

APLICABILIDADE DAS DISPENSAS DE REMESSA NECESSÁRIA EM SENTENÇAS CONCESSORAS DE SEGURANÇA

Edilson de Alvim Freitas Filho¹
Gabriely Araujo Frutuoso¹
Izabelle Antas Vila Verde¹
Malcom Afonso Ribeiro Medeiros¹
Sérgio de Souza²

sergiosouza-adv@bol.com.br

ÁREA DO CONHECIMENTO: Ciências Sociais e Aplicadas

RESUMO

Este estudo examina a controvérsia entre o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) e a Lei nº 12.016/09 (LMS/09) no que se refere à remessa necessária em sentenças concessivas de mandado de segurança. O CPC/15 prevê situações em que o duplo grau de jurisdição pode ser dispensado para promover maior celeridade processual, enquanto a LMS/09 mantém a exigência do reexame obrigatório. O objetivo da pesquisa é analisar a compatibilidade normativa entre essas legislações e a viabilidade de aplicar as dispensas do CPC/15 ao mandado de segurança. A metodologia adotada incluiu pesquisa bibliográfica e documental, com estudo de doutrinas e jurisprudências. Autores como Scarpinella Bueno e Leonardo Carneiro da Cunha defendem que a remessa necessária prejudica a efetividade do mandado de segurança, enquanto a jurisprudência majoritária sustenta a prevalência da LMS/09. No entanto, decisões minoritárias indicam que há espaço para aplicar as dispensas previstas no CPC/15. Os resultados apontam que a manutenção do reexame obrigatório sem exceções pode gerar atrasos desnecessários, prejudicando o direito à duração razoável do processo. O estudo conclui que uma revisão do artigo 14, §1º, da LMS/09 é necessária, seja por meio de reforma legislativa ou por interpretação harmônica, para melhorar a eficiência do mandado de segurança, garantindo uma tutela mais célere e eficaz dos direitos dos cidadãos, sem comprometer a segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: remessa necessária; mandado de segurança; Código de Processo Civil; celeridade processual

1 INTRODUÇÃO

Das “técnicas predispostas pelo sistema processual civil para contrastar decisões judiciais” (Bueno, 2023, p. 439), intituladas de sucedâneos recursais, uma delas é aplicada em ações procedentes contra a Fazenda Pública: a remessa

¹ Acadêmicos do curso de Direito da Univértix Três Rios.

² Advogado. Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho e Docência do Ensino Superior Professor do Curso de Direito da Univértix Três Rios.

necessária. Prevista no art. 496 do Código de Processo Civil (CPC/15) submetendo sentenças contrárias à Fazenda Pública ao duplo grau de jurisdição independente de apelação, impedindo sua eficácia até a confirmação.

Há dispensa de tal sucedâneo recursal em ações valoradas até mil, quinhentos ou cem salários-mínimos, oscilando de acordo com o ente vencido. Também nas sentenças baseadas em súmula de tribunal superior, acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) ou Superior Tribunal de Justiça (STJ) em recursos repetitivos, entendimento firmado em incidentes de resoluções de demandas repetitivas ou de assunção de competência, e entendimento coincidente com orientação vinculante firmada administrativamente pelo próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa (Brasil, 2015).

A remessa necessária tem sido criticada pela doutrina desde sua previsão no Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73), principalmente no que se refere aos efeitos em procedimentos especiais, como o mandado de segurança. A divergência mais relevante pairou sobre: é possível dispensar a remessa necessária nas sentenças concessivas de segurança?

A divergência baseou-se no fato da antiga Lei de Mandado de Segurança, de 1951 (LMS/51) impor o reexame obrigatório sem expressar possibilidades de dispensa como no CPC/73. Tal cenário “antagônico” persistiu entre a atual Lei de Mandado de Segurança, de 2009 (LMS/09), e o CPC/15.

Assim, nos propomos se já houve alguma compatibilidade entres as normas citadas, avaliando os argumentos propostos em doutrina e jurisprudência para a dispensa da remessa necessária nas sentenças concessoras de segurança. Tendo como objetivo contribuir para uma discussão doutrinária frutífera, oferecendo uma interpretação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O mandado de segurança é o instituto para tutelar o direito líquido e certo contra a ilegalidade ou abuso de poder praticado pelas autoridades públicas ou aquele no exercício das atribuições do Poder Público (Brasil, 1988).

Que regulado pela LMS/09, expande sobre a autoridade coatora, sendo “qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la

por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça³ (Brasil, 2009).

Em seu art. 14, §1º, é encontrada a obrigação da sentença que conceder a segurança ao duplo grau de jurisdição. Como dito antes, semelhante ao previsto no art. 12, parágrafo único, da LMS/51. Sendo essa obrigatoriedade não é em função das pessoas jurídicas de direito público, mas sim do objeto do processo e da natureza da sentença, não fazendo diferença se no polo passivo figurar pessoa jurídica de direito privado no exercício de atividade própria do Poder Público (Theodoro Júnior, 2018).

O Professor Scarpinella Bueno (2023) tem tecido críticas ao reexame obrigatório há algum tempo, considerando uma insistência infundada do legislador em mantê-lo, valendo-se inclusive das críticas do próprio idealizador do CPC de 1973, em já ter sido banido do direito processual civilista brasileiro.

Em obra dedicada a esmiuçar a LMS/09, Scarpinella (2010) apontou que o legislador perdeu a oportunidade de se pronunciar, tomando partido sobre a discussão acerca da aplicação ou não das exceções previstas no, então vigente, CPC/73 ao remédio constitucional. Assim, excepcionar esses casos demonstraria um legislador sensível à evolução daquele instituto e coerente com as suas escolhas políticas mais recentes.

O mesmo doutrinador sugeriu significativas alterações à LMS/09, propondo a revogação completa do art. 14, §1º, e outras alterações ao texto legal. Tal proposta foi recepcionada e condensada no Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2010⁴, sob a justificativa da remessa necessária atritar com as opções mais recentes feitas pelo legislador processual civil (Brasil, 2010).

Na crítica de Carreira Alvim (2003), o argumento de entes públicos necessitarem da proteção concedida pela remessa necessária não procede, estariam sendo tratados como se desvalidos fossem. Desvalidos na verdade são os particulares na luta contra o Poder Público. O que só reforça o intuito do mandado de segurança, proteger o indivíduo de ilegalidades e abusos de poder. Como bem apontado por Michel Temer (2023) ao demonstrar que o *mandamus*⁵ é reflexo histórico

³ Interessante destacar a Súmula 510 do STF (Brasil, 1969): Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial.

⁴ O já arquivado PLS 222/2010, de autoria do então Senador Valter Pereira.

⁵ Inexistente no Direito Comparado.

da evolução do Direito Absoluto, marcado pelos abusos do monarca, ao Estado de Direito. Onde assegurou-se a lei como fonte e término, limitação dos poderes. José Afonso da Silva (2007) anota que os remédios constitucionais exercem verdadeiro papel de limitar essa atuação do Poder Público, evitando que abusos sejam cometidos.

Leonardo Carneiro da Cunha (2020) segue pensamento semelhante ao de Scarpinella acreditando que o legislador deveria ter acrescentado as dispensas da remessa necessária ao mandado de segurança na LMS/09.

Em Mandado de Segurança e Ações Constitucionais (Meirelles; Wald; Mendes, 2019, p.188), fora levantado a possibilidade de aplicação da dispensa presente no § 4º do art. 496, CPC/15, visto que se existente orientação ou súmula tribunal superior, ou até mesmo administrativa, para a concessão da segurança, “nesses casos não faria sentido que se aguardasse a decisão em segunda instância”. Neste viés, “a própria súmula administrativa ou, mesmo, parecer ou manifestação no âmbito da Administração Pública daria sentido de ‘bom direito’ aos fundamentos da concessão da segurança” (*ibid.*, *loc. cit.*).

Tais entendimentos doutrinários alcançaram a jurisprudência para acolher a dispensa da remessa nas ações de mandado de segurança, nos juízos de segundo grau até a Corte Cidadã. Mas que não veio a ser retraída, se pacificando como veremos nas seguintes decisões.

O REsp 625219/SP (Rel. Min. José Delgado, Red. p/acórdão Min. Teori Zavascki, Julgamento em 14/09/2004, 1º Turma, DJ 29/11/2004) tratou da irrisignação do Município de Campinas com agravo regimental que manteve acórdão aplicador de dispensa contida no art. 475 do CPC/73 à LMS/51, visto o valor-causa de R\$100, ou seja, inferior à previsão de obrigatoriedade.

Em seu voto o Ministro José Delgado defendeu as hipóteses de dispensa como meios garantidores de celeridade à resolução das ações. *In verbis*,

A não-aplicação do novo texto ao mandado de segurança, a meu ver, significa um retrocesso, pois, como bem lembrado pelo Ministério Público Estadual, a remessa oficial, tanto no Código de Processo Civil quanto na Lei Mandamental, visa resguardar o mesmo bem, qual seja, o interesse público.” Em assim sendo, a regra do art. 12 da Lei 1533/51 deve ser interpretada em consonância com a nova redação do art. 475 do CPC, que dispensa a remessa oficial nos casos em que a condenação não for superior a 60 salários mínimos.

Situações idênticas exigem tratamento semelhante. Nessa linha de raciocínio lógico, seria um contra-senso falar que a ação mandamental não se sujeita à

nova regra. Em especial, porque a inovação se amolda perfeitamente à finalidade do remédio heróico, que é a de proteger, com a maior celeridade possível, o direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade (STJ – REsp 625219/SP, Rel. Min. José Delgado, Red. p/acórdão Min. Teori Zavascki, Julgamento em 14/09/2004, 1º Turma, DJ 29/11/2004, p.4).

Contudo, teve seu voto vencido após pedido de vista do Ministro Teori Zavascki. Provendo o REsp, determinando retorno dos autos ao TJSP para prosseguir a remessa necessária, fundamentando que a dispensa por valor inferior aos sessenta salários-mínimos não é compatível com sentença concessora de segurança, possuidora de direito controvertido. Mas assegurando que as dispensas seriam de aplicação imediata alcançando os processos correntes, afirmando tratar-se de norma aplicável em qualquer caso de reexame necessário, portanto, alcançando as sentenças concessivas de segurança.

Já em sede do REsp 687.216/SP (Rel. Min. José Delgado, Julgamento em 17/02/2005, Primeira Turma, DJ 18/04/2005), o Ministro Delgado, como relator novamente, negou provimento em remeter os autos do *mandamus* ao reexame sob os mesmos fundamentos do REsp anterior. Visto que se tratava de ação inferior a obrigatoriedade prevista no CPC/73.

Mesmo tendo sua decisão sido embargada para suprimir omissão, manteve em não conhecer do recurso especial, gerando novos embargos, agora por divergência. Resultando no provimento do REsp, em Corte Especial, para retorno dos autos ao juízo de primeiro grau seguido da remessa necessária sob preceito de divergência entre as normas tratar-se de antinomia de segundo grau, lei anterior mais recente que conflitaria com especial, sendo solucionado pela aplicação da última sobre aquela.

E em mais um caso semelhante, o REsp 654.839/SP (Rel. Min. José Delgado, Julgamento em 26/10/2004, Primeira Turma, DJ 28/02/2005) o recurso foi desprovido pelo mesmo relator anterior, reafirmando seu voto no REsp 625.219/SP. Encerrando a interposição de embargos de divergência sobre o acórdão da Primeira Turma (REsp 654839/SP). Provendo, mais uma vez, em retornar os autos em ao juízo original e prosseguir a remessa necessária, assim uniformizando o entendimento das turmas sobre a impossibilidade de aplicação da dispensa às ações concessoras de segurança.

3 METODOLOGIA

Definindo a metodologia como “explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exata de toda a ação desenvolvida no decorrer do trabalho de pesquisa” (Michaliszyn; Tomasini, 2005, p. 115). O presente trabalho consistiu em uma pesquisa explicativa e exploratória sobre a possibilidade ou não de dispensar o duplo grau de jurisdição nas sentenças que concedem a segurança. Utilizando-se de consultas à legislação brasileira sobre o *mandamus*, à Lei Maior, e valendo-se do já pretérito descontentamento doutrinário sobre o sucedâneo recursal.

Buscando referenciar autores especialistas sobre mandado de segurança e as doutrinas mais relevantes sobre a matéria processual, destacando o professor Scarpinella Bueno, Leonardo Carneiro da Cunha, Humberto Theodoro Júnior e outros. Além de outros respeitáveis doutrinadores sobre matéria constitucional que orbita o tema, como Michel Temer e José Afonso da Silva.

Sendo necessário também realizar buscas por jurisprudências que ilustrassem e colaborassem com temática proposta. Encontradas em sua maioria nas consultas de jurisprudências do sistema LexML Brasil (<https://www.lexml.gov.br/>), sistema de busca e integração de informações legislativas e jurídicas, onde condensa as jurisprudências das diversas cortes, tais como STJ e STF, direcionando diretamente ao site oficial dos tribunais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise realizada no presente estudo revelou uma tensão normativa entre o Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73) e a Lei de Mandado de Segurança de 1951 (LMS/51) no tocante à obrigatoriedade da remessa necessária em sentenças concessivas de segurança, que, pela atualização das respectivas leis e mantendo texto semelhante, pareceu se manter entre o CPC/15 e a LMS/09.

Enquanto o CPC/15 busca promover maior celeridade e eficiência no processo judicial, introduzindo hipóteses claras de dispensa do duplo grau de jurisdição, a LMS/09 manteve a exigência tradicional de reexame obrigatório, sem incorporar expressamente as possibilidades de dispensa.

Diversos doutrinadores, como Scarpinella Bueno e Leonardo Carneiro da Cunha, criticam a manutenção do reexame obrigatório em sentenças de mandado de segurança, apontando sua inadequação ao sistema processual moderno. Ambos sustentam que as possibilidades de dispensa previstas nos códigos deveriam ser

aplicadas, por analogia, ao mandado de segurança, especialmente em sentenças respaldadas em súmulas ou entendimentos consolidados por tribunais superiores. Tal interpretação alinha-se com o objetivo central do mandado de segurança: garantir a proteção imediata de direitos líquidos e certos contra abusos do poder público. Revelando-se “instrumento harmonioso e aperfeiçoado que garante a liberdade individual, a dignidade humana e a intangibilidade das conquistas da Civilização contra o arbítrio do poder governamental” (Meirelles; Wald; Mendes, 2019, p.184)

Carreira Alvim e José Afonso da Silva reforçam esse papel histórico e constitucional do mandado de segurança como remédio eficaz contra a opressão estatal, argumentando que a remessa necessária, ao retardar a eficácia das decisões favoráveis ao cidadão, pode comprometer a essência protetiva desse instrumento.

A jurisprudência analisada evidencia a persistência do debate. Decisões como o REsp 625.219/SP, apesar de inicialmente favoráveis à aplicação das hipóteses de dispensa do CPC/73 ao mandado de segurança, foram posteriormente revertidas em sede de embargos de divergência. A Corte Especial do STJ consolidou o entendimento de que as disposições da LMS, por serem especiais, prevalecem sobre o regime geral do CPC, reafirmando a obrigatoriedade da remessa necessária nas sentenças concessivas de segurança.

Por outro lado, há votos minoritários que defendem a aplicação imediata das hipóteses de dispensa, destacando a necessidade de tratamento isonômico e de coerência normativa. Esses votos minoritários, embora não prevalentes, refletem uma interpretação mais progressista, alinhada com os princípios da eficiência e celeridade processual.

A pesquisa confirma que, atualmente, persiste um conflito de normas não resolvido. A antinomia entre o art. 14, §1º, da LMS/09 e o art. 496, §4º, do CPC/15 exige uma harmonização interpretativa que, embora ainda incerta, encontra respaldo em parte da doutrina e da jurisprudência. A aplicação das dispensas da remessa necessária ao mandado de segurança requereria, idealmente, uma revisão legislativa explícita, como a já sugerida no Projeto de Lei do Senado nº 222/2010, que permanece sem avanço significativo.

Até que tal reforma ocorra, caberá aos tribunais superiores a tarefa de modular os efeitos da remessa necessária de maneira a preservar os direitos fundamentais do cidadão, sem desconsiderar a proteção do interesse público. Assim, as hipóteses de

dispensa poderiam ser aplicadas em situações excepcionais, como quando há manifestação administrativa vinculante ou jurisprudência consolidada que sustente a decisão.

Os resultados indicam que, embora haja fundamento doutrinário e jurisprudencial para defender a aplicação das hipóteses de dispensa do CPC/15 ao mandado de segurança, a prevalência da LMS/09 nas decisões judiciais reflete uma opção interpretativa conservadora. Essa abordagem, contudo, demanda reavaliação à luz dos princípios constitucionais e processuais contemporâneos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo explorou a controvérsia em torno da aplicação da remessa necessária nas sentenças concessivas de mandado de segurança, evidenciando o embate normativo entre o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) e a Lei de Mandado de Segurança de 2009 (LMS/09). A análise demonstrou que, embora o CPC/15 contemple hipóteses de dispensa do duplo grau de jurisdição, a LMS/09, como norma especial, mantém a obrigatoriedade do reexame, perpetuando uma exigência que tem sido alvo de críticas por parte da doutrina.

Os resultados indicam que a manutenção irrestrita da remessa necessária no contexto do mandado de segurança compromete a efetividade e a celeridade do remédio constitucional, contrariando o princípio da duração razoável do processo. Além disso, a imposição do duplo grau obrigatório, mesmo em casos em que há entendimento consolidado pelos tribunais superiores ou orientações administrativas vinculantes, revela-se contraproducente e desnecessária, retardando a implementação de decisões já firmadas juridicamente. Não convindo à proteção do interesse público que todas as demandas ascendam às instâncias superiores impondo ao Estado um gasto maior para reexaminá-las do que se seria gasto para cumprir a sentença (Alvim, 2003).

A jurisprudência analisada, embora majoritariamente inclinada a manter a obrigatoriedade da remessa nas ações mandamentais, também aponta para uma abertura, ainda que tímida, em direção à aplicação das hipóteses de dispensa. Esse movimento, quando plenamente consolidado, poderá representar um avanço significativo para o processo civil brasileiro, alinhando-se aos objetivos de eficiência e modernização propostos pelo CPC/15.

Conclui-se, portanto, que a revisão do art. 14, §1º, da LMS/09 é urgente e necessária, seja por meio de alteração legislativa ou de uma mudança interpretativa pelos tribunais superiores. Até lá, persiste a necessidade de harmonização dos dispositivos, buscando garantir que o mandado de segurança continue a desempenhar seu papel constitucional de proteção célere e eficaz contra abusos de poder, sem que o cidadão seja prejudicado pela excessiva formalidade do reexame obrigatório. Assim, espera-se contribuir para uma discussão mais ampla e frutífera sobre o tema, fomentando reflexões que possam inspirar futuras mudanças no cenário jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Código de Processo Civil Reformado**. 5º ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2010**. Altera a Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009 (Lei do Mandado de Segurança Individual e Coletivo) [...]. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=3977119&ts=1644605526920&disposition=inline> - Senado Federal. Acesso em: 24 nov. 2024

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 625.219/SP**. Relator: Min. José Delgado, Redator para Acórdão: Min. Teori Albino Zavascki, 14 de setembro de 2004. DJ: 29 de novembro de 2004. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200400025241&dt_publicacao=29/11/2004. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 654.839/SP**. Relator: Min. José Delgado, 26 de outubro de 2004. DJ: 28 de fevereiro

de 2005. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200400498545&dt_publicacao=28/02/2005. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 687.216/SP**. Relator: Min. José Delgado, 17 de fevereiro de 2005. DJ: 18 de abril de 2005. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200401258905&dt_publicacao=18/04/2005. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 510**. Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1969. Disponível em: Supremo Tribunal Federal. Acesso em: 24 nov. 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de Direito Processual Civil: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos**. v. 2. 12º ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624627/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova Lei do Mandado de Segurança**. 2º ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2010.

DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **A Fazenda Pública em juízo**. 17º ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MICHALISZYN, Mário Sérgio; TOMASINI, Ricardo. **Pesquisa: Orientação e normas para elaboração de projetos, de monografias e artigos científicos**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei do Mandado de Segurança Comentada Artigo por Artigo**. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530982652/>. Acesso em: 24 nov. 2024.