

**HELY LOPES MEIRELLES
ARNOLDO WALD
GILMAR FERREIRA MENDES**

***MANDADO
DE SEGURANÇA
E AÇÕES
CONSTITUCIONAIS***

39ª edição
com a colaboração de
MARINA GAENSLY

Posfácio do
Ministro JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

MANDADO DE SEGURANÇA E AÇÕES CONSTITUCIONAIS

HELY LOPES MEIRELLES

© 1990 – VERALICE CELIDONIO LOPES MEIRELLES

1ª ed.: 1967; 2ª ed.: 1969; 3ª ed.: 1975; 4ª ed.: 1976; 5ª ed.: 1978;
6ª ed.: 1979; 7ª ed.: 1980; 8ª ed.: 1981; 9ª ed.: 1983; 10ª ed.: 1985;
11ª ed.: 1987; 12ª ed.: 1989; 13ª ed., 1ª tir.: 1989; 2ª tir.: 1991; 14ª ed.: 1992;
15ª ed.: 1994; 16ª ed.: 1995; 17ª ed.: 1996; 18ª ed.: 1997; 19ª ed.: 1998;
20ª ed.: 1998; 21ª ed., 1ª tir.: 1999; 2ª tir.: 2000; 22ª ed.: 2000; 23ª ed.: 2001;
24ª ed.: 2002; 25ª ed.: 2003; 26ª ed., 1ª tir.: 2003; 2ª tir.: 2004; 27ª ed.: 2004;
28ª ed.: 2005; 29ª ed.: 2006; 30ª ed.: 2007; 31ª ed.: 2008; 32ª ed.: 2009;
33ª ed.: 2010; 34ª ed.: 2012; 35ª ed.: 2013; 36ª ed.: 2014; 37ª ed.: 2016; 38ª ed.: 2019.

Direitos reservados desta edição por

MALHEIROS EDITORES LTDA.

Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171

CEP 04531-940 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 3078-7205 – Fax: (11) 3168-5495

URL: www.malheiroseditores.com.br

e-mail: malheiroseditores@terra.com.br

Composição

PC Editorial Ltda.

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

07.2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M514m Meirelles, Hely Lopes.

Mandado de segurança e ações constitucionais / Hely Lopes Meirelles, Arnoldo Wald, Gilmar Ferreira Mendes ; com a colaboração de Marina Gaensly – 39. ed. – São Paulo : Malheiros, 2022.
960 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia e índice.

ISBN 978-65-586-033-6

1. Mandado de segurança - Brasil. 2. Ação popular - Brasil. 3. Mandado de injunção - Brasil. 4. Habeas data - Brasil. 5. Ação civil pública - Brasil. I. Wald, Arnoldo. II. Mendes, Gilmar Ferreira. III. Título.

CDU 347.919.6(81)

CDD 347.81077

Índice para catálogo sistemático:

1. Mandado de segurança : Brasil 347.919.6(81)
(Biblioteca responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

*Sumário**

<i>Prefácio da 39ª Edição (ARNOLDO WALD)</i>	7
<i>Ao Leitor</i>	13

PRIMEIRA PARTE

MANDADO DE SEGURANÇA

1. Conceito e legitimidade	27
2. Natureza processual	32
3. Ato de autoridade	33
4. Direito individual e coletivo, líquido e certo	37
5. Objeto	40
6. Cabimento	45
<i>Ato de que caiba recurso administrativo</i>	46
<i>Ato judicial</i>	47
<i>Ato disciplinar</i>	57
<i>Ato de dirigente de estabelecimento particular</i>	58
<i>O mandado de segurança e a arbitragem</i>	60
7. Prazo para impetração	68
8. Partes	72
<i>Impetrante</i>	73
<i>Impetrado</i>	75
<i>Ministério Público</i>	82
<i>Terceiro prejudicado</i>	84
9. Litisconsórcio, assistência e “amicus curiae”	85
10. Competência	91
<i>Varas privativas</i>	97
11. Petição inicial e notificação	98
12. Liminar	
<i>Liminar como medida garantidora do direito</i>	102

* V. o Índice Alfabético-Remissivo no final desta obra.

<i>Caução</i>	104
<i>Vigência da liminar</i>	110
13. Suspensão da liminar ou da sentença	116
<i>Suspensão de liminar</i>	121
14. Informações	124
15. Sentença	126
16. Execução	130
17. Recursos	135
18. Coisa julgada	143
19. Mandado de segurança coletivo	145
20. Questões processuais	155
<i>Tramitação nas férias forenses</i>	155
<i>Julgamento no Tribunal</i>	156
<i>Alteração do pedido</i>	156
<i>Alteração dos fundamentos</i>	157
<i>Arguições incidentes</i>	157
<i>Desistência da impetração</i>	158
<i>Prevenção de competência e litisconsórcio unitário</i>	159
<i>Atendimento do pedido antes da sentença</i>	160
<i>Valor da causa</i>	161
21. A evolução da legislação referente ao mandado de segurança e a Lei 12.016, de 7.8.2009	161
<i>A evolução constitucional</i>	162
<i>A evolução legislativa até 2009</i>	163
<i>A Lei 12.016/2009</i>	165
<i>A arguição de inconstitucionalidade</i>	182
<i>Conclusões</i>	186
22. O Código de Processo Civil de 2015 e o mandado de segurança	187
<i>Processo eletrônico</i>	189
<i>Prazos</i>	189
<i>Tutela antecipada de urgência e de evidência</i>	190
<i>Descabimento da remessa necessária no caso do art. 496, § 4º</i>	191

SEGUNDA PARTE

AÇÃO POPULAR

1. Conceito	193
2. Requisitos da ação	196
3. Fins da ação	201
4. Objeto da ação	204
5. Partes	207
6. Competência	212

7. Processo e liminar	
<i>Processo</i>	215
<i>Liminar</i>	216
8. Sentença	221
9. Recursos	224
10. Coisa julgada	226
11. Execução	229

TERCEIRA PARTE

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

1. Conceito e objeto	231
2. Legitimação das partes e os poderes do Ministério Público	244
3. Foro e processo	259
4. Responsabilidade do réu	267
5. A ação civil pública no mercado de capitais	277
6. A ação civil pública e a defesa do consumidor	281
7. A ação civil pública no Estatuto da Criança e do Adolescente	286
8. A ação civil pública e as infrações da ordem econômica	289
9. A evolução da ação civil pública. Usos e abusos	
<i>Da importância das características do instituto</i>	291
<i>Da patologia das ações públicas</i>	297
<i>Conclusões</i>	314

QUARTA PARTE

A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1. Conceito e objeto	317
2. A ação de improbidade administrativa e a ação civil pública	319
3. A competência para julgamento da ação de improbidade administrativa	325
4. As partes e o regime de responsabilidade na ação de improbidade administrativa	337
5. Outras questões processuais	345
6. Considerações finais	354

QUINTA PARTE

MANDADO DE INJUNÇÃO

1. O mandado de injunção e a Lei 13.300/2016	359
2. Conceito e objeto	365
3. Competência, legitimidade e procedimento	370

4. Julgamento	376
5. Recursos	384
6. Execução	385

SEXTA PARTE

“HABEAS DATA”

1. Conceito e objeto	387
2. Competência	393
3. Legitimação e procedimento	394
4. Julgamento e execução	396
5. O “habeas data” na Lei 9.507/1997	398
O acesso extrajudicial às informações	398
O cabimento do “habeas data”	401
A ação judicial	403
Questões processuais	409
Prova pré-constituída	409
Limites do procedimento	409
Aplicação analógica do Código de Processo Civil	410
Recursos e liminar	410
Honorários de advogado	412
Litisconsórcio e assistência	412
Valor da causa e competência	412
Desistência e perda de objeto	413
Prazo para impetração	414
Prevenção	414
Coisa julgada	414

SÉTIMA PARTE

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

I – FORMAÇÃO DO CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS NO BRASIL

1. Antecedentes	417
2. A Constituição de 1988	420
3. A Lei 9.868, de 10.11.1999 (alterada pela Lei 12.063, de 27.10.2009), e a Lei 9.882, de 3.12.1999	426

II – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

1. Introdução	427
2. Legitimidade	427
<i>Presidente da República</i>	428
<i>Mesas do Senado e da Câmara</i>	432
<i>Governador de Estado/Assembleia Legislativa e relação de pertinência</i>	432
<i>Procurador-Geral da República</i>	433
<i>Conselho Federal da OAB</i>	434
<i>Partidos políticos</i>	434
<i>O direito de propositura das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional</i>	436
3. Pressupostos de admissibilidade e objeto	443
<i>Leis e atos normativos federais</i>	445
<i>Leis e atos normativos estaduais</i>	453
<i>Leis e atos normativos distritais</i>	454
<i>Atos legislativos de efeito concreto</i>	455
<i>Direito pré-constitucional</i>	459
<i>Incorporação de norma pré-constitucional a diploma pós-constitucional</i>	465
<i>Possibilidade de assentar a revogação em sede de ação direta de inconstitucionalidade</i>	466
<i>Emenda constitucional e alteração do parâmetro de controle no curso da ação direta de inconstitucionalidade</i>	466
<i>A influência da medida cautelar no controle de constitucionalidade e “modulação temporal dos efeitos da declaração de constitucionalidade”</i>	468
<i>Proposições legislativas</i>	471
<i>Ato normativo revogado</i>	471
<i>A problemática dos tratados</i>	473
<i>Lei estadual e concorrência de parâmetros de controle</i>	476
4. Parâmetro de controle	478
<i>Constituição</i>	478
<i>Direito federal</i>	480
5. Procedimento	483
<i>Requisitos da petição inicial e admissibilidade da ação</i>	483
<i>Modificação da petição inicial</i>	485
<i>Cadeia normativa da norma impugnada</i>	486
<i>Intervenção de terceiros e “amicus curiae”</i>	489
<i>Informações das autoridades das quais emanou o ato normativo e manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República</i>	491

<i>Apuração de questões fáticas no controle de constitucionalidade</i>	492
6. Medida cautelar	509
7. Decisão	513
III – AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE	
1. Introdução	513
<i>A Lei 9.868, de 10.11.1999</i>	519
2. Legitimidade	519
<i>Demonstração da existência de controvérsia judicial na ação declaratória de constitucionalidade</i>	520
3. Pressupostos de admissibilidade e objeto	525
<i>Leis e atos normativos federais</i>	525
4. Parâmetro de controle	528
5. Procedimento	528
<i>Requisitos da petição inicial e admissibilidade da ação</i>	528
<i>Intervenção de terceiros e “amicus curiae”</i>	530
<i>Procedimento</i>	532
<i>Apuração de questões fáticas no controle de constitucionalidade</i>	532
6. Medida cautelar	533
7. Decisão	534
IV – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO	
1. Introdução	534
2. Legitimidade	
<i>Considerações preliminares</i>	539
<i>Legitimação para agir</i>	541
3. Pressupostos de admissibilidade e objeto	
<i>Considerações preliminares</i>	542
<i>Omissão legislativa. Considerações preliminares</i>	543
<i>Inertia deliberandi</i>	545
<i>A omissão parcial</i>	547
<i>Casos relevantes de omissão legislativa na jurisprudência do STF</i>	551
<i>Omissão de providência de índole administrativa. Exercício de poder regulamentar</i>	554
<i>Omissão de medidas ou atos administrativos</i>	555
4. Procedimento	557
<i>Cautelar</i>	559
<i>Procedimento da cautelar na ação direta de inconstitucionalidade por omissão</i>	562

5. Decisão

<i>Considerações preliminares</i>	563
<i>Procedimento de tomada da decisão</i>	567
<i>Suspensão de aplicação da norma eivada de inconstitucionalidade por omissão parcial e/ou aplicação excepcional</i>	567
<i>Suspensão dos processos</i>	572

**V – AS DECISÕES DO STF NO CONTROLE ABSTRATO DE
NORMAS E OS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE**

<i>Procedimento de tomada de decisões</i>	572
<i>Declaração de nulidade</i>	573
<i>Extensão da declaração de inconstitucionalidade</i>	574
<i>A interpretação conforme a Constituição</i>	578
<i>Admissibilidade e limites da interpretação conforme à Constituição</i>	580
<i>Decisões manipulativas de efeitos aditivos</i>	585
<i>A declaração de constitucionalidade das leis</i>	589
<i>A declaração de constitucionalidade e a “lei ainda constitucional”</i>	591
<i>Declaração de inconstitucionalidade com efeitos “ex tunc” e declaração de inconstitucionalidade com efeitos “ex nunc”</i>	592
<i>As decisões proferidas na ação direta de inconstitucionalidade por omissão e sua eficácia mandamental</i>	598
<i>A limitação de efeitos e o art. 27 da Lei n. 9.868/1999</i>	599
<i>A aplicação do art. 27 da Lei 9.868/1999 na jurisprudência do STF</i>	602

**VI – SEGURANÇA E ESTABILIDADE DAS DECISÕES EM
CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE**

<i>Eficácia “erga omnes” e a declaração de constitucionalidade</i>	606
<i>Limites objetivos da eficácia “erga omnes”: a declaração de constitucionalidade da norma e a reapreciação da questão pelo STF</i>	609
<i>Eficácia “erga omnes” na declaração de inconstitucionalidade proferida em ação declaratória de constitucionalidade ou em ação direta de inconstitucionalidade</i>	611
<i>A eficácia “erga omnes” da declaração de nulidade e os atos singulares praticados com base no ato normativo declarado inconstitucional</i>	612

<i>A eficácia “erga omnes” da declaração de inconstitucionalidade e a superveniência de lei de teor idêntico</i>	613
<i>Conceito de “efeito vinculante”</i>	615
<i>Limites objetivos do efeito vinculante</i>	618
<i>Limites subjetivos do efeito vinculante</i>	624
<i>Efeito vinculante de decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade</i>	625
<i>Efeito vinculante da cautelar em ação declaratória de constitucionalidade</i>	627
<i>Efeito vinculante da decisão concessiva de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade</i>	629
<i>Efeito vinculante de decisão indeferitória de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade</i>	632

OITAVA PARTE

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

1. Introdução. Origens da lei sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental	638
<i>A controvérsia sobre a constitucionalidade da Lei 9.882/1999</i>	641
<i>Incidente de inconstitucionalidade e arguição de descumprimento</i>	642
<i>Características processuais</i>	648
<i>A arguição de descumprimento de preceito fundamental na jurisprudência do STF</i>	649
2. Legitimidade para arguir o descumprimento de preceito fundamental	
<i>Considerações preliminares</i>	652
<i>Legitimação ativa</i>	654
<i>Controvérsia judicial ou jurídica nas ações de caráter incidental</i>	654
<i>Inexistência de outro meio eficaz: princípio da subsidiariedade ..</i>	656
3. Objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental	
<i>Considerações preliminares</i>	667
<i>Direito pré-constitucional</i>	667
<i>Lei pré-constitucional e alteração de regra constitucional de competência legislativa</i>	677
<i>O controle direto de constitucionalidade do direito municipal em face da Constituição Federal</i>	679

<i>Pedido de declaração de constitucionalidade (ação declaratória) do direito estadual e do municipal e arguição de descumprimento</i>	680
<i>Arguição de descumprimento de preceito fundamental no âmbito estadual</i>	680
<i>A lesão a preceito decorrente de mera interpretação judicial</i>	682
<i>Contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial sem base legal (ou fundada em falsa base legal)</i>	684
<i>Omissão legislativa no processo de controle abstrato de normas e na arguição de descumprimento de preceito fundamental</i>	687
<i>O controle do ato regulamentar</i>	688
<i>Norma revogada</i>	688
<i>Veto do Chefe do Poder Executivo</i>	689
<i>Proposta de emenda à Constituição</i>	692
<i>Tratado internacional antes da aprovação pelo Congresso Nacional ou antes de sua integração definitiva à ordem interna</i>	693
<i>Atos concretos ou omissões</i>	695
4. Parâmetro de controle	
<i>Considerações preliminares</i>	697
<i>Preceito fundamental e princípio da legalidade: a lesão a preceito fundamental decorrente de ato regulamentar</i>	701
5. Procedimento	704
<i>Requisitos da petição inicial e admissibilidade das ações</i>	704
<i>Informações e manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República</i>	705
<i>Intervenção de terceiros e “amicus curiae”</i>	706
<i>Apuração de questões fáticas e densificação de informações na ação de descumprimento de preceito fundamental</i>	707
6. Medida cautelar	708
7. As decisões do STF na arguição de descumprimento	
<i>Procedimento de tomada de decisões</i>	710
<i>Técnicas de decisão, efeitos da declaração de ilegitimidade, segurança e estabilidade das decisões</i>	711

NONA PARTE

O CONTROLE INCIDENTAL OU CONCRETO DE NORMAS NO DIREITO BRASILEIRO

1. Introdução	713
2. Pressupostos de admissibilidade do controle concreto	
<i>Requisitos subjetivos</i>	721
<i>Requisitos objetivos</i>	722

<i>Participação de “amicus curiae”, do Ministério Público e de outros interessados no incidente de inconstitucionalidade perante os Tribunais</i>	733
<i>Controle incidental de normas e parâmetro de controle</i>	736
<i>Controle de legitimidade do direito pré-constitucional: recepção ou revogação</i>	737
3. O controle incidental de normas no STF	
<i>Considerações preliminares</i>	738
<i>Possibilidade de declaração incidental de inconstitucionalidade pelo STF sem que se verifique a relevância da aplicação da lei ao caso concreto</i>	739
<i>“Causa petendi” aberta do recurso extraordinário</i>	741
<i>Os meios de acesso ao controle incidental no âmbito do STF</i>	741
<i>Aspectos relevantes do recurso extraordinário</i>	744
<i>Cabimento</i>	748
<i>Tempestividade</i>	755
<i>Procedimento</i>	756
<i>Interposição simultânea de recurso extraordinário e recurso especial</i>	758
<i>O recurso extraordinário contra decisão de Juizados Especiais Federais e contra decisão dos Tribunais de Justiça nos casos repetitivos</i>	759
<i>Repercussão geral e controle de legitimidade da decisão judicial em sede de recurso extraordinário</i>	764
<i>Controle preventivo de projeto de emenda constitucional em mandado de segurança</i>	774
<i>O papel do Senado Federal</i>	774
<i>A suspensão pelo Senado Federal da execução de lei declarada inconstitucional pelo STF na Constituição de 1988</i>	784
<i>Repercussão da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF sobre as decisões de outros Tribunais</i>	787
<i>A suspensão de execução da lei pelo Senado e mutação constitucional</i>	788
4. Notas peculiares sobre o controle incidental na Constituição de 1988	
<i>Considerações preliminares</i>	803
<i>A ação civil pública como instrumento de controle de constitucionalidade</i>	803
<i>O controle incidental e a aplicação do art. 27 da Lei 9.868/1999</i>	811
<i>À guisa de conclusão</i>	817

DÉCIMA PARTE

A REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA

1. Introdução	819
2. Pressupostos de admissibilidade da representação interventiva	
<i>Considerações preliminares</i>	<i>823</i>
<i>Legitimação ativa “ad causam”</i>	<i>824</i>
<i>Objeto da controvérsia</i>	<i>826</i>
<i>Representação interventiva e atos concretos</i>	<i>828</i>
<i>Representação interventiva e recusa à execução de lei federal</i>	<i>830</i>
3. Parâmetro de controle	831
4. Procedimento	
<i>Considerações gerais</i>	<i>839</i>
<i>Procedimento da representação interventiva – Antecedentes</i>	<i>840</i>
<i>Cautelar na representação interventiva</i>	<i>842</i>
5. Decisão	844
6. À guisa de conclusão	849

DÉCIMA PRIMEIRA PARTE

A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO STF

1. Considerações preliminares	851
2. Objeto da reclamação	856
<i>A reclamação para preservar a competência do STF</i>	<i>856</i>
<i>A reclamação para assegurar a autoridade das decisões do STF.</i>	
<i>Considerações gerais</i>	<i>865</i>
<i>A reclamação para assegurar o cumprimento de decisão de mérito em ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade</i>	<i>866</i>
<i>Cabimento da reclamação para preservar a autoridade de decisão do STF em cautelar concedida em ação declaratória de constitucionalidade e em ação direta de inconstitucionalidade</i>	<i>872</i>
3. Decisão em arguição de descumprimento de preceito fundamental e reclamação	877
4. Decisão em mandado de injunção e reclamação constitucional	880
5. Súmula vinculante e reclamação constitucional	882
6. Reclamação e suspensão da execução de lei pelo Senado	883
<i>Reclamação, controle de constitucionalidade e possibilidade de revisão de jurisprudência</i>	<i>889</i>

7. Procedimento*Linhas gerais* 898**8. Conclusão** 901*DÉCIMA SEGUNDA PARTE***O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE
DO DIREITO ESTADUAL E DO DIREITO MUNICIPAL****1. Considerações preliminares** 902**2. Controle do direito estadual e do municipal na Constituição de
1988 e a coexistência de jurisdições constitucionais estaduais e
federal** 903**3. Concorrência de parâmetros de controle** 910**4. Parâmetro de controle estadual e questão constitucional fe-
deral***Considerações preliminares* 912*Recurso extraordinário e norma de reprodução obrigatória* 913**5. Ação declaratória de constitucionalidade no âmbito estadual** 916**6. A arguição de descumprimento de preceito fundamental e o con-
trole de atos municipais em face da Constituição Federal** 918**7. O controle da omissão legislativa no plano estadual ou distrital** 918**8. O controle de constitucionalidade no âmbito do Distrito Fe-
deral***Considerações preliminares* 921*A possibilidade de instituição de ação direta no âmbito do Distrito
Federal* 924**9. Reclamação no âmbito estadual** 927**10. Eficácia “erga omnes” das decisões proferidas em sede de con-
trole abstrato no âmbito estadual** 929**Posfácio (DIAS TOFFOLI)** 935**Índice alfabético-remissivo** 939