

José Miguel Garcia Medina
Fábio Caldas de Araújo

MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL E COLETIVO

Comentários à
Lei 12.016/2009

3ª edição
revista, atualizada e ampliada

THOMSON REUTERS
**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais

JULIANA MAYUMI ONO

Gerente de Conteúdo

MILISA CRISTINE ROMERA

Editorial: Andréia Regina Schneider Nunes, Diego Garcia Mendonça, Karolina de Albuquerque Araújo, Marcella Pâmela da Costa Silva e Thiago César Gonçalves de Souza

Direitos Autorais: Viviane M. C. Carmezim

Assistente Editorial: Francisca Lucélia Carvalho de Sena

Estagiárias: Camilla Sampaio Silva e Camilla Dantara Ventura

Produção Editorial

Coordenação

IVIÊ A. M. LOUREIRO GOMES

Especialistas Editoriais: Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

Analista de Projetos: Larissa Gonçalves de Moura

Analistas de Operações Editoriais: Damares Regina Felício, Danielle Castro de Moraes, Felipe Augusto da Costa Souza, Marília Gabriela Gradin, Mayara Macioni Pinto e Patrícia Melhado Navarra

Analistas de Qualidade Editorial: Carina Xavier, Daniela Medeiros Gonçalves Melo, Leonardo Rocha e Rafael Ribeiro

Capa: WK editoração

Controle de Qualidade da Diagramação: Carla Lemos

Equipe de Conteúdo Digital

Coordenação

MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO

Analistas: Ana Paula Cavalcanti, Jonatan Souza, Luciano Guimarães e Rafael Ribeiro

Administrativo e Produção Gráfica

Coordenação

MAURICIO ALVES MONTE

Analista de Produção Gráfica: Aline Ferrarezi Regis

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Medina, José Miguel Garcia

Mandado de segurança individual e coletivo : comentários à Lei 12.016/2009 / José Miguel Garcia Medina, Fábio Caldas de Araújo. -- 3. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

Bibliografia.

ISBN 978-85-5321-316-0

1. Mandado de segurança 2. Mandado de segurança – Brasil I. Araújo, Fábio Caldas de. II. Título.

19-23681

CDU-347.919.6:347.921.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Mandado de segurança individual e coletivo :

Processo civil 347.919.6:347.921.1

Cibele Maria Dias – Bibliotecária - CRB-8/9427

SUMÁRIO

NOTA INTRODUTÓRIA.....	7
NOTA À 3.ª EDIÇÃO	9
ARTIGO 1.º	
1.1 A raiz constitucional do mandado de segurança e a Lei 12.016/2009	22
1.1.1 A Constituição de 1988 e o mandado de segurança: tutela de direitos fundamentais relativos às liberdades públicas	22
1.1.2 Contraste entre o mandado de segurança e outras figuras do direito comparado.....	24
1.1.3 Do <i>habeas corpus</i> ao mandado de segurança, passando pelas ações possessórias	25
1.1.4 Surgimento da previsão normativa expressa do mandado de segurança no direito brasileiro.....	27
1.1.5 A Lei 12.016/2009: avanços, retrocessos e frustrações	28
1.2 Déficit do procedimento previsto na Lei 12.016/2009 e alternativas para a sua correção.....	30
1.2.1 A dimensão constitucional do mandado de segurança, o procedimento (típico) previsto na Lei 12.016/2009 e o rito procedimental adequado, ideal à sua concretização	30
1.2.2 A flexibilização procedimental e o CPC de 2015.....	31
1.2.3 Inadequação do procedimento previsto na Lei 12.016/2009 para a plena contenção da atividade estatal ilegal.....	34
1.2.4 Flexibilização do rito previsto na Lei 12.016/2009, nos casos de déficit procedimental.....	37
1.2.5 O procedimento previsto nos arts. 497 e 536 do CPC e 84 do CDC como alternativa, incidência supletiva e fungibilidade....	37
1.3 Pressupostos para a concessão da segurança.....	39
1.3.1 O “direito líquido e certo”.....	39
1.3.1.1 Tutela da evidência e controvérsia sobre a existência do direito	39
1.3.1.2 “Direito líquido e certo” <i>versus</i> “certeza e liquidez” de dívida ativa.....	41

1.3.2	Situação não amparada por <i>habeas corpus</i> ou <i>habeas data</i>	41
1.3.3	Proteção contra atos ilegais e abusivos	42
1.3.3.1	Ilegalidade e abusividade	42
1.3.3.2	Atos administrativos, legislativos ou judiciais.....	43
1.3.3.3	Atos de gestão e atos de império	45
1.3.4	Violação ou “justo receio”	46
1.3.4.1	Mandado de segurança preventivo e repressivo	46
1.3.4.2	Transmutação do mandado de segurança preventivo em repressivo	47
1.3.4.3	Mandado de segurança e “lei em tese”	48
1.4	Parte ativa na ação	48
1.4.1	Pessoas físicas e jurídicas	48
1.4.2	Litisconsórcio ativo e pedido de extensão da liminar	49
1.4.3	Terceiro prejudicado.....	50
1.4.4	Legitimação extraordinária concorrente	51
1.5	Parte passiva	52
1.5.1	Autoridade coatora e parte legítima	52
1.5.2	Natureza jurídica da pessoa coletiva	55
1.5.3	Legitimidade passiva e teoria da encampação.....	55
1.5.4	Legitimação passiva do particular sujeito aos efeitos da sentença e litisconsórcio passivo necessário.....	56

ARTIGO 2.º

2.1	Regras gerais sobre a competência para o julgamento do mandado de segurança.....	58
2.1.1	Competência e unidade da jurisdição	58
2.1.2	Delimitação da competência no mandado de segurança	60
2.2	Competência da justiça comum de 1.ª instância.....	61
2.2.1	Inteligência do art. 2.º da Lei 12.016/2009	61
2.2.2	Ainda a diferença entre atos de império e atos de gestão (art. 1.º, § 2.º, da Lei 12.016/2009)	61
2.2.3	Modificação de competência da autoridade coatora	63
2.2.4	Intervenção anômala da União e deslocamento de competência.....	63
2.3	Competência originária dos tribunais e turmas recursais.....	64
2.3.1	Organização vertical: STF e STJ	64
2.3.2	Outros tribunais superiores	65

2.3.3	Tribunais Regionais Federais e Estaduais	66
2.3.4	Competência da turma recursal para o julgamento de mandado de segurança impetrado contra ato judicial praticado por juiz de 1.º grau, nos juizados especiais	67

ARTIGO 3.º

3.1	A figura do terceiro no mandado de segurança	69
3.2	O abuso de direito e a prevalência da boa-fé	71

ARTIGO 4.º

4.1	Avanços tecnológicos e prática de atos processuais no mandado de segurança	74
4.2	Impetração do mandado de segurança via fax	74
4.3	Atos processuais por meio eletrônico	75

ARTIGO 5.º

5.1	Condições de procedibilidade do mandado de segurança	76
5.2	Mandado de segurança e ato sujeito a recurso administrativo	77
5.2.1	Atos comissivos	77
5.2.2	Atos omissivos	79
5.2.3	Cabimento de mandado de segurança contra ato disciplinar ...	80
5.3	Mandado de segurança contra ato judicial	81
5.3.1	Pronunciamentos judiciais irrecorríveis. O problema das decisões interlocutórias não agraváveis	81
5.3.2	Recursos destituídos de efeito suspensivo	86
5.3.3	Decisão judicial com trânsito em julgado	87
5.3.4	A posição do terceiro em relação à decisão judicial	88

ARTIGO 6.º

6.1	Requisitos processuais do mandado de segurança	91
6.2	Descabimento do mandado de segurança e ausência de interesse processual	91
6.2.1	Hipóteses de vedação legal do manejo do mandado de segurança (art. 5.º da Lei 12.016/2009)	91
6.2.2	Decadência (art. 23 da Lei 12.016/2009)	92
6.2.3	Mandado de segurança e efeitos condenatórios patrimoniais...	93

6.3	Outras situações em que faltará interesse processual no mandado de segurança.....	95
6.3.1	A necessidade da ordem.....	95
6.3.2	O mandado de segurança como via inadequada.....	95
6.3.3	Utilidade do mandado de segurança e perda do objeto.....	96
6.4	Legitimidade para a causa.....	97
6.4.1	Legitimidades ativa e passiva.....	97
6.4.2	Correção do polo passivo e tutela da aparência.....	98
6.5	Petição inicial.....	100
6.5.1	Forma da petição inicial (art. 4.º da Lei 12.016/2009).....	100
6.5.2	Identificação das partes.....	102
6.5.3	Elementos substanciais do libelo: causa de pedir e pedido.....	103
6.5.3.1	Causa de pedir.....	103
6.5.3.2	Pedido.....	104
6.5.3.3	Requerimento de liminar.....	105
6.5.3.4	Requerimento de incidência de multa.....	106
6.5.4	Produção de provas e a limitação vertical da cognição.....	108
6.5.5	Procedimento para exibição prévia ao ajuizamento do mandado de segurança.....	109
6.5.6	Valor da causa.....	110
6.6	Citação.....	110
6.7	Indeferimento da petição inicial.....	111
6.8	Renovação do pedido de segurança.....	112

ARTIGO 7.º

7.1	Procedimento do mandado de segurança.....	116
7.2	Formação da relação processual.....	116
7.3	Reações da autoridade coatora.....	117
7.3.1	Apresentação das informações.....	117
7.3.1.1	Ônus de prestar informações.....	117
7.3.1.2	Estrutura da peça de informação.....	119
7.3.2	Revelia no mandado de segurança.....	119
7.3.3	Reconhecimento jurídico do pedido.....	120
7.3.4	Alegação de incompetência.....	121
7.4	A tutela de urgência no mandado de segurança.....	122
7.4.1	Tempo e processo.....	122

7.4.2	Antecipação dos efeitos da tutela e tutela cautelar – Fungibilidade.....	123
7.4.3	Natureza da liminar no mandado de segurança.....	124
7.4.4	Momento da concessão da tutela de urgência.....	127
7.4.5	Recurso contra decisão referente à liminar.....	127
7.4.6	Pedido de suspensão da liminar (art. 15 da Lei 12.016/2009) ...	129
7.4.7	Restrições à concessão da liminar.....	130
7.4.8	Dispensa da prestação de caução.....	132
7.4.9	Extensão da limitação às hipóteses previstas nos arts. 294 e 497 do CPC de 2015.....	133
7.4.10	Revogação da liminar.....	134
7.4.11	Eficácia da liminar e celeridade no procedimento.....	135

ARTIGO 8.º

8.1	Perempção ou caducidade da liminar no mandado de segurança.....	136
8.2	A punição pela criação de obstáculos.....	136
8.3	Não cumprimento de atos e diligências.....	138
8.4	A sanção pelo abandono.....	138

ARTIGO 9.º

9.1	Cientificação da inicial, da liminar e da sentença (arts. 7.º, I, 9.º e 13, da Lei 12.016/2009).....	140
9.2	A representação da pessoa jurídica de direito público.....	142
9.2.1	A União, os Estados e o Distrito Federal.....	142
9.2.2	O Município e a representação pelo prefeito ou procurador. A posição da Câmara Municipal.....	143

ARTIGO 10

10.1	Princípio da aproveitabilidade da petição inicial.....	145
10.2	Indeferimento da petição inicial.....	146
10.2.1	Hipóteses de indeferimento, segundo o art. 10 da Lei 12.016/2009.....	146
10.2.2	Ausência dos requisitos da petição inicial.....	147
10.2.3	Caducidade do pedido.....	148
10.2.4	Improcedência liminar do pedido, na hipótese prevista no art. 332 do CPC.....	148

10.3	Recurso contra a decisão que indefere a petição inicial	149
10.3.1	Recurso cabível	149
10.3.2	Apelação e juízo de retratação.....	150
10.4	O litisconsórcio no mandado de segurança.....	150
10.4.1	Regra geral e incidência da disciplina prevista no CPC.....	150
10.4.2	Vedação ao litisconsórcio ativo facultativo ulterior	151

ARTIGO 11

11.1	Comunicação e certificação da notificação da autoridade coatora.....	153
11.2	Comunicação eletrônica.....	153
11.3	A dupla cientificação e a pessoa jurídica.....	154
11.4	Comprovação da remessa e digitalização	155

ARTIGO 12

12.1	O Ministério Público e seu papel no mandado segurança	156
12.2	Atividade processual do Ministério Público.....	157
12.3	Nulidade do processo pela ausência de intimação	158

ARTIGO 13

13.1	Comunicação bilateral da decisão	159
13.2	Necessidade de comunicação célere ao impetrante.....	160
13.3	Comunicação da concessão e da denegação.....	160
13.4	Aplicação do art. 4.º da Lei 12.016/2009	161

ARTIGO 14

14.1	A sentença no mandado de segurança	163
14.2	Sentença de improcedência e eficácia da liminar	165
14.3	As despesas e honorários advocatícios.....	166
14.4	Reexame necessário.....	167
14.5	Recurso de apelação	168
14.6	Efeitos da apelação no mandado de segurança	169
14.7	Vedação expressa ao cabimento de embargos infringentes. Incidência da técnica de ampliação do quórum.....	170
14.8	Recurso de terceiro prejudicado: a autoridade coatora	171
14.9	Cumprimento de sentença e execução provisória no mandado de segurança.....	172

14.10	Prazo para a execução no mandado de segurança	173
14.11	Execução da verba condenatória – Súmula 271 do STF	173
14.12	Honorários advocatícios na execução	174

ARTIGO 15

15.1	Suspensão da liminar e da segurança	177
15.2	Cabimento da suspensão	179
15.3	Legitimidade para o pedido de suspensão	180
15.4	Suspensão, agravo e apelação e a Súmula 626 do STF	180
15.5	Suspensão sucessiva ao agravo	181
15.6	Suspensão da segurança e suspensão no agravo. Inaplicabilidade da Súmula 626 do STF	181
15.7	Recurso contra a suspensão	182
15.8	A suspensão sucessiva	183
15.9	Efeito expansivo da suspensão em relação à liminar	184

ARTIGO 16

16.1	Procedimento do mandado de segurança nos casos de competência originária dos tribunais	185
16.2	Sustentação oral. A reforma da Lei 13.676/2018	186
16.3	Exigência do esgotamento da instância	187
16.4	Agravo interno da decisão sobre a liminar	188

ARTIGO 17

17.1	Urgência da publicação da decisão	189
17.2	Notas taquigráficas. Substituição do acórdão	189

ARTIGO 18

18.1	Admissibilidade do recurso ordinário constitucional e dos recursos extraordinário e especial	192
18.2	Aspectos procedimentais do recurso ordinário	194

ARTIGO 19

19.1	Decadência do mandado de segurança e ajuizamento de ação própria... ..	198
19.2	A coisa julgada no mandado de segurança e ajuizamento de nova ação... ..	199
19.3	Decisão de mérito e via administrativa	201

19.4	O conteúdo da decisão denegatória da segurança.....	202
19.5	A insuficiência de provas no mandado de segurança.....	202
19.6	Mandado de segurança e efeitos patrimoniais pretéritos	204

ARTIGO 20

20.1	Prioridade no julgamento do mandado de segurança.....	206
20.2	Trâmite da ação	207

ARTIGO 21

21.1	Embasamento constitucional do mandado de segurança coletivo e as limitações da Lei 12.016/2009.....	209
21.2	A tutela do interesse coletivo. Interesse coletivo não é interesse público	209
21.3	Objeto do mandado de segurança coletivo. Opção restritiva.....	211
21.4	Os interesses coletivos.....	212
21.5	Interesses individuais homogêneos.....	213
21.6	Interesses individuais homogêneos e as <i>class actions</i>	214
21.7	Legitimação para o mandado de segurança coletivo	216
21.7.1	Partidos políticos.....	216
21.7.2	Organização sindical, entidade de classe ou associação.....	216
21.7.2.1	Problemas de legitimação extraordinária: Associação Privada de Pessoas Jurídicas de Direito Público	218
21.7.3	O Ministério Público.....	219
21.8	Execução do Mandado de Segurança Coletivo.....	220

ARTIGO 22

22.1	O regime da coisa julgada nas ações coletivas em geral e o mandado de segurança coletivo	223
22.2	Mandado de segurança individual e coletivo. Inexistência de litispêndia e impossibilidade de prejuízo para a ação individual. O diálogo das fontes.....	224
22.2.1	A restrição da eficácia subjetiva da coisa Julgada.....	227
22.3	Uma alternativa, enquanto não se resolve a antinomia: opção pela ação civil pública, em detrimento do mandado de segurança coletivo	229
22.4	Audiência prévia da pessoa jurídica	229

ARTIGO 23

23.1	O prazo decadencial no mandado de segurança	231
23.2	Decadência do direito ao rito referido na Lei 12.016/2009 e não do direito material	233
23.3	Mandado de segurança contra omissão.....	234
23.4	As obrigações de trato sucessivo	235

ARTIGO 24

24.1	O litisconsórcio no mandado de segurança.....	237
24.2	Modalidades de litisconsórcio no mandado de segurança	239
24.3	Vedação ao litisconsórcio facultativo ulterior	240
24.4	Intervenção de terceiros no mandado de segurança.....	241

ARTIGO 25

25.1	Vedação aos honorários advocatícios	244
25.2	Dos embargos infringentes e da técnica de julgamento prevista no art. 942 do CPC/2015	246

ARTIGO 26

26.1	Sanções penais e administrativas pelo descumprimento da decisão	249
26.2	Princípio da autoridade e desobediência.....	251
26.3	Sujeito ativo.....	251
26.4	Conduta.....	252
26.5	Procedimento	252
26.6	Outras sanções	253
26.7	Ordem de prisão	254

ARTIGOS 27 A 29

27.1	Adaptação dos regimentos internos	256
27.2	Revogação das leis incompatíveis.....	256
27.3	O novo CPC	257
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		259