação será esta.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, passou-se a classificar o mandado de segurança em dois tipos, são eles:

1) o mandado de segurança individual, impetrado pela pessoa física ou jurídica, visando à defesa de direito próprio.

2) o mandado de segurança coletivo, impetrado por pessoas jurídicas para a defesa de seus membros ou associados. Discute-se a legitimidade do Ministério Público para impetrar tal ação, visto que este não se encontra no rol de legitimados previstos tanto nas alíneas A e B do inciso LXX do artigo 5º da CF, quanto na Lei 12.016/09, artigo 21.

## 4.2. Da competência para impetrar o remédio heroico

A competência para julgamento da ação mandamental é sempre decorrente de lei ou norma constitucional, sendo aferida com base na qualidade da autoridade pública ou da delegação titularizada pelo particular. Do ponto de vista territorial, deve a impetração ter lugar no local onde a autoridade exerce suas funções. Trata-se, pois, de competência funcional/pessoal e, portanto, absoluta.

A competência para processar e julgar o mandado de segurança é definida em função da hierarquia da autoridade legitimada a praticar a conduta, comissiva ou omissiva, que possa resultar em lesão ao direito subjetivo da parte e não será alterada pela superior elevação funcional da mesma. As regras de competência no mandado de segurança levam em consideração a maior ou menor posição do agente no contexto legal do Poder Público.

Existem duas regras básicas de competências em sede de Mandado de Segurança:

1) Competência constitucional, prevista na própria Constituição Federal, sendo também entendida como competência funcional (por prerrogativa de função):

- a) artigo 102, I, “d”, da CF – competência STF;
- b) artigo 102, I, “r”, da CF – competência STF;
- c) artigo 105, I, “b”, da CF - competência STJ;
- d) artigo 108, I, “c”, da CF - competência TRF;
- e) artigo 109, VIII, da CF – competência Justiça Federal;
- f) artigo 114, IV, da CF – competência Justiça do Trabalho.

2) Competência infraconstitucional, na qual o juízo competente para a impetração do remédio heroico deve ser aquele do local onde a autoridade apontada como coatora exerce suas funções.

Nestes termos, verifica-se que a competência jurisdicional para processar e julgar mandado de segurança define-se pela natureza da autoridade que pratica a conduta comissiva ou omissiva da qual possa resultar lesão ou ameaça de lesão a direito.

Assim temos que para a fixação da competência em mandado de segurança, em regra, deve ser observado a seguinte ordem de análise: primeiramente identifica-se a autoridade coatora; em seguida verifica-se se ela goza de foro privilegiado; finalmente, identifica-se o local onde a autoridade coatora exerce suas funções.

Temos, ainda, algumas regras específicas, a seguir delineadas:

a) quando a ilegalidade é praticada por um Tribunal de Justiça (desembargador ou Turma), a competência para processar e julgar o mandado de segurança será do próprio Tribunal, nos moldes da Súmula nº 41, do STJ e Súmulas nºs 330 e 624, do STF;

b) os mandados de segurança contra atos dos juízes dos Juizados Especiais Cíveis, bem como contra atos das Turmas Recursais Cíveis, devem ser impetrados nas próprias Turmas Recursais, tanto da Justiça Federal quanto da Justiça Estadual;

c) havendo foro por prerrogativa de função e o mandado de segurança tiver que ser impetrado contra diferentes autoridades coatoras, a autoridade de maior hierarquia determinará a competência para o julgamento do feito.

d) nos órgãos colegiados, o mandado de segurança será impetrado contra o presidente do órgão colegiado, pois é ele o representante máximo do órgão que subscreve o ato e responde obviamente por sua execução;

e) nos atos complexos, apesar da exigência jurisprudencial da notificação de todos os que participam do ato, a autoridade coatora é a última autoridade que nele (no ato) intervém para seu aperfeiçoamento. Nos atos compostos, o coator é a autoridade que pratica o ato principal, já nos procedimentos administrativos o coator é a autoridade que preside sua realização.

Dessa forma, temos que, regra geral, a competência para julgamento do mandado de segurança é definida de acordo com a categoria e a sede funcional da autoridade impetrada, tratando-se, nestes termos, de competência absoluta.

Sendo assim, pode-se afirmar que a regra específica para a fixação de competência de foro, em termos de mandado de segurança, não foi instituída com a finalidade de facilitar o acesso à justiça para o impetrante, mas sim de promover a defesa da autoridade apontada como coatora, ou seja, privilegia a participação daquele que cometeu o ato impugnado em detrimento do indivíduo que teve um direito violado ou ameaçado de lesão pelo próprio Estado.

Não raros são os exemplos na jurisprudência de extinção do processo de mandado de segurança sem resolução do mérito em virtude da não indicação correta da autoridade apontada como coatora e, assim, reconhecendo-se a incompetência absoluta do juízo para processar e julgar o feito.

Abaixo, alguns julgados e posicionamentos dos nossos Tribunais superiores:

EMENTA: Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. 2. Resolução do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN. Contrato de alienação

fiduciária. Registro em Cartório de Títulos e Documentos. **3. Mandado de Segurança impetrado, originariamente, no Superior Tribunal de Justiça, contra ato de órgão colegiado presidido por Ministro de Estado. 4. Incompetência. Incidência da Súmula 177/STJ. Extinção do processo sem julgamento de mérito. 5. Impossibilidade de remessa à Justiça de primeira instância, porque não cabe ao órgão julgador fazer a substituição da autoridade indicada como coatora pelo impetrante.** Precedentes. 6. Recurso a que se nega provimento (RMS 24552 DF , Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 27/09/2004, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 22-10-2004 PP-00038 EMENT VOL-02169-02 PP-00205 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 161-166. **GRIFO NOSSO**).

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS. INCOMPETÊNCIA DO STF. PRETENDIDA REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO COMPETENTE. IMPOSSIBILIDADE. PREVALÊNCIA, ANTE A SUA ESPECIALIDADE, DA NORMA INSCRITA NO § 1º DO ART. 21 DO RI/STF EM DETRIMENTO DO § 2º DO ART. 113 DO CPC. Em razão da taxatividade da competência deste Supremo Tribunal em sede de mandado de segurança (alínea "d" do inciso I do art. 102), é da própria Turma Recursal a competência para julgar aquelas ações mandamentais impetradas contra seus atos. Precedentes. Ante a sua especialidade, a norma regimental (recebida como lei federal) do § 1º do art. 21 prevalece sobre a regra do § 2º do art. 113 do CPC. **Pelo que não compete a este Supremo Tribunal Federal proceder à remessa, ao juízo competente, dos autos de processos indevidamente ajuizados nesta Casa de Justiça. Entendimento contrário implicaria o STF deliberar, de modo definitivo, sobre a competência de determinado Tribunal**, antes mesmo que esse Tribunal pudesse se posicionar a respeito; em típica atuação per saltum, e, por isso mesmo, concentradora de autoridade. Sem falar na grave consequência de transmutar esta Casa num órgão de distribuição de processos, de maneira a estimular a arrevesada lógica de que, "em caso de dúvida, ajuíze-se no Supremo, e este dará o devido destino à causa". Em se tratando de processo remetido ao Supremo Tribunal Federal por outro órgão judiciário, aí, então, será imperiosa a devolução do feito à autoridade remetente. Não podendo a parte ser prejudicada por equívoco a que não deu causa. Agravo regimental desprovido.

(MS-AgR 25258-MG, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 31/05/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-06-2006 PP-00005 EMENT VOL-02235-01 PP-00162 LEXSTF v. 28, n. 332, 2006, p. 214-223. **GRIFO NOSSO**).

PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - ERRO NA INDICAÇÃO DA AUTORIDADE COATORA: EXTINÇÃO (ART. 267, IV, DO CPC), NÃO REMESSA DO FEITO AO JUÍZO COMPETENTE - INAPLICÁVEL O §2º DO ART. 113 DO CPC - PRECEDENTES DO STJ. 1- Sendo patente, em face do domicílio fiscal da empresa, a ilegitimidade passiva da autoridade coatora por ela indicada, equívoco que resta admitido (incontroverso) no apelo, **não há falar em oportunizar o saneamento do feito ou emenda da inicial tampouco em remetê-lo ao juízo competente, pois o STJ (PET no MS nº 17.096/DF) aponta precisamente, para o fim de afastar o §2º do art. 113 do CPC, a distinção entre "a declinação por incompetência absoluta" e, o que conduz à extinção do feito, "o erro na indicação da autoridade coatora"**. 2- Apelação não provida. 3- Peças

liberadas pelo Relator, em Brasília, 13 de novembro de 2012., para publicação do acórdão. (AC , DESEMBARGADOR FEDERAL LUCIANO TOLENTINO AMARAL, TRF1 - SÉTIMA TURMA, e-DJF1 DATA:23/11/2012 PAGINA:893. **GRIFO NOSSO**).

MANDADO DE SEGURANÇA. EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA. PRECEDENTES. PETIÇÃO RECEBIDA COMO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. POSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. REMESSA DOS AUTOS. ART. 113, § 2º, DO CPC. IMPOSSIBILIDADE. ERRÔNEA INDICAÇÃO DA AUTORIDADE COATORA. IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA DA INICIAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. 1. Cuida-se de impetração contra ato alegadamente coator do Ministro de Estado da Justiça, que estaria inerte em analisar o pedido de anistia política do impetrante. Foi acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva da autoridade coatora sem que fossem remetidos os autos à autoridade judiciária competente, com base em inúmeros precedentes. 2. É possível o recebimento de petição que possui a mesma finalidade dos embargos de declaração, em homenagem à fungibilidade recursal e ao princípio da instrumentalidade das formas recursais. Precedente: PET no MS 16.126/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 18.3.2011. **3. A regra contida no art. 113, § 2º, do Código de Processo Civil deve ser aplicada quando há declinação de competência do órgão julgador e não quando há errônea indicação da autoridade coatora.** Precedente: AgRg no MS 16.287/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 30.6.2011. 4. Cabe notar a impossibilidade de emenda da petição inicial após a decisão de extinção, em sede de agravo regimental, para alterar o polo passivo do writ of mandamus. Precedente: AgRg no MS 16.269/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 17.5.2011. 5. Diante de ausência da aventada omissão, não há como acolher os embargos, porquanto inexistente violação do art. 535 do Código de Processo Civil. Embargos de declaração rejeitados. (PET no MS 17.096/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 30/05/2012, DJe 05/06/2012. **GRIFO NOSSO**).

Como se percebe pelos julgados acima transcritos, a jurisprudência dos Tribunais superiores é pacífica no sentido da não aplicabilidade do artigo 113, § 2º, do CPC. Assim, mesmo que ocorra a indicação correta da autoridade coatora, porém, em juízo equivocado, não ocorrerá a remessa dos autos ao juízo, de fato, competente. O que, por certo, dificulta ainda mais a escolha e impetração da ação de mandado de segurança.

Vejamos, pois, outras situações:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL - PIS/COFINS - MANDADO DE SEGURANÇA - SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL: INCOMPETÊNCIA - ILEGITIMIDADE PASSIVA. 1. Autoridade coatora, para os efeitos do mandado de segurança, é o agente público que pratica o ato impugnado, aquele que tem o dever funcional de responder pelo seu fiel cumprimento e o que dispõe de competência para corrigir eventual ilegalidade. 2. O Secretário da Receita

Federal do Brasil não tem legitimidade para responder a mandado de segurança objetivando afastar tributo, compensação e/ou creditamento de tributo. **3. A indicação de autoridade sem competência para a revisão do ato impugnado em mandado de segurança desafia a extinção do processo.** 4. Remessa oficial provida: processo extinto (CPC, art. 267, VI). Prejudicada a apelação da FN. 5. Peças liberadas pelo Relator, Brasília, 11 de dezembro de 2012., para publicação do acórdão. (AC 200834000001146, JUIZ FEDERAL RAFAEL PAULO SOARES PINTO (CONV.), TRF1 - SÉTIMA TURMA, e-DJF1 DATA:19/12/2012 PAGINA:344. **GRIFO NOSSO**).

Em casos como este, ante a indicação errada da autoridade apontada como coatora, a tendência é a extinção do processo sem a resolução do mérito em virtude da ilegitimidade da parte passiva. Ocorre que, frente à burocrática e complexa estrutura da administração pública, tarefa difícil se torna o reconhecimento de quem seria a autoridade a ser apontada como coatora. Neste contexto, tendo em vista a relevância do direito material a ser tutelado, poderia ser aceita uma flexibilização das regras previstas a fim de assegurar a efetiva proteção de direitos e garantias individuais violados pelo Estado.

Como se vê nos exemplos acima mencionados, a tutela célere e efetiva proporcionada pela impetração da ação de mandado de segurança, no mais das vezes, encontra óbice nas mais variadas situações.

Ora, certamente a proteção concreta de direitos do indivíduo frente a arbitrariedades cometidas pelo Estado deveria se sobrepôr a determinados entraves processuais, a fim de que, dessa forma, se alcançasse a tutela eficaz dos direitos e garantias individuais pelo *Estado-juiz*.

Em sede de mandado de segurança, tratando-se de garantia fundamental de cunho constitucional, que visa à defesa dos cidadãos em face de atos arbitrários do Poder Público, deveria o Juiz afastar os obstáculos que impeçam a regular tramitação do processo e a real e efetiva proteção do direito posto sob o crivo do judiciário.

Sendo certo que a finalidade das tutelas jurisdicionais diferenciadas é proporcionar maior rapidez, adequação e efetividade aos direitos carentes de maior celeridade na sua prestação e que o mandado de segurança pode ser entendido como uma espécie desse gênero, certo se torna que o elevado número de entraves processuais que se apresenta, acaba por desestimular a escolha do *writ* e, ainda, dificulta o alcance da principal finalidade desta ação, qual seja, a defesa célere e eficaz de direitos do indivíduo violados ou ameaçados de lesão frente a atos do Poder Público eivados de ilegalidade ou praticados com abuso de poder.

Ora, certamente a complexidade que envolve o instrumento processual em análise coloca o indivíduo em uma situação, de certa forma, delicada.

A produção da prova apta e manifesta do direito alegado, a identificação da autoridade coatora frente a complexa e burocrática máquina pública, a assimilação do juízo verdadeiramente competente, a possibilidade de este juízo competente estar a léguas de distância do domicílio do autor, tudo isso, somado à posição remansosa de nossos tribunais no sentido de extinção do feito sem apreciar seu mérito em virtude de possíveis equívocos, certamente inibem a escolha pela tutela especial prestada através da ação de mandado de segurança e, no mais das vezes, anulam a garantia fundamental constitucional do mandado de segurança.

## 5. Da ofensa à garantia constitucional de amplo acesso à justiça

### 5.1. Do prejuízo ao acesso à justiça do jurisdicionado haja vista tal competência

Como amplamente demonstrado, cabe ao Estado prestar, efetivamente, uma tutela jurisdicional justa e adequada. Para tanto deve “remover” todos os obstáculos que dificultem a prestação desse serviço de caráter público.

Neste contexto, certo se torna que a delimitação do órgão jurisdicional competente para julgar o *writ*, levando-se em consideração, em especial, a localidade onde a autoridade coatora exerce suas funções, afronta os preceitos consagrados e amplamente demonstrados de acesso à justiça.

Ora, seria muito difícil para algumas pessoas dirigirem-se ao juízo competente, ou seja, àquele dotado de competência na circunscrição onde o agente coator exerce suas funções, que pode estar a léguas de distância de sua residência, para impetrar o remédio heroico e acompanhá-lo.

Além da distância territorial, que por si só já dificulta e desestimula a escolha e utilização do *mandamus*, somam-se, certamente, as altas despesas que o indivíduo teria que arcar para impetração da ação de mandado de segurança em outros foros. Certamente, o quadro se apresenta caótico. Isto porque, basta imaginar as dificuldades financeiras que as pessoas encontrariam para se deslocarem até determinado foro, contratar assistência técnica, arcar com as custas processuais, dentre outros, e, tudo isso, distante de seu domicílio, que, como já dito, pode estar a léguas de distância do local onde o agente coator exerce suas funções.

É preciso, pois, construir uma interpretação que facilite o acesso do indivíduo ao benefício da tutela do mandado de segurança, sob pena de desprestigiá-lo e, conseqüentemente, aniquilá-lo.

O Brasil, país de dimensões continentais e eivado de problemas socioeconômicos, não pode ofertar tamanha garantia a seus cidadãos frente a arbitrariedades perpetradas pelo próprio estado e, ao mesmo tempo, podá-la de tal maneira.

Exigir dos cidadãos o deslocamento até a localidade onde determinado agente público desempenha suas funções para impetrar a ação de mandado de segurança evidencia, na verdade, mais uma ofensa, uma clara afronta à garantia constitucional de amplo acesso à

justiça. Tornando, pois, na prática, inócua a tutela jurisdicional diferenciada prestada através da ação do mandado de segurança.

## 5.2. Da hipótese

O direito de acesso à justiça implica a necessidade de adequação dos processos e dos institutos a ele referentes ao direito material que se pretende tutelar. Partindo-se da constatação de que o mandado de segurança afigura-se como um dos principais meios de proteção jurídica frente às arbitrariedades praticadas por aqueles que representam o Estado, e que resta prejudicado o resguardo do indivíduo pelo Estado-Juiz em determinadas hipóteses, tendo em vista a fixação de competência desta ação, é imprescindível ao direito de acesso amplo à justiça desses indivíduos que haja flexibilização das regras de competência para impetração desse *writ*.

O Estado apresenta, incontestavelmente, maior poderio econômico e uma diferenciada estrutura organizacional para defesa de seus interesses, salvo raras exceções, se comparada ao indivíduo. Certamente o prejuízo seria menor, ou até imperceptível, caso fosse possível o ajuizamento da ação de mandado de segurança no domicílio do autor, o que, vale ressaltar, resolveria consideravelmente o imbróglio aqui exposto.

É sabido no meio forense que, na prática, as informações prestadas pela autoridade coatora se apresentam como verdadeira peça de defesa no processo, elaborada, pois, pelos advogados, procuradores responsáveis pela defesa jurídica do ente público afetado, com o subsídio dos responsáveis pelo ato impugnado.

Neste contexto, tendo em vista o alto grau de estruturação que vem sendo implementado na seara das advocacias públicas, pode-se afirmar que menor ainda seria o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, caso fosse modificada a competência no âmbito da ação de mandado de segurança. Isto porque, ao ser notificada a prestar as informações necessárias, a autoridade coatora poderia obter suporte técnico nas respectivas procuradorias estabelecidas em locais diversos daquele em que exerce suas funções.

Dessa forma, a princípio, poderia se aceitar, ainda que de maneira insatisfatória, a aplicação da regra do artigo 109, §2º, da Constituição Federal, segundo a qual:

as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

O escopo dessa regra, que culminou com a regionalização e interiorização da Justiça Federal, foi o de facilitar o acesso à prestação jurisdicional de forma mais ágil e célere. Sendo certo que essa norma constitucional visa a beneficiar o demandante da ação contra a União e, de tal modo, facilitar seu amplo acesso à justiça.

Ademais, poderia, ainda, ser aceita uma interpretação extensiva desta norma a fim de solucionar as demais hipóteses problemáticas que se apresentam e, assim, entrar em órbita com os ideais de uma ordem jurídica, realmente, justa e adequada.

Como se sabe, interpretação extensiva, como o próprio nome sugere, estende, expande o alcance da norma jurídica, aplica-se a lei a casos que não estão abrangidos pelo seu teor literal, alargando o campo de incidência da norma, em relação aos seus termos.

Assim, essa regra normativa seria passível de aplicação a casos que envolvessem as demais autoridades públicas, isto é, aquelas responsáveis por pessoas jurídicas da administração pública federal indireta e, igualmente, as autoridades estaduais, distritais e municipais, tanto da administração direta quanto da administração indireta. Além, é claro, dos concessionários, permissionários e autorizatários de serviço público.

Ressalvando, contudo, as hipóteses de competência por prerrogativa de função já declinadas na Carta Maior.

Dessa forma, solucionado, parcialmente, restaria a problemática do acesso à justiça no âmbito do mandado de segurança e entraríamos, pelo menos em parte, em consonância com os ideais de acesso à justiça apresentados tanto pela doutrina estrangeira quanto pelos doutrinadores pátrios, pois nos dizeres de CAPPELLETTI e GARTH (1988: 11/12):

De fato, o direito de acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos.

## 6. Conclusão

Como visto, a ideia de acesso à justiça não mais se limita ao mero acesso ao judiciário. Não se cogita mais de tão somente se possibilitar o acesso ao Judiciário enquanto instituição estatal, mas sim de viabilizar o acesso a uma ordem jurídica adequada, justa e célere.

Neste contexto certamente se insere a adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país e a remoção dos obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à justiça.

Pode-se extrair, também, do princípio do acesso à justiça que o legislador não pode criar obstáculos a quem teve seu direito lesado, ou esteja sob a ameaça de vir a tê-lo, de submeter sua pretensão ao Poder Judiciário.

Na esteira do acesso à justiça, afirma-se que devem ser adotados procedimentos que retirem, ou ao menos minimizem os obstáculos porventura antepostos à efetiva prestação jurisdicional.

No ordenamento jurídico brasileiro, o acesso à justiça é visto como uma garantia fundamental a toda a população.

Ora, como se falar em garantia fundamental ao amplo acesso à justiça, em especial quando se fala na ação de mandado de segurança, frente a tantos obstáculos para sua impetração? Ainda mais quando se analisa criticamente os critérios para delimitação da sua competência.

Um processo em que a parte esteja impossibilitada de participar efetivamente configura um atentado contra tudo aquilo que se tem de mais essencial no processo jurisdicional.

Não se vislumbra razão satisfatória para que a regra específica para a fixação de competência de foro, em termos de mandado de segurança, tenha sido instituída não com a finalidade de criar facilidade para o impetrante no seu acesso à justiça, mas sim para facilitar a defesa da autoridade apontada como coatora no juízo com competência no local onde o coator exerce suas funções.

Ora, não parece razoável que, em se tratando de uma garantia constitucionalmente assegurada para que o indivíduo se insurja contra os atos do Estado, um instrumento fundamental e indispensável em um Estado Democrático de Direito que prestigia a defesa de direitos que se encontram em risco e necessitam de um tratamento de urgência, prestigie-se

como principal critério para fixar sua competência o local onde a autoridade coatora exerce suas funções.

Neste interim, tem se, por certo, que há a violação ao direito insculpido no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 frente aos critérios para fixar a competência no âmbito do mandado de segurança.

Em última análise, o objetivo maior da tutela jurisdicional diferenciada cristalizada na ação de mandado de segurança é a proteção célere e eficaz de direitos que se encontram em risco e necessitam de um tratamento de urgência frente a arbitrariedades praticadas pelo próprio Estado, sendo assim, não há razão para que sua competência seja estabelecida, justamente, em razão daquele que é apontado como coator.

Assim, frente à clara e manifesta agressão à garantia constitucional ao acesso amplo a uma ordem jurídica adequada e justa, tem se, por necessário, a alteração e conformação dos critérios hoje utilizados, aceitando-se, em um primeiro momento, a utilização do preceito previsto no artigo 109, § 2º, da CF, cuja essência é facilitar o acesso à prestação jurisdicional de forma mais ágil e célere, visando, pois, a beneficiar o demandante de ação em face da União e, de tal modo, facilitar seu amplo acesso à justiça.

Estendendo, pois, o alcance desta regra a fim de abarcar, igualmente, tanto os casos em que se apresentam como agente coator autoridades ligadas à administração pública federal indireta, quanto as hipóteses em que as autoridades coadoras são agentes públicos estaduais, distritais e municipais ou delegatários de serviço público.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ARMELIN, Donald. **O Processo Civil Contemporâneo**. Organização de Luiz Guilherme Marinoni. Curitiba: Juruá, 1994.
- BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança – comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 07/08/2009**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Vol. 1, 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.
- CAPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição** (Direito Constitucional Positivo); 14ª Ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.
- DE JURE – Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, vol. 10, n. 17, Belo Horizonte: Centro de Estudos e aperfeiçoamento funcional, Diretoria de Produção Editorial, 2011.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. Vol. 1. Salvador: Editora Jus PODIVM, 2007.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil Esquematizado**. Coordenador: Pedro Lenza. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do Processo Civil**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Mandado De Segurança e Ações Constitucionais**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Método, 2009.

PIZZOL, Patrícia Miranda. **A Competência no Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003 – (Coleção estudos de direito de processo Enrico Tullio Liebman; v. 55).

SOARES, Rogério Aguiar Munhoz. **Tutela Jurisdicional Diferenciada: tutelas de urgência e medidas liminares em geral**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SODRÉ, Eduardo et al. **Ações Constitucionais**. Organizado: Fredie Didier Jr. 2ª Ed. Salvador: Editora Podivm, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20/02/2013.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm). Acesso em: 21/02/2013

<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/>. Acesso em: 20/02/213.