PERSPECTIVAS DO MANDADO DE SEGURANÇA

CELSO AGRÍCOLA BARBI

Prof. na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais

SUMÁRIO: — *Origem do mandado de segurança. Direito líquido e certo. Conceito de Costa Manso. Litisconsórcio passivo e necessário. Prazo de decadência. Ministério Público. Uso de outra via processual. Execução. Ampliação do instituto. Conclusão.*

(*) 1 — A história do mandado de segurança é muito conhecida de todos os juristas, mas a ela temos de recorrer com freqüência, para boa compreensão de vários aspectos do instituto e se desejarmos concorrer para que sua evolução se faça de maneira harmoniosa, equilibrada. Por isto, convém ao presente trabalho recordar que o mandado de segurança surgiu como instrumento de defesa do indivíduo contra atos ilegais do Poder Público, quando falharam as formas processuais de que lançara mão o engenho de nossos advogados, isto é, quando fracassaram o interdito possessório e o *habeas corpus* para fins civis. O primeiro foi derrotado nos Tribunais, que se recusaram a admitir em forma pacífica a posse dos direitos pessoais; o segundo, eliminado pela reforma constitucional de 1926.

2 — Essas formas processuais, todavia, apesar de assim abandonadas, influíram decisivamente no espírito dos elaboradores da Constituição de 1934; e esta, ao criar o mandado de segurança, marcou-o de forma indelével com características daqueles dois institutos: a referência a "Direito certo e incontestável e a adoção de rito processual idêntico ao do *habeas corpus* mostram o pensamento dos que pretendiam fazer do nôvo instituto um *"habeas corpus* civil", usando até mesmo a linguagem da famosa teoria brasileira do *habeas corpus*. A influência dos que vinculavam o mandado de segurança ao interdito possessório ficou registrada no mesmo texto legal, quando se admitiu em caso de insucesso do mandado, o uso da ação petitória correspondente, expressão que, como se sabe, é o oposto de "ação possessória".

Como característica comum aos dois institutos processuais acima referidos, surge um dos pontos principais do mandado de segurança, que é a obrigatoriedade do cumprimento da decisão judicial, muitas vêzes impossível, característica essa que sempre se reconheceu ao mandado de segurança, desde os seus primórdios.

3 — Todos êsses fatôres, que influíram na elaboração do texto constitucional criador do mandado de segurança, concorreram, e ainda concorrem, para a fixação do instituto em sua caracterização geral e também para determinação de aspectos particulares e solução de problemas que a prática traz diàriamente aos aplicadores do direito.

(*) Conferência pronunciada em 30-8-1962, no Instituto dos Advogados do Brasil (Rio de Janeiro).

A nosso ver, entretanto, o mais importante de todos êsses elementos, aquêle de que depende uma conceituação segura do instituto, é o recebido da doutrina brasileira do *habeas corpus*, isto é, a determinação do que seja "direito líquido e certo", forma em que a Constituição de 1946 transmudou a expressão "direito certo e incontestável" usada pelo legislador de 1934. A compreensão que se tiver dessa fórmula é fundamental para a maior ou menor vitalidade do mandado de segurança e também repercutirá inevitàvelmente em tôdas as particularidades do procedimento, como tentaremos demonstrar ao longo dêste trabalho. Longas pesquisas e meditações sôbre a importância básica dêsse conceito, levaram-nos à conclusão de que êle é, indubitàvelmente, a chave de abóbada do nosso excelente remédio constitucional. Daí a ncessidade de algumas considerações especiais sôbre as opiniões surgidas sôbre o assunto.

4 — Nos primeiros tempos de aplicação do mandado de segurança, devido à ausência de definições legais e à míngua de outros subsídios, as divergências foram grandes: o sábio Ministro Edmundo Lins, em votos proferidos na Suprema Côrte, afirmava não poder considerar certo e incontestável um direito sôbre cuja existência divergiam os ministros daquele pretório, tese esta que, claramente, equiparava o conceito de *certeza* ao de *unanimidade* de opiniões, ou pelo menos ao de *maioria ponderável*. Outros, em maior número, como o Ministro Bento de Faria e o então juiz federal Cunha Melo, entendiam direito certo e incontestável como "aquêle contra o qual se não podem opor motivos ponderáveis e sim meras e vagas alegações cuja improcedência o magistrado pode reconhecer imediatamente, sem necessidade de detido exame". Esta tese, como se percebe, definia *certeza* por *evidência*. O Ministro Costa Manso, colocando-se em posição oposta, deu a mais alta contribuição ao assunto, em forma até hoje insuperada: distinguindo regra jurídica e fato jurídico, demonstrou que a regra jurídica, ainda que de difícil determinação, é sempre certa; os fatos é que podem ser incertos, por dependerem de prova. Assim, se os fatos forem certos, num caso concreto, e dêles resultar um direito para o impetrante do mandado, terá êle um direito subjetivo, certo e incontestável, por maior que tenha sido a dificuldade do juiz para extrair do ordenamento jurídico a norma jurídica aplicável à espécie.

5 — Essa lição definitiva do grande Ministro ficou em parte obscurecida pela discordância do clássico monografista do assunto, Ministro Castro Nunes. Essa discordância, todavia, era quanto a outro aspecto do problema e não pròpriamente quanto àquele conceito. Isto porque na Constituição de 1934 e no Código de Processo Civil, a concessão do mandado exigia, além da certeza e incontestabilidade do direito, também a circunstância do ato impugnado ter sido *manifestamente ilegal*.

6 — A Constituição de 1946, todavia, veio dar rumos novos ao instituto ao suprimir a exigência de *ilegalidade manifesta* do ato da autoridade pública, para concessão do mandado. Com isto, voltou com redobrado vigor a concepção de Costa Manso, pois a condição para deferimento do *writ* passou a ser apenas a existência do direito líquido e certo, nada importando a evidência ou não da ilegalidade. Assim, ao binômio "direito certo e incontestável + ilegalidade manifesta = sentença favorável" substituiu o monômio "direito líquido e certo = sentença favorável", alteração essa que não passou despercebida ao jurista Seabra Fagundes.

7 — Como conseqüência, tornou-se dominante o conceito de Costa Manso, que pode ser sintetizado pela forma seguinte: direito líquido e certo é aquêle cujo fato jurídico seja certo, nada importando a dificuldade na determinação da norma jurídica aplicável à espécie. Essa orientação atual, que é predominante na jurisprudência e com largo apoio na doutrina, apesar de respeitáveis opiniões contrárias, como a do Prof. Alfredo Buzaid, tem, entre outras vantagens, a de dar forma segura ao juiz, livrando-o das dúvidas e perplexidades conseqüentes à tese oposta, que tem sido apelidada de subjetivista. Realmente, exigir que a regra legal seja de evidência, não só colocará os limites do campo de ação do instituto dependendo do grau de cultura ou intuição jurídica do julgador, como inclusive permitirá a juiz que, após longo esfôrço, conclua pela existência do direito do demandante, em condições de negar o mandado porque o direito, apesar de existente, não é de fácil apuração.

8 — Por outro lado, essa tese de Costa Manso, chamada objetiva, permite uma conceituação segura de todo o instituto, a qual já se vem esboçando fortemente na doutrina e na jurisprudência, e que caracteriza o mandado de segurança como forma de procedimento documental, isto é, limitado apenas quanto aos meios de prova, que realmente só pode ser feita por documentos. Ao mesmo tempo, faz desaparecer o pensamento antigo, de que êsse instituto tem caráter excepcional, medida utilizável apenas quando insatisfatórias as outras vias processuais, ou mesmo de que seja de resultados provisórios, como pretende o prof. Luís Eulálio de Bueno Vidigal.

9 — Em assuntos destinados à prática, como o processo, devemos ser práticos, sem o que estaremos nos afastando da finalidade dêsse ramo do direito. Daí abraçarmos decididamente a orientação que considera o mandado de segurança como processo documental, apto para proteção do indivíduo contra atos ilegais de autoridade pública. E entendemos mesmo que, dada a facilidade de prova documental inerente àqueles atos, o mandado de segurança é o procedimento ideal para solução dessas divergências entre o Estado e o indivíduo, devendo ser ampliado seu emprêgo ao máximo possível, evitando-se as formas lentas e dispendiosas do procedimento ordinário.

10 — Ora, sendo dominante, em forma expressa ou implícita, a concepção de que o mandado de segurança é procedimento documental, essa idéia deveria refletir-se em tôdas as partes do seu processamento, como exigência da lógica jurídica e como condição para aprimoramento e expansão dessa notável via judicial. Todavia, a falta de estudos sistematizados sôbre o assunto, a natureza necessàriamente fragmentária das decisões judiciais a respeito, a existência dos textos legais calçados ainda nos princípios que històricamente influíram na formação do instituto, mas que foram superados pela sua evolução, tudo isto faz com que o mandado de segurança tenha seu processo cheio de contradições, impropriedades, defeitos que urge extinguir, para que o instituto se aprimore e preste serviços ainda maiores do que a inestimável colaboração que já teve e tem na defesa do indivíduo contra os abusos da Administração.

11 — Procuraremos, em seguida, partindo da concepção já demonstrada, de que o mandado de segurança é procedimento documental, examinar alguns aspectos particulares do instituto, que nos parecem em desarmonia com aquela idéia matriz e que, sendo secundários, devem se ajustar ao princípio fundamental e diretor, único capaz de levar a instituição a melhores e mais amplos caminhos.

Em primeiro lugar falaremos de um princípio já consagrado em lei, mas a que a jurisprudência vem quase sistemàticamente recusando cumprimento, ora impugnando claramente o texto legal, ora pelo caminho mais simples de ignorar sua existência. Trata-se do litisconsórcio passivo necessário, quando o ato impugnado criou direito em favor de terceiro, seja por nomeação ou promoção de funcionário, seja pela concessão de serviço de utilidade pública. É aberrante dos princípios processuais que êsse terceiro seja despojado de seu direito sem ter sido ouvido no processo como litisconsorte passivo necessário. Já houve entre nós caso em que um desembargador perdeu seu cargo de magistrado vitalício sem ser ouvido no processo que chegou àquela conclusão. O argumento geralmente usado para considerar a relação processual completa com a simples audiência da autoridade coatora é a excepcionalidade do mandado de segurança, que estaria acima das regras comuns do processo. Na realidade, porém, essa excepcionalidade não mais existe, é simples reminiscência dos primórdios do uso do mandado, quando seus conceitos ainda estavam em forma nebulosa. A conceituação atual do mandado como processo documental não se compadece com essa idéia. Aliás, o art. 19 da Lei 1.533 manda aplicar as regras do litisconsórcio ao instituto ora em exame, norma também existente na legislação portuguêsa e italiana, com aplausos gerais dos escritores daquelas nações. Coerentes com a definição já dada ao mandado de segurança, parece-nos ineficaz a sentença que conceder o mandado sem audiência dos litisconsortes necessários passivos.

12 — O problema da integração da lide pelos litisconsortes existe ainda com maior necessidade no mandado de segurança contra ato judicial, que tem natureza

de verdadeiro recurso. Contra o mesmo argumento da excepcionalidade da medida, a jurisprudência vem se recusando a citar o outro litigante da demanda de onde se originou o mandado. Com isto temos uma modalidade especial de recurso em que o recorrido, o maior interessado na manutenção do ato impugnado, não é ouvido, limitando-se a audiência ao juiz autor do aludido ato, pessoa que, pela própria natureza da função, não tem, nem deve ter, nenhum interêsse pessoal na solução da controvérsia. Tão estranha e contrária ao direito é essa situação, que dispensa mesmo maiores comentários.

13 — Conseqüência direta da caracterização que procuramos encontrar na estrutura do mandado de segurança é a supressão do prazo de caducidade, fixado em 120 dias. Se o mandado é apenas um processo sumário documental, porque restringir seu uso ao prazo de 120 dias? Enquanto prevaleceu o ponto de vista de Castro Nunes, para o qual a mesma ilegalidade seria corrigida a final por formas diferentes, segundo a via processual adotada, isto é, se por mandado de segurança, a Administração teria de cumprir a sentença especìficamente, e se por outra ação, poderia preferir a reparação pecuniária, ainda se justificava a existência do prazo de decadência. Mas hoje, quando esta opinião está abandonada e que a própria Constituição, no art. 190, obriga a reintegração do funcionário ilegalmente demitido, como se justifica que, em caso como o previsto na Carta Magna, o funcionário seja obrigado às delongas de uma ação de rito ordinário sòmente porque deixou ultrapassar o prazo de 120 dias? O argumento comumente usado, da conveniência da estabilidade do ato administrativo após curto prazo, peca pela base, pois o direito do funcionário ou interessado não prescreve nos 120 dias; sòmente a forma processual é que se altera. Parece-nos que a delonga da ação de rito ordinário é nociva até mesmo ao Estado, pois retardará a normalização de uma situação irregular que poderia ser sanada mais prontamente pela via expedita do mandado de segurança.

Pensamos, pois, que deve ser suprimido o prazo de decadência, salvo para mandados de segurança contra ato judicial, pois quanto a êstes deveria ser reduzido, de forma que, se o ato atacado fôr recorrível por outra forma, o prazo para o mandado seria o mesmo do recurso. E se nenhum recurso houver para o ato, então que se fixe prazo no máximo igual ao das apelações.

14 — Com a ampliação dada ao campo de ação do mandado de segurança, as mais importantes e complexas questões jurídicas podem e devem nêle ser examinadas. Coerentemente, deve ser modificado o prazo para as informações, que têm papel de verdadeira contestação, e esta não pode ser feita em forma satisfatória no exíguo prazo de cinco dias fixado pela lei atual.(*) Abandonada a concepção do mandado de segurança como *habeas corpus* civil, apto apenas para casos restritos, deve ser garantida plena e eficaz defesa à Administração. Não é com o sacrifício dos direitos desta, que interessam à comunidade, que se deve garantir o indivíduo, mas sim com o criterioso exame da legalidade de cada pretensão concretamente levada a juízo. Basta recordar os mandados de segurança impetrados por centenas de pessoas, para liberação de veículos, em que seria humanamente impossível uma adequada defesa da Administração no prazo legal.

Não vamos ao extremo do Código de Processo Civil, que, no art. 32, dá à Fazenda prazos em quádruplo para a contestação. Mas parece irrazoável que a mesma demanda comporte prazo de 40 dias para defesa, quando proposta pela via ordinária, e apenas 5 se ajuizada pela do mandado de segurança. Não se podem também esquecer as insuperáveis deficiências da burocracia, que, se não merece tratamento especialmente favorável, todavia, não deve tê-lo particularmente desfavorável. Daí entendermos que no mínimo o prazo de 10 dias deve ser dado para as informações, pois é o prazo comumente fixado para as ações reguladas no Código.

15 — Outra contradição com o princípio geral do mandado de segurança está na vista ao Ministério Público, agravada pela circunstância de diferirem as funções da-

(*) N. DA RED.: Ampliado para 15 dias, pela Lei n.º 4.166, de 4-12-62.

quele órgão, conforme seja da União ou dos Estados. O resultado é que nos mandados requeridos contra a União, o Ministério Público age como defensor do Govêrno Federal, enquanto nos requeridos contra os Estados ou Municípios, age êle como fiscal da Lei, imparcialmente. No plano federal, resulta, pois, uma duplicação inútil de defesas; e no plano estadual e municipal, a defesa é apenas pelas informações ou eventualmente, por contestações apresentadas pelos seus advogados e não previstas na lei. Ora, o Código não prevê essa dualidade de tratamnto, segundo a pessoa de direito público interessada na controvérsia, para as ações em geral. E não vemos porque a mesma questão jurídica tenha tratamento desigual apenas em conseqüência da via processual adotada, comum ou pelo mandado de segurança. Trata-se, sem dúvida, de mais um resquício das influências históricas do instituto, já superadas pelos rumos tomados no seu desenvolvimento.

16 — Outra reminiscência da fase inicial de indecisão quanto à estrutura do processo do mandado de segurança está no artigo 15 da Lei 1.533, que dispõe no sentido de a denegação do mandado não impedir o uso posterior de outra via processual para defesa do direito. Êsse princípio poderia ter valor enquanto ainda não se sabia qual o rumo que tomaria o instituto. E encontra mesmo algum amparo na comparação com o *habeas corpus* e os interditos possessórios. Mas, quando a evolução do mandado de segurança o distanciou grandemente daquelas duas formas processuais, desapareceu a razão de ser do princípio, que só permanece na lei por falta de exame da sistemática do instituto.

Sem dúvida, nas hipóteses em que o mandado fôr denegado porque há controvérsia sôbre os fatos, ou pela decadência do direito de usar essa via processual, ou em casos assemelhados, justo é o princípio, pois não houve julgamento sôbre a existência ou não do direito, o juiz não deu decisão quanto ao mérito. Mas, se, no exame da causa, apreciados os fatos, concluir o juiz pela inexistência do direito subjetivo alegado pelo impetrante, deveria essa decisão tornar-se imutável, após o trânsito em julgado, como ocorre com as sentenças concessivas. A interpretação jurisprudencial e da maioria da doutrina vêm dando àquele texto legal o sentido de consagrar a coisa julgada *secundum eventum litis*. Com a devida vênia, todavia, parecenos que a evolução do instituto já superou essa conclusão, que não encontra apoio em nenhum princípio do direito processual e fere ainda o cânone da igualdade das partes em juízo.

Mesmo a concessão de nôvo acesso às vias judiciais quando o autor não aprovou os fatos no processo de mandado de segurança, já pode ser considerada liberalidade, pois, normalmente, *non probante auctore, reus absolvitur*. Dada, porém, a pouca fixidez das regras gerais do instituto, é admissível essa execução ao princípio geral. Não porém, quando a sentença examinou os fatos e concluiu taxativamente pela inexistência do direito do autor. Nesta hipótese, a evolução do mandado de segurança já superou os textos primitivos e aconselha o reconhecimento da formação da coisa julgada substancial.

17 — Referência especial deve também ser feita ao problema da execução da sentença que julga procedente o pedido de mandado de segurança. O princípio geral do processo civil brasileiro em matéria de execução é que sòmente a sentença transitada em julgado pode ser executada. Excepcionalmente, o Código admite execução de decisões pendentes ainda de recurso, mas, cautelosamente, determina que, nesses casos, o levantamento de depósito em dinheiro só se fará mediante caução idônea (art. 883, item III).

É fora de dúvida que o mandado de segurança não é meio idôneo para obtenção de sentença condenatória e pagamento de quantias em dinheiro. Todavia, a concessão do mandado, com freqüência, traz implícita a obrigação de fazer pagamento em dinheiro ao impetrante, como se dá nas hipóteses de melhoria na classificação de funcionários, reconhecimento da ilegalidade da suspensão de pagamento de juros de apólices e vários outros casos comuns no pretório.

Ora, não tendo o recurso contra a sentença concessiva do *writ* efeito suspensivo, segue-se logo a execução, feita pela simples comunicação do teor da decisão à auto-

ridade coatora. O caso é tipicamente de execução provisória e, como tal, deveria obedecer às restrições do citado art. 883, item III, do Código de Processo Civil, isto é, o levantamento de quantias em dinheiro como conseqüência da sentença estaria sujeito à prévia prestação de caução idônea. No entanto, essas entregas de dinheiro ao impetrante vêm sendo feitas sem a aludida caução, em frontal desobediência do texto legal, sempre sob o fundamento arcaico de que o mandado de segurança é medida excepcional, não sujeita às regras gerais do Código de Processo Civil. A atender êsse argumento, seria necessário, então, que se precisassem as regras próprias ao instituto e não apenas pretender subtraí-lo aos princípios gerais constantes do Código, com a simples afirmação de que êle é de caráter excepcional.

A conseqüência prática que surge dessas irrefletidas liberalidades em tema de mandado de segurança é generalizar-se o conceito de que aquilo que recebemos do patrimônio público em virtude de sentença em mandado de segurança ainda não definitivamente julgado é aquisição definitiva, não sujeita a restituição. E, no caso dos mandados de segurança coletivos impetrados por funcionários, são bem conhecidas de todos nós as situações criadas quando os Tribunais superiores reformaram algumas decisões concessivas e a Administração tentou reaver o que pagara em execução provisória não garantida por caução.

Isto, que acontece com as sentenças finais que favorecem os impetrantes, é igualmente freqüente quanto às concessões de medidas liminares, que, em realidade, equivalem a antecipação do deferimento do mandado. Foge ao propósito desta ligeira palestra o exame dos problemas dessas liminares. Não seria, no entanto, fora de propósito relembrar que a experiência centenária do direito mexicano com seu *juicio de amparo* nos oferece solução adequada, quando exige para execução da liminar concedida a prestação de caução. Com isto, se resguardam os interêsses da Administração, e de terceiros interessados, sem prejudicar os do postulante.

Êste ligeiro exame de alguns aspectos do mandado de segurança, tendo como ponto de partida e elemento de aferição o conceito de que o mandado de segurança nada mais é que um procedimento documental, adequado a demandas em que não haja incerteza quanto aos fatos, pode parecer a alguns como orientado no sentido de restringir o campo de ação do instituto. Poderia parecer, então, que nos colocamos dentro da linha reacionária que por vêzes adota a Administração Pública ao tentar diminuir ou inutilizar, por via oblíqua, o eficaz instrumento de contrôle dos atos administrativos que é o nosso mandado de segurança, obtido através de tão duras lutas pelos juristas em geral.

Na realidade, porém, a conclusão a que chegamos é que, ao contrário do que freqüentemente sustenta a Administração, pugnamos pela ampliação do campo do mandado de segurança, a ponto de torná-lo, cada vez mais, o instrumento de eleição para defesa do indivíduo contra violação de seus direitos por atos ilegais do Poder Público. Retirando-lhe o caráter de excepcionalidade, considerando-o forma processual de uso normal, reputando-o simples processo documental, expungindo-o dos defeitos que, com indevido sacrifício da Administração, favorecem às vêzes litigantes desprovidos de direito, contribuir-se-á para maior utilização do instituto e, portanto, mais eficaz proteção ao indivíduo em face do Poder Estatal. Êsses são os propósitos que nos animaram em nosso despretensioso trabalho.

Inúmeros e sedutores aspectos do mandado de segurança deixaram de ser aqui elaborados, dada a natural limitação dêste trabalho. Desejo, porém, convocar a atenção desta notável agremiação para um importantíssimo tema ligado ao assunto, e o faço porque sei que nenhum ambiente é mais propício, dada a intensa atividade cultural de seus associados, que tanto têm contribuído para o aprimoramento das instituições jurídicas do Brasil.

Ao longo dos estudos de direito comparado por mim feitos, a propósito do mandado de segurança, verifiquei que os meios de contrôle da Administração Pública

no Brasil ainda se ressentem de graves deficiências já superadas em países europeus, especialmente na França e Itália.

Naqueles países, através de técnica aperfeiçoada, consegue-se em forma satisfatória conter a Administração Pública dentro da legalidade, como é ideal no Estado de Direito, que é a característica do Estado Moderno. Assim, quando a Administração, fugindo ao seu dever, pratica atos contrários à lei, e lesa interêsse de algum indivíduo, é possível evitar as conseqüências dêsses atos, mesmo que aquêle interêsse prejudicado não constitua um verdadeiro direito subjetivo.

Como é bem conhecido dos estudiosos do direito administrativo, a doutrina e a jurisprudência européias distinguem os interêsses a que a lei dá mais forte proteção e que constituem um direito subjetivo, e aquêles cuja proteção, por menos forte, não chega a caracterizar um direito subjetivo, mas que, mesmo assim, merecem certa e mais atenuada garantia nas leis. Por exemplo, se o provimento de um cargo deve ser feito mediante concurso e pela ordem de classificação neste, a nomeação de não habilitado ou de candidato pior classificado fere interêsse fortemente protegido do primeiro colocado, que tem direito subjetivo à nomeação. Mas, se, por hipótese, o provimento legalmente deva ser feito sem concurso, mas entre médicos, a escolha de um leigo lesa um interêsse dos demais médicos, e êsse interêsse não constitui direito subjetivo porque nenhum dêles tem direito à nomeação. Mas o regime jurídico daqueles países considera aquêle interêsse como digno de proteção e capaz de legitimar o ingresso de qualquer de seus portadores em juízo, a fim de obter a invalidação do ato ilegal que nomeou o leigo. Êsses exemplos, extraídos da obra de Hauriou, parecem claros e úteis para compreensão dessa técnica alienígena, hoje em desuso no nosso direito, mas já muito conhecida nos tempos do Conselho de Estado de nosso Império.

Refiro-me ao assunto nesta palestra porque se o mandado de segurança dá eficaz proteção a direitos subjetivos lesados pela Administração, o mesmo, todavia, não ocorre quando a lesão seja em simples interêsses da natureza já referida. No entanto, assim não deveria ser, pois, tôdas as leis reguladoras do mandado, inclusive a atual, no art. 1.º, § 2.º, tentaram reviver em nosso direito a proteção dêsses interêsses mais fracamente tutelados.

Dispõe aquêle parágrafo que, quando o *direito* ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança. Ora, é evidente a impropriedade da redação, que deveria falar em *interêsse* e não em *direito*, como se verifica pelo exame dos trabalhos legislativos que fixaram aquêle texto, e que, até mesmo com exemplos, figuraram casos em que se caracterizava a lesão de um interêsse jurídico e não de um direito subjetivo.

A técnica defeituosa do legislador e a novidade do instituto entre nós fizeram com que, na prática, o texto legal se transformasse em letra morta, havendo mesmo decisões judiciais afirmando que, em casos como os lembrados nos exemplos acima, o mandado de segurança só mereceria ser conhecido se impetrado por todos os interessados, exigindo, assim, a formação de verdadeiro litisconsórcio ativo necessário, que não estava na mente do legislador, nem na *mens legis*.

Com isto, frustrou-se a louvável iniciativa e, como conseqüência prática, vemos diàriamente frontais violações da lei pela Administração, ora pelo preenchimento de cargos de carreira sem prévio concurso, ora pela nomeação, para cargos técnicos, de pessoas não providas dos diplomas exigidos por lei, tudo em detrimento dos menos protegidos politicamente e com prejuízo do funcionamento dos serviços públicos de interêsse da coletividade. E contra isto, nenhum remédio jurídico eficaz surgiu, capaz de compelir o Poder Público a se conter nos limites da lei, como exige o moderno Estado de Direito.

A consciência jurídica do país é freqüentemente sensibilizada por essas ilegalidades e parece-nos alcançado maturidade suficiente para lutar de forma mais eficaz contra essas deformações de nossos costumes administrativos.

Por todos êsses motivos é que convoco a atenção dêsse culto auditório para êsse grave problema, cuja solução é indispensável ao aprimoramento de nossas instituições jurídicas e políticas. Parece-nos que a simples melhoria na redação do aludido parágrafo 2.º do artigo 1.º da Lei 1.533 seria suficiente para fornecer ao Poder Judiciário instrumento adequado para proteção daqueles interêsses jurídicos. É claro que o impetrante vencedor não teria após a demanda direito que não tinha antes, isto é, a concessão do mandado implicaria apenas na anulação do ato ilegal e reposição das coisas no estado anterior à lide. Mas, ao lado do interêsse individual protegido, alcançar-se-ia objetivo ainda mais elevado, qual seja a estrita observância da lei e do direito pela Administração Pública.

Como já temos a ação popular criada na Constituição, para anulação de atos ilegais lesivos ao patrimônio público, a ampliação do mandado de segurança, nos têrmos ora sugeridos, viria completar o conjunto de instrumentos adequados à alta missão de conter a Administração nos limites do Direito.