

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA - ASCES/ UNITA
DIREITO

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO:
Limites da Legitimidade Ativa dos Partidos Políticos e Tutela dos Direitos
Difusos no Âmbito da Lei Nº 12.016/2009

JOYCE ADELINA DE LUCENA

CARUARU

2017

JOYCE ADELINA DE LUCENA

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO:

**Limites da Legitimidade Ativa dos Partidos Políticos e Tutela dos Direitos
Difusos no Âmbito da Lei 12.016/2009**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro
Universitário Tabosa de Almeida- ASCES/ UNITA,
como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Fernando Gomes de Andrade

CARUARU

2017

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Presidente: Prof. Msc. Fernando Gomes de Andrade

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

RESUMO

O presente artigo aborda alguns dos aspectos mais controvertidos a respeito do instituto do mandado de segurança coletivo, a fim, primeiramente, de verificar se, apesar de não haver previsão legal expressa de tal possibilidade, pode esta ação ser utilizada para defesa de direitos difusos e, a seguir, identificar os limites da legitimidade ativa dos partidos políticos quanto à sua propositura, concluindo, finalmente, pela existência ou não de legitimidade ativa das entidades político-partidárias para utilização da ação mandamental na defesa de direitos não peculiares a seus filiados, especificamente nos casos de propositura desta ação em defesa de interesses difusos. A pesquisa se faz por meio de uma análise constitucional, legal e jurisprudencial do *mandamus* coletivo, considerando, naturalmente, aspectos inerentes ao Direito Constitucional, mas também relativos ao Direito Processual Civil. O artigo conclui que, apesar da opção do legislador infraconstitucional pela não inclusão dos direitos difusos no rol previsto no parágrafo único do art. 21 da Lei 12.016/09 (Lei do Mandado de Segurança), é perfeitamente possível, e faz-se, inclusive, indispensável à constitucionalidade deste dispositivo legal, a realização de uma interpretação conforme a Constituição de seu texto, de modo a permitir a tutela de interesses difusos por meio da ação mandamental. Conclui, ainda, que os partidos políticos, em função de suas características peculiares de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, não tendo como razão de ser a satisfação de interesses ou necessidades particulares de seus filiados, mas da própria sociedade, tem ampla legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo em defesa interesses dissociados destes, inclusive nos casos de lesões a direitos difusos, desde que em consonância com as finalidades previstas em seu estatuto ou nos limites daquelas previstas no art. 1º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995).

Palavras-Chave: Mandado de Segurança Coletivo; Direitos Difusos; Legitimidade Ativa dos Partidos Políticos.

ABSTRACT

This Paper addresses some of the most controversial aspects regarding the collective writ of mandamus, with the intent of, firstly, verify if, even though there is no express legal prediction regarding such possibility, can this action be used for the defense of diffuse rights and, following, identify the limits of the entitlement of political parties to the filing of such action, in the end drawing a conclusion as to if the political parties really are entitled to the use of this action in defense of rights not directly related to the interests of its members, especially in cases of violation of diffuse rights. The research was done by analyzing the constitutional, legal and jurisprudential aspects of this institute, considering, naturally, aspects inherent to the Constitutional Law, but also related to the Civil Procedure Law. This article comes to the conclusion that, even though the infra-constitutional law does not include the diffuse rights in the list presented in the body of the Law n° 12.016/09 (Law of the Right of Mandamus), it is perfectly possible and even indispensable to the constitutionality of this legal prediction, the application of an interpretation in harmony with the Constitution of its contents to permit the protection of diffuse rights by means of the collective writ. Concludes, also, that the political parties, because of its most peculiar characteristic of intermediating the relationship between the people and the Estate in the process of formation of the political will, in which it does not act in search of satisfying the interests or needs of its own members, but of the society as a whole, has broad standing to sue by the means of collective writ of mandamus in defense of rights not related to its members, including cases of violation of diffuse rights, provided that the offended right be in consonance with the purposes established in its statute of formation or with the ones in the art.1 of the Law n° 9.096/1995 (Law of the Political Parties).

Keywords: Collective Writ of Mandamus; Diffuse Rights; Standing to Sue of Political Parties.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	06
2. BREVE NOTÍCIA HISTÓRICA DO MANDADO DE SEGURANÇA E DA TUTELA COLETIVA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO.....	08
3. OS DIREITOS DIFUSOS NO ÂMBITO DA LEI 12.016/2009.....	14
3.1. Direitos coletivos <i>lato sensu</i> (difusos, coletivos e individuais homogêneos).....	14
3.2. O "silêncio eloquente" do legislador e a (in)constitucionalidade do parágrafo único do art.21 da lei 12.016/2009.....	15
3.3. A natureza do mandado de segurança e sua compatibilidade com a fluidez e amplitude dos direitos difusos.....	18
4. OS PARTIDOS POLÍTICOS E O MANDAMUS COLETIVO.....	21
4.1. A questão da pertinência temática: Partidos Políticos X Associações Privadas.....	21
4.2. O alcance do conceito de “finalidade partidária” no contexto da Lei 12.016/09, analisada à luz das previsões constitucionais.....	24
4.3. Os Projetos de Lei nº 4.807/2016 e 4.856/2016 e a expressa previsão legal da legitimidade ativa dos partidos políticos para impetração de mandado de segurança coletivo em defesa de direitos difusos.....	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
REFERÊNCIAS.....	31

1. INTRODUÇÃO

O mandado de segurança, ação de criação eminentemente brasileira, foi introduzido ao direito pátrio pela Constituição da República de 1934, no entanto, sua modalidade coletiva só veio a ser abarcada em 1988, com a promulgação da “Constituição Cidadã”, restando tal dispositivo, porém, carente de tratamento legislativo infraconstitucional até meados de 2009, quando entrou em vigor a Lei nº 12.016, que “disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências”.

Ocorre que, apesar do reconhecido impacto positivo da criação e aprovação da “nova lei do mandado de segurança”, como ficou conhecido o diploma supracitado, muitas críticas lhe foram feitas pelos doutrinadores à época e muitas mais persistem até hoje, face, principalmente, ao conservadorismo adotado em suas previsões, que geraram diversas discussões interpretativas e muitas dúvidas sobre o real papel do mandado de segurança no ordenamento brasileiro.

Para discutir algumas dessas questões, este trabalho parte de uma breve análise histórica da evolução das tutelas coletivas e do instituto do mandado de segurança para, em seguida, destacar, dentre elas, a relativa às espécies de direitos passíveis de proteção através de mandado de segurança coletivo, uma vez que, ao elencar os direitos protegidos por este meio, o legislador infraconstitucional menciona apenas os direitos coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos, deixando de contemplar, portanto, os direitos difusos, apesar de não haver qualquer suporte constitucional para tal limitação.

Passa o texto, logo depois, a discutir a questão relativa ao alcance da legitimidade ativa dos partidos políticos para propositura de mandado de segurança coletivo, posto que o *caput* do art. 21 da Lei 12.016/09 limita tal legitimidade à “defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária”, enquanto a Constituição impõe como único requisito a representatividade no Congresso Nacional, somente exigindo a pertinência temática nos casos de propositura por organização sindical, entidade de classe ou associação, cabendo ampla discussão nesse sentido a respeito do alcance do significado da expressão “finalidade partidária” e da equiparação, que a lei parece fazer, dos partidos políticos a meras associações privadas.

No tocante à metodologia, a pesquisa se faz por meio de uma análise constitucional, legal e jurisprudencial do *mandamus* coletivo, considerando, naturalmente, aspectos inerentes ao Direito Constitucional, mas também relativos ao Direito Processual Civil.

Desta forma, após as considerações supramencionadas, demonstra-se a importância de se discutir o instituto do mandado de segurança coletivo, suas nuances e as contradições trazidas pela edição da Lei 12.016/09, verificando a existência ou não de legitimidade ativa dos partidos políticos para propositura de tal ação em defesa de interesses difusos, a fim de conferir a este remédio constitucional maior estabilidade hermenêutica e, conseqüentemente, garantir maior segurança jurídica aos titulares dos direitos por ele protegidos, visto que a existência frequente de decisões conflitantes e as variações constantes de entendimento da doutrina acabam por gerar certa insegurança jurídica, além de afetar a seriedade com que é observado o instituto em comento, que, ao não ter seus limites claramente estipulados em consonância com o previsto na Constituição Federal, corre o risco de ver banalizado o próprio diploma legal que o regula, além do instituto em si.

2. BREVE NOTÍCIA HISTÓRICA DO MANDADO DE SEGURANÇA E DA TUTELA COLETIVA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

De acordo com o entendimento doutrinário dominante, a tutela coletiva nos países que adotaram o modelo *civil law*, como é o caso do Brasil, se confunde com a origem das ações populares no Direito Romano, onde, apesar do enfoque individualista e pessoal predominante, tais ações eram aceitas de forma excepcional em defesa da chamada *res publica*¹ e no âmbito penal, no qual se justificavam pelo interesse geral no cumprimento da lei.

Com a queda do Império Romano iniciou-se o que a doutrina considera um período sombrio para as ações coletivas, uma vez que estas não resistiram ao direito bárbaro, permanecendo sem aplicação durante todo o período feudal, até começarem a ressurgir gradativamente na Europa a partir de meados da década de 1830.²

No entanto, é o segundo pós-guerra que costuma ser apontado como o marco histórico da mudança de paradigmas operada nos traços característicos do constitucionalismo praticado na Europa continental³, que permitiu a consagração de novos direitos fundamentais, em função dos quais puderam se desenvolver mecanismos de proteção aos direitos e anseios coletivos, tanto no plano do direito material como no do direito processual.⁴

Dentre as ações coletivas, a primeira a ser reconhecida no Brasil foi a ação popular, muito por influência do direito português, seguindo o modelo romano de aplicação excepcional em defesa de bens de uso comum pelo cidadão. Parte da doutrina defende, inclusive, que tal entendimento estaria consagrado no art. 157 da Carta do Império de 1824.⁵ Contudo, em razão do advento do Código Civil de 1916, particularmente pela previsão de seu

¹ “Para os romanos a *res publica* era de todos os cidadãos, ou seja, todos os integrantes do povo eram considerados coproprietários dos bens públicos, de forma que a ação judicial que visava a proteção de tais bens, quando ajuizada por um indivíduo, apesar de vincular a todos os demais, era entendida como pretensão em defesa de direito próprio do cidadão-autor”. (NEVES, Daniel Amorim Assumpção, **Manual de Processo Coletivo, Volume Único**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p.32)

² Ibidem. p.33.

³ NOVELINO, Marcelo. Prefácio. In: NEVES, Daniel Amorim Assumpção, **Ações Constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

⁴ ALMEIDA, Marcelo Pereira de, **Mandado de Segurança Coletivo: Breves Considerações Sobre o Retrocesso da Regulamentação Trazida pela lei nº 12.06/09**. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v.13, nº 52, p. 261-274, 2010.

⁵ Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei. (BRASIL, **Constituição Política do Imperio do Brazilde 1824**, outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 23/04/2017).

art. 76⁶, a doutrina majoritária passou a entender que a ação popular deixou de ser admitida no ordenamento jurídico brasileiro à época.⁷

Somente dez anos depois, com a promulgação da Constituição de 1934, a ação popular voltou a estar prevista no ordenamento brasileiro, trazendo pela primeira vez sua função descrita no texto constitucional, por meio do art. 113, § 38⁸, sendo, no entanto, novamente suprimida três anos depois, pela Constituição de 1937, vindo a ser restabelecida pelo art. 141, § 38⁹, da Constituição de 1946, mantendo-se em todas as Constituições subseqüentes.

Apesar do tratamento constitucional conferido à ação popular desde cedo em nosso ordenamento, a primeira lei infraconstitucional brasileira a tratar de forma mais ampla da tutela dos direitos coletivos só veio a ser aprovada no distante ano de 1965, foi a chamada Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), que atribuiu de forma concreta legitimidade ao cidadão para defender o patrimônio público, uma vez que, até então, as previsões constitucionais eram de difícil aplicação prática pela falta de regulamentação do instituto.

Durante toda a década de setenta, a preocupação com a tutela dos interesses metaindividuais ganhou força e repercussão a partir das ideias difundidas nas obras de estudiosos como José Carlos Barbosa Moreira, Waldemar Mariz de Oliveira e Ada Pellegrini Grinover.¹⁰

⁶ Art. 76. Para propor, ou contestar uma ação, é necessário ter legítimo interesse econômico, ou moral. (BRASIL, Lei 3.071, de 01 de janeiro de 1916, **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm> Acesso em: 23.04.2017).

⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção, **Manual de Processo Coletivo, Volume Único**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p.34.

⁸ Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios. (BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 23/04/2017).

⁹ Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 38 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista. (BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 23/04/2017)

¹⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa ao Consumidor**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p.800.

Já alcançando os anos oitenta, merece destaque, no tocante às ações coletivas, a Lei nº 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, que previu a responsabilidade civil para os agentes poluidores do meio ambiente, e atribuiu ao Ministério Público a legitimidade para postular ação em defesa do mesmo, que, como se sabe, tem natureza de direito coletivo e difuso. No entanto, foi a chamada Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) que causou maior repercussão no ordenamento processual pátrio neste período, por tratar especificamente de meios de defesa dos direitos metaindividuais.

Com a promulgação da Constituição de 1988 a tutela coletiva finalmente ganhou *status* constitucional, uma vez que a Carta Magna Brasileira trouxe dispositivos de ampliação das hipóteses de cabimento da ação civil pública a outros interesses transindividuais, além dos já abarcados pela lei, tendo ainda alargado seu rol de legitimados ativos. Neste mesmo diploma foi previsto ainda, pela primeira vez, o instituto do mandado de segurança coletivo, objeto deste artigo, sobre o qual mais se discorrerá adiante.

Desde então, muitas leis infraconstitucionais buscaram regulamentar de maneira mais específica ou mesmo atualizar dispositivos reguladores de direitos coletivos, tendo havido, inclusive, um esforço, especialmente das comunidades jurídicas do Rio de Janeiro e de São Paulo, para elaboração de um código de processo civil coletivo que acabou por culminar na elaboração do projeto de lei para sistematização a ação civil pública encaminhado ao Congresso Nacional em setembro de 2009, sob a numeração 5.139/2009, mas rejeitado no mérito pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em parecer vencedor do deputado relator José Carlos Aleluia¹¹.

Apesar disso, dentre os diplomas efetivamente aprovados e atualmente vigentes em nosso ordenamento, cabe destacar o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) que, apesar de não se tratar de lei específica de regulamentação dos instrumentos de tutela coletiva, promoveu grandes alterações na Lei da Ação Civil Pública, além de trazer, pela primeira vez, no parágrafo único de seu art. 81, expressamente, as definições das espécies de direitos

¹¹“Em suma, a proposição não resolve os problemas do modelo atual das ações civis públicas, gera insegurança jurídica em escala inimaginável, fomenta a ida irresponsável a juízo para a defesa de interesses coletivos sem qualquer garantia de que esses interesses estejam sendo bem representados, e expõe toda a economia, toda a sociedade e todos os indivíduos ao risco de se tornarem réus numa ação em que serão tratados como párias, do começo ao seu longínquo fim.

[...]

Diante do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei 5.139, de 2009, e do Substitutivo a ele apresentado”. (BRASIL, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Parecer vencedor sobre o Projeto de Lei Nº 5.139, de 2009, que disciplina a ação civil pública para tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e dá outras providências. Relator: Dep. Jose Carlos Aleluia. Publicado no DCD de 29/04/10 PAG 3 COL 01 Suplemento, Letra A).

coletivos¹², consolidando o entendimento doutrinário e jurisprudencial dominante que já os classificava em coletivos *stricto sensu*, individuais homogêneos e difusos.

Merece destaque ainda, a Lei 12.016/09, editada a fim de disciplinar o mandado de segurança, que finalmente trouxe regulamentação infraconstitucional à sua modalidade coletiva, meio mais célere de tutela aos direitos transindividuais, embora seja também o mais específico, cuja lei impõe as maiores delimitações à legitimidade e ao objeto.

Apesar da regulamentação relativamente recente, a figura do mandado de segurança em sua modalidade individual é uma criação brasileira, existente no ordenamento jurídico pátrio desde a promulgação da já mencionada Constituição de 1934¹³, que teve por óbvias influências a teoria brasileira do *habeas corpus*, juntamente com os interditos possessórios e a ação anulatória de atos da administração, prevista na Lei nº 221/1894, além dos *writs* do direito anglo-americano e o juízo de amparo presente nos direitos mexicano e argentino¹⁴, tendo sido logo regulamentado pela Lei 191, de 16 de janeiro de 1936.

O professor Arnoldo Wald¹⁵, no entanto, defende que apenas cerca de quinze anos depois da vivência do instituto é que o mandado de segurança passou a ter uma regulamentação relativamente adequada com a edição da Lei 1.533/51, por entender que esta conseguiu conciliar as normas técnicas do Código de Processo Civil de 1939 com o liberalismo dominante da Constituição de 1946. Essa adequação, contudo, foi passageira. Nas

¹² Art. 81. [...]

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, **Lei 8.078**, de 11 de setembro de 1990, *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 26/04/2017)

¹³ Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

33) Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petitorias competentes. (BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 23/04/2017).

¹⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.755.

¹⁵ WALD, Arnoldo, **O Mandado de Segurança e o Estado de Direito**, In: *Revista de Informação Legislativa*, v.16, n. 63, p. 89-100, 1979.

palavras do mesmo autor “o conjunto de normas posteriores a 1951 constitui uma verdadeira involução na matéria, importando em sucessivas restrições e deturpações do instituto”.

Apesar de tal entendimento pessimista, bem ou mal regulamentado infraconstitucionalmente, o mandado de segurança esteve presente em todas as Constituições nacionais desde sua primeira aparição, à óbvia exceção da Carta Magna de 1937.

Já a modalidade coletiva do instituto em comento, ação tipicamente brasileira, sem similar no direito alienígena, à exceção de certa proximidade com o *juício de amparo*¹⁶, só foi introduzida ao direito pátrio com a promulgação da “Constituição Cidadã”, em 1988, permanecendo carente de tratamento infraconstitucional até meados de 2009, quando passou a vigorar a Lei nº 12.016, que “disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências”, tendo a jurisprudência, de modo geral, até aquele momento, aplicado ao mandado de segurança coletivo algumas normas do *mandamus* individual, principalmente no aspecto procedimental, além de outras referentes às ações coletivas, especialmente àquelas inseridas no âmbito da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor.

Ocorre que, apesar do reconhecido impacto positivo da criação e aprovação da “nova lei do mandado de segurança”, como ficou conhecido diploma supracitado, muitas críticas lhe foram feitas pelos doutrinadores à época de sua edição e muitas mais persistem até hoje, em face de não atualização de suas previsões.

Além das discussões interpretativas acerca do instituto e da relação de legitimados para propô-lo, restaram muitas dúvidas com importantes repercussões sobre o papel do mandado de segurança no ordenamento jurídico brasileiro, o que apenas se coaduna aos múltiplos aspectos decepcionantes do diploma, que parece ter resolvido adotar todas as concepções mais conservadoras que existiam sobre o tema, amesquinhando o instituto, parecendo conceber o mandado de segurança coletivo, em certos aspectos, como uma mera ação sindical.¹⁷

A partir dessas questões levantadas pela aprovação do diploma, muitos doutrinadores passaram a discutir e apontar em suas obras as melhores formas de interpretar a lei, a fim de dar a essa ação constitucional toda a abrangência a ela conferida pela Lei Maior, tendo a própria jurisprudência pátria tratado de concretizar alguns destes entendimentos, porém não necessariamente com posicionamentos unificados.

¹⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes, **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 6. ed. Salvador: Editora juspodivm, 2011, p.89.

¹⁷ ROQUE, Andre Vasconcelos; DUARTE, Francisco Carlos. **Aspectos Polêmicos do Mandado de Segurança Coletivo: Evolução ou Retrocesso?** In: CLÈVE, Clémerson Merlin (Coord.). *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional* - vol. 10, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1641-1673.

Este trabalho parte do pressuposto de que são legítimos muitos dos questionamentos levantados pela doutrina e jurisprudência a respeito do instituto em comento, razão pela qual os próximos tópicos abordarão algumas dessas preocupações, partindo da questão da abrangência dos direitos difusos na Lei 12.016/09, para em seguida abordar os aspectos mais relevantes da legitimidade ativa dos partidos políticos para impetração da ação mandamental na modalidade coletiva.

3. OS DIREITOS DIFUSOS NO ÂMBITO DA LEI 12.016/2009

Ao elencar os direitos passíveis de proteção por meio de mandado de segurança coletivo, no texto do art. 21, parágrafo único, da Lei 12.016/2009, o legislador infraconstitucional optou por limitar a abrangência do instituto apenas aos direitos coletivos *stricto sensu* e aos direitos individuais homogêneos¹⁸, deixando de contemplar, portanto, os direitos difusos.

Assim, antes de avançar à questão da possibilidade de utilização do mandado de segurança coletivo para a defesa destes últimos, torna-se relevante delimitar as três espécies de direitos transindividuais, a fim de melhor compreender as consequências da omissão legislativa com relação aos mesmos.

3.1. Direitos coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos e individuais homogêneos)

Os direitos coletivos (*lato sensu*) costumam ser divididos em dois grupos, a) essencialmente coletivos (difusos e coletivos *stricto sensu*), considerados por Teori Zavascki como tutela de direitos coletivos; e, b) acidentalmente coletivos (direitos individuais homogêneos) denominados, pelo mesmo autor, tutela coletiva de direitos.¹⁹

Conforme brevemente mencionado no tópico anterior, foi o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), o primeiro dispositivo normativo pátrio a definir as espécies de direitos transindividuais, por meio de seu art. 81, parágrafo único, sendo utilizados três critérios básicos para distinguir os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, quais sejam: o critério subjetivo (titularidade do direito material); objetivo (divisibilidade do direito material) e de origem (origem do direito material).²⁰

¹⁸ Art. 21. [...]

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante. (BRASIL, Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009. **Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm>. Acesso em: 08.05.2017.)

¹⁹ ZANETI JR. Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012, p.223.

²⁰ GIDI, Antonio. **Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995, pág. 23

Os direitos difusos, conforme a definição trazida pelo CDC, são aqueles transindividuais, cuja titularidade pertence a pessoas indeterminadas (e indetermináveis), não havendo nenhuma vantagem para fins de tutela na sua identificação; de natureza indivisível, uma vez que os direitos difusos pertencem a todos os titulares simultânea e indistintamente, só podendo ser considerados como um todo; e de origem na ligação entre os titulares por mera circunstância fática, não havendo qualquer vínculo comum de natureza jurídica entre eles.

Já os direitos coletivos *stricto sensu* são os de natureza indivisível, cuja titularidade pertence a grupo, categoria ou classe de pessoas, ou seja, seus titulares são facilmente determináveis em função de sua origem, justamente porque possuem entre si ou com a parte contrária uma relação jurídica anterior. Assim, a determinabilidade dos titulares desta categoria de direitos é, basicamente, o aspecto que a diferencia dos direitos difusos.

Por fim, os direitos individuais homogêneos são conceituados como aqueles de origem comum, cujo objeto é perfeitamente divisível e cujos titulares são determinados ou determináveis no momento da liquidação e execução da sentença genérica. A homogeneidade decorre da origem comum dos direitos individuais agredidos, de modo que se torna possível a defesa coletiva dos mesmos, uma vez que as particularidades de cada caso concreto se tornam irrelevantes juridicamente, por serem as questões de direito muito semelhantes, de modo que a decisão deveria ser a mesma em todos os casos.²¹

Conforme já destacado, a Lei 12.016/09 optou por elencar somente as duas últimas categorias de direitos transindividuais, deixando, portanto, de abarcar os direitos difusos, o que representou um retrocesso no manejo da ação mandamental, uma vez que, antes da regulação legislativa, a utilização do mandado de segurança coletivo para a proteção de direitos difusos era sustentada com base na cláusula geral do art. 83 do CDC²², sendo comuns, atualmente, os argumentos que rechaçam o cabimento do *writ* coletivo para a defesa dos direitos mencionados em razão do “silêncio eloquente” do legislador, conforme se discutirá a seguir.

3.2. O "silêncio eloquente" do legislador e a (in)constitucionalidade do parágrafo único do art.

21 da lei 12.016/2009

²¹ GIDI, Antonio. **Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995. p.30-31.

²² Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. (BRASIL, **Lei 8.078**, de 11 de setembro de 1990, *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 26/04/2017)

A Constituição Federal de 1988, ao incluir o mandado de segurança no rol de seu art. 5º, conferiu ao instituto *status* de direito fundamental, tanto individual quanto coletivo²³. Segundo o texto constitucional, será concedido mandado de segurança a “direito líquido e certo não amparável por *habeas corpus* ou *habeas data*”, de modo que qualquer direito pode ser tutelado por meio de mandado de segurança, desde que prova documental baste para sustentar seus fundamentos fáticos.²⁴

Por ocasião da edição da lei 12.016/2009, optou o legislador, conforme já mencionado, por tentar excluir – ou deixar de incluir – os direitos difusos dentre aqueles passíveis de proteção através do mandado de segurança coletivo. Essa limitação, contudo, é rechaçada por grande parte da doutrina que teve oportunidade de se manifestar sobre o tema, em função de ser considerada inconstitucional por vedar de maneira injustificada a tutela dos direitos difusos por meio de mandado de segurança.

Contrariamente ao que possa sugerir o texto legal, e apesar da opinião de parte da doutrina que entende soberano o chamado “silêncio eloquente” da lei ao tratar do assunto, as ações coletivas não devem ter seu uso restrito ou limitado por leis infraconstitucionais. Existindo direito transindividual merecedor de tutela jurisdicional, estas serão sempre cabíveis, inclusive o mandado de segurança, uma vez que o acesso à justiça é marca indelével do processo coletivo, sendo oportuno dizer que o *mandamus* coletivo afigura-se cabível na defesa de qualquer direito, seja difuso, coletivo ou individual homogêneo.²⁵

Tal posicionamento encontra respaldo no princípio da não-taxatividade da ação coletiva, segundo o qual todos os direitos difusos e coletivos poderão ser tutelados por meio de ação coletiva, mesmo os não previstos expressamente em lei, ou seja, não se podem limitar as

²³ Art.5. [...]

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; (BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10/05/2017)

²⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 6. ed. Salvador: Editora juspodivm, 2011, p.128.

²⁵ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2010, pp. 469-470.

hipóteses de cabimento de tal ação sem justificativa constitucional²⁶, de modo a não excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, em respeito ao princípio da inafastabilidade previsto no art. 5º, inciso XXXV²⁷, da Constituição Federal.

Nesse sentido também entende Ingo Wolfgang Sarlet²⁸, ao dispor que, em decorrência do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, previstas em rol não taxativo, no título II da Constituição Federal, torna-se indispensável a otimização da eficácia e efetividade do direito à segurança jurídica, o qual reclama que se dê aos mesmos a maior proteção possível, exigindo salvaguarda também contra medidas de caráter retrocessivo, de modo a maximizar a eficácia de todas as normas de direitos fundamentais.

Daí se depreende que uma interpretação literal do art. 21 da Lei 12.016/2009, que leve a um impedimento da tutela de direitos difusos mediante mandado de segurança coletivo importa inquestionável retrocesso na proteção do direito fundamental à tutela adequada dos direitos, tornando tal regra flagrantemente inconstitucional.²⁹

Para evitar tal resultado, considerando que o diploma em comento deixa de fora, sem qualquer justificativa, os direitos difusos, ferindo a lógica dos processos coletivos e dos direitos fundamentais, faz-se necessário ao aplicador da lei empregar o princípio do microsistema, criando um diálogo entre as fontes de direito coletivo, por meio de uma interpretação conforme a Constituição do dispositivo, de modo que se atribua à lei sentido que se coadune à Carta Magna Brasileira³⁰, também em função do princípio da conservação de normas, que traz a ideia de que a norma não deve ser declarada inconstitucional quando, verificadas suas finalidades, ela puder ser interpretada em conformidade com a Constituição.³¹

²⁶ ZANETI JR. Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012, p. 22.

²⁷ Art. 5º [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. (BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10/05/2017)

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.446.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONE, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 690.

³⁰ ZANETI JR. Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012, p.339.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONE, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp.217-218..

3.3. A natureza do mandado de segurança e sua compatibilidade com a fluidez e amplitude dos direitos difusos

O *mandamus* coletivo, assim como sua modalidade individual, apresenta natureza jurídica, a um só tempo, de garantia constitucional e instrumento processual, possuindo regime jurídico vinculado, uma vez que se subordina também aos mesmos requisitos constitucionais de impetração do mandado singular, quais sejam, (i) direito líquido e certo; (ii) prática de ato comissivo ou omissivo; (iii) ilegalidade ou abuso de poder; e (iv) lesão ou ameaça de lesão.³²

Em decorrência desses requisitos, um dos principais argumentos defendidos pela parte da doutrina que defende o não cabimento da impetração do mandado de segurança coletivo para a proteção de direitos difusos, é a suposta incompatibilidade entre estes direitos e o que se entende por direito líquido e certo.

Nesse sentido se posiciona o professor Uadi Lammêgo Bulos, por entender que a índole sumária do *writ* coletivo, que exige a observância de prova documental, não se compatibiliza com os interesses difusos, por serem estes espalhados, fluidos e amorfos³³.

Também Helly Loper Meireles, Arnaldo Wald e Gilmar Mendes³⁴, em obra conjunta, defendem que o mandado de segurança coletivo somente será cabível quando existir direito líquido e certo da totalidade ou de parte dos associados, e no interesse dos mesmos, não se admitindo a utilização do mandado de segurança coletivo para defesa de interesses difusos, que deveriam ser protegidos pela ação civil pública³⁵.

Nesse sentido, o fato de existirem outras medidas judiciais aptas a proteger os direitos difusos, como a ação popular e a ação civil pública, é comumente utilizado como argumento para descredenciar a utilização do mandado de segurança coletivo nesses casos, ignorando as discrepâncias no rol de legitimados dessas ações.

³² BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.757-758.

³³ *Ibidem*. p.775.

³⁴ Faz-se conveniente destacar que, em decisão recente, ao apreciar os pedidos liminares do MS 34070/DF, na condição de ministro relator, Gilmar Mendes apresentou posicionamento totalmente oposto ao abordado em sua obra, defendendo o cabimento da ação mandamental também na defesa de direitos difusos, trazendo, entre outros argumentos, o fato de que “nosso sistema consagra a tutela de violações a direitos difusos como um valor a ser buscado, na perspectiva do acesso à jurisdição”, de modo que, como uma via de defesa de ordem institucional, o mandado de segurança coletivo poderia ser validamente desenvolvido e aceito como meio de defesa de tais direitos.

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e ações constitucionais**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014, p.137.

O Supremo Tribunal Federal, por muito tempo, pareceu comungar deste pensamento, como demonstra a súmula 101³⁶, que destaca a impossibilidade de substituição da ação popular pelo mandado de segurança. No entanto, conforme apontado na obra de Freddie Diddier Jr. e Hermes Zaneti Jr.³⁷, a referência ao texto da súmula 101 do STF se mostra inapropriada neste contexto, uma vez que ela decorre de interpretação do Supremo ainda sobre a Constituição de 1946, quando não se discutia no Brasil a figura do mandado de segurança coletivo e menos ainda sua aplicabilidade aos direitos difusos.

Por outro lado, apesar da jurisprudência nessa matéria ter se mostrado inicialmente oscilante, diversas decisões já têm reconhecido a admissibilidade da impetração do *mandamus* coletivo em defesa de direitos difusos, inclusive no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, que já tem entendimento consolidado no sentido de que “controvérsia sobre matéria de direito não impede a concessão de mandado de segurança”, como expresso na Súmula 625, o que contraria a noção de que a proteção de direitos difusos seria incompatível com a noção de direito líquido e certo.

A fim de melhor justificar tal entendimento faz-se mister uma breve abordagem a respeito da conceituação do “direito líquido e certo”, que se apresenta como figura eminentemente processual, uma vez que não se trata de modalidade ou tipo específico de direitos, mas consiste, basicamente, em qualquer direito passível de comprovação documental, desde a petição inicial, estando diretamente ligado, conforme pacífica jurisprudência, à ideia de prova pré-constituída, ou seja, a fatos documentalmente provados na exordial, não importando se a questão é difícil ou complexa, mas apenas que seja o fato claro e indubitado, uma vez que o direito é certo se o fato que lhe corresponder também o for, pelo que se justifica a exigência de prova documental para configuração do direito líquido e certo, já que esta é marcada, essencialmente, pela estabilidade probante dos fatos aos quais se refere³⁸.

Foi pela vocação célere do mandado de segurança que optou o legislador por exigir a presença de direito líquido e certo para sua impetração, não se vislumbrando, *a priori*, qualquer incompatibilidade entre estes e a proteção de direitos difusos, uma vez que, conforme mencionado, qualquer direito comprovado documentalmente, sem necessidade de

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 101**. O mandado de segurança não substitui a ação popular. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1966>> Acesso em: 04/05/2017.

³⁷ DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 6. ed. Salvador: Editora juspodivm, 2011, p.130.

³⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.757.

produção de outras provas ou maiores esclarecimentos, será líquido e certo, inclusive um direito difuso, apesar do caráter mais fluido e indeterminado destes.³⁹

Assim, não há qualquer incompatibilidade entre a necessidade de comprovação documental, sem necessidade de dilação probatória, exigida à caracterização do direito líquido e certo e a natureza fluida dos direitos difusos, uma vez que, podendo a ilegalidade e/ou abuso de poder ser demonstrado por meio de prova documental pré-constituída, poderá o juiz analisar se o direito difuso se apresenta, no caso concreto, como líquido e certo, não havendo necessidade de rejeição preliminar apenas com base em suposta incomunicabilidade entre a noção de certeza e liquidez e os direitos difusos.⁴⁰ Daí se conclui que a complexidade inerente a estes últimos, bem como a indeterminabilidade de seus titulares não podem ser considerados como fatores suficientes para inviabilizar a comprovação documental exigida no rito sumário do mandado de segurança, que deve ser assegurado ao legitimado extraordinário que considerar vantajoso o manejo da ação mandamental para o resguardo de tais direitos.

³⁹ SANT'ANNA, Danilo Barbosa de. **O cabimento do mandado de segurança coletivo para a defesa de direitos difusos: aspectos do parágrafo único do art. 21 da Lei 12.016/2009**. Teresina, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28854/o-cabimento-do-mandado-de-seguranca-coletivo-para-a-defesa-de-direitos-difusos>> Acesso em: 10/05/2016.

⁴⁰ ZANETI JR., Hermes. **Mandado de Segurança Coletivo, Aspectos Processuais Controversos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p.81.

4. OS PARTIDOS POLÍTICOS E O *MANDAMUS* COLETIVO

O artigo 5º, inciso LXX, da Constituição Federal, afirma que o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado: (i) por partido político com representação no Congresso Nacional; (ii) por organização sindical; (iii) entidade de classe; e (iv) associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. Isto quer significar que, segundo a previsão constitucional, para ser legitimado ativo na impetração do mandado de segurança coletivo, ao partido político bastaria possuir no Congresso Nacional pelo menos um deputado federal ou um senador filiado a si.⁴¹

Ocorre que, apesar de a Constituição não estabelecer qualquer exigência, além da representação no Congresso Nacional, nas hipóteses de legitimidade dos partidos políticos para impetração de mandado de segurança coletivo, o legislador infraconstitucional achou por bem fazê-lo, inserindo no *caput* do art. 21 da Lei 12.016/2009 a limitação do objeto do *mandamus* quando impetrado por entidade político-partidária, à "defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária", restringindo, assim, a aplicabilidade do instituto de maneira semelhante à já prevista na Constituição no tocante aos demais legitimados.⁴²

Dessa opção do legislador decorreram diversas discussões jurisprudenciais e doutrinárias, nas quais identifica-se a recorrência de dois temas: a equiparação, que a lei parece fazer, dos partidos políticos a meras associações privadas e o potencial alcance da expressão "finalidade partidária" nos termos da lei em questão, pontos estes que serão melhor desenvolvidos a seguir.

4.1. A questão da pertinência temática: partidos políticos x associações privadas

Conforme mencionado, a Lei nº 12.016/09 em seu artigo 21, *caput*, exigiu que o mandado de segurança coletivo impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional deve defender interesses legítimos, relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou seja, de acordo com a lei, não é qualquer interesse que pode ser

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONE, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp.692-693.

⁴² ALMEIDA, Marcelo Pereira de, **Mandado de Segurança Coletivo: Breves Considerações Sobre o Retrocesso da Regulamentação Trazida pela lei nº 12.06/09**. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v.13, nº 52, p. 261-274, 2010.

objeto de mandado de segurança coletivo quando impetrado por partido político, mas apenas interesses que se enquadrem nestas condições.

Em função dessa restrição, ganha força o questionamento a respeito da possibilidade de o partido político usar tal ação em defesa de direitos outros além dos coletivos *stricto sensu* relativos a seus filiados.⁴³

A fim de melhor esclarecer tal questão, faz-se mister uma breve apreciação a respeito da noção de partidos políticos, expressa notavelmente na lição de Gilmar Mendes⁴⁴, que entende serem tais instituições deveras importantes na formação da vontade política da nação, de modo que a ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos, uma vez que eles exercem função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no concernente ao processo eleitoral, embora não se limitem a este. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade, pois estabelecem a mediação entre o povo e o Estado, na medida em que apresentam lideranças pessoais e programas para a eleição e procuram organizar as decisões do Estado consoante as exigências e as opiniões da sociedade, atuando, portanto, nos dois âmbitos.

De tal entendimento pode-se extrair que os partidos políticos se propõem, basicamente, a organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular, de modo que, apesar da natureza de pessoa jurídica de direito privado a eles atribuída pela Constituição de 1988, é certo que o seu papel, enquanto instituição que exerce relevante função de mediação entre o povo e o Estado, confere-lhe características especiais e diferenciadas⁴⁵, de modo que não podem ser confundidos com associações e sindicatos, em razão, principalmente, da singular natureza do partido político, que não tem como razão de ser a satisfação de interesses ou necessidades particulares de seus filiados, nem são eles o objeto da atividade partidária, mas visam objetivos externos à própria entidade, só remotamente relacionados a interesses destes.⁴⁶

⁴³ Apesar do que possa parecer, a discussão a respeito do alcance da legitimidade ativa dos partidos políticos na impetração de mandado de segurança coletivo não é novidade trazida pela edição da lei reguladora do instituto, pelo contrário, tal discussão existe desde a inserção do *writ* coletivo no ordenamento brasileiro com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, tendo dado origem a decisões e correntes contraditórias desde então, muito embora já houvesse forte tendência em se conceber restrições semelhantes às existentes para as outras entidades.

⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. pp.1023-1024.

⁴⁵ *Ibidem*. p.1028.

⁴⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. 283 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-

Desse modo, não parece razoável impedir tais agremiações de utilizar o *mandamus* em defesa da coletividade, especialmente considerando que não parece ter sido essa a intenção do constituinte originário, que, como demonstrado, não entendeu necessária tal limitação, ao fazê-la constar no texto constitucional apenas na alínea “a” do inciso LXX do art.5º, que trata das associações e sindicatos, mas não na alínea “b” referente aos partidos políticos, tampouco no próprio inciso.

Contudo, a jurisprudência nesse sentido ainda caminha a passos discretos, também em função das muitas restrições legais ao instituto, que contribuem para que, no cenário atual, sejam raros os casos de mandado de segurança coletivo, mantendo, ainda assim, os Tribunais Superiores o entendimento predominante de que a legitimidade do partido político está vinculada à defesa dos interesses de seus filiados, quanto aos direitos políticos e fundamentais, como firmado no julgamento do RE 169.184, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado 27.10.2004⁴⁷, onde prevaleceu, apesar do voto contrário da relatora, o entendimento de que partido político não está autorizado a valer-se do mandado de segurança coletivo para substituir todos os cidadãos na defesa de interesses difusos.

Entretanto, o próprio ministro Gilmar Mendes, que havia votado no julgamento supracitado, posicionando-se contrariamente à possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo por partido político na defesa de interesses de não filiados, recentemente, em decisão no julgamento de medida cautelar no Mandado de Segurança 34.070 DF, julgado em 18.03.2016⁴⁸, no qual atuou como relator, adotou posicionamento contrário ao antes defendido, por entender que a análise realizada por ele à época foi excessivamente restritiva, uma vez que, em suas palavras, “os partidos políticos têm finalidades institucionais bem diferentes das associações e sindicatos. Representam interesses da sociedade, não apenas de seus membros. Representam, inclusive, aqueles que não lhes destinam voto”, de modo que, não lhe pareceu correto conferir-lhes o mesmo tratamento dado às associações e sindicatos, como, de fato, não fez o texto constitucional em vigor.

Assim, apesar do posicionamento contrário de parcela da doutrina, o dispositivo legal ora comentado não precisa necessariamente ser interpretado da maneira restritiva, como tem defendido essa corrente doutrinária. Pelo contrário, seguindo a lição de Daniel Amorim

graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. p.199.

⁴⁷ STF – **RE 196184 AM**, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 27/10/2004, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 18/02/2005 PP-00006 EMENT VOL-02180-05 PP-01011 LEXSTF v. 27, n. 315, 2005, p.159-173 RTJ VOL-00194- 03 PP-01034.

⁴⁸ STF – **MC MS: 34070 DF** – DISTRITO FEDERAL 0051789- 90.2016.1.00.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/03/2016, Data de Publicação: DJe-054 28/03/2016.

Assumpção Neves⁴⁹, podemos perceber que para se chegar a tal conclusão não são necessários grandes exercícios interpretativos. A questão é deveras simples, se observada a legislação de maneira sistemática, uma vez que a própria lei prevê que além da defesa dos interesses de seus integrantes, também é cabível impetração de mandado de segurança coletivo na defesa de interesses referentes à finalidade partidária, bastando à verificação do alcance da legitimidade ativa dos partidos políticos a aferição do significado da expressão “finalidade partidária” à luz do art.5º, inciso LXX, da Constituição Federal, já que não cabe ao texto infraconstitucional limitar a abrangência de dispositivo constitucional.

4.2. O alcance do conceito de “finalidade partidária” no contexto da Lei 12.016/09, analisada à luz das previsões constitucionais

Conforme demonstrado, uma interpretação do dispositivo legal que exclua do alcance do *writ* coletivo, quando impetrado por partido político, a tutela de interesses difusos ou vincule, necessariamente, tal ação aos interesses de seus filiados se mostra excessivamente restritiva.

Por outro lado, é certo que também não se pode conceder uma legitimidade universal para os partidos políticos na impetração do mandado de segurança coletivo, sob pena de perda da essência do instituto, fazendo-se necessária a busca por um equilíbrio que é perfeitamente alcançável por meio da limitação segura e correta encontrada no critério da finalidade partidária.

Para tanto, contudo, faz-se necessário determinar o alcance de tal expressão. Parte da doutrina entende que seus limites estariam desenhados na própria definição legal dos partidos políticos, presente no art. 1º da Lei nº 9.096/1995⁵⁰, que prevê como finalidade de tais instituições a preservação do regime democrático e da autenticidade do regime representativo, assim como a defesa dos direitos e garantias fundamentais. Assim, sendo a razão de existir dos partidos políticos a própria subsistência do Estado Democrático de Direito e a preservação dos direitos e garantias fundamentais, estes seriam os parâmetros de limitação a sua legitimidade quanto à impetração do *mandamus* coletivo, sob pena de ver retirada de tais

⁴⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção, **Ações Constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p.199.

⁵⁰ Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. (BRASIL, **Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995. *Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm> Acesso em: 21/05/2017.)

agregações a característica de essencialidade em um Estado Democrático de Direito e transformá-las em meras associações privadas, o que, vale ressaltar, não foi a intenção do legislador constituinte.⁵¹

Por outro lado, no julgamento da já mencionada medida cautelar em sede do Mandado de Segurança 34.070 DF, julgado em 18.03.2016⁵², o ministro relator, Gilmar Mendes, se filiando a excelente lição de Teori Zavascki, entendeu que tal expressão, em sua função de limite para aferição do cabimento da ação mandamental, concretizar-se-ia no elo de relação e compatibilidade entre os interesses do ofendido e os fins programáticos do partido. Portanto, um partido político cujo conteúdo programático girasse em torno da preservação e proteção ambiental, poderia impetrar mandado de segurança coletivo contra ato de autoridade lesivo ao meio ambiente, apesar de se tratar de direito difuso não peculiar a seus filiados.⁵³

Defendem tais doutrinadores, ainda, que não cabe ao texto infraconstitucional limitar a abrangência de dispositivo constitucional, devendo o aplicador do direito, em análise sistemática da legislação, conferir à expressão “finalidade partidária” o sentido mais amplo possível, estabelecendo como limite para aferição do cabimento da ação o elo entre o interesse defendido e os fins institucionais ou programáticos do partido. Assim, no caso da impetração ser titularizada processualmente por um partido político, a matéria colocada sob apreciação judicial deve estar, ao menos de forma genérica, contemplada no programa partidário, uma vez que também parece em demasia desarrazoado conferir ao partido poder absoluto de atuação em defesa de qualquer interesse.⁵⁴

Por conseguinte, mostra-se perfeitamente possível à agregação partidária a busca da tutela de direitos individuais homogêneos, coletivos em sentido estrito e mesmo difusos, sejam eles de cunho político ou não, independentemente de relação direta com seus filiados, desde que em consonância com as finalidades previstas em seu estatuto ou nos limites daquelas previstas no art. 1º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995).

4.3. Os Projetos de Lei nº 4.807/2016 e 4.856/2016 e a expressa previsão legal da legitimidade ativa dos partidos políticos para impetração de mandado de segurança coletivo em defesa de direitos difusos

⁵¹ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2015. p.177.

⁵² STF – MC MS: 34070 DF – DISTRITO FEDERAL 0051789- 90.2016.1.00.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/03/2016, Data de Publicação: DJe-054 28/03/2016.

⁵³ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p.194.

⁵⁴ CARVALHO, Ivan Lira de. **O mandado de segurança coletivo e os partidos políticos**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.31, nº 123, p.67-84, 1994.

O texto da Lei nº 12.016/09, na forma como o temos hoje, de fato parece abrir espaço para uma interpretação restritiva quanto à utilização da capacidade postulatória das entidades político-partidárias apenas para casos com relação aos aspectos relativos a seus integrantes ou à finalidade a que se destinam, o que acabaria por restringir sua atuação efetiva, gerando uma espécie de lacuna quanto à capacidade postulatória, que permitiria a discricionariedade de regulamentação pelo poder judiciário, que por vezes oscila entre uma posição e outra.

A fim de sanar esta suposta lacuna propôs o deputado Gilberto Nascimento (PSC-SP) o Projeto de Lei nº 4.807/16, atualmente sob apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados, cujo texto “Altera a Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009 que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências”.

Se aprovado tal projeto passaria o art. 21, da Lei n.º 12.016/09 a vigorar com a seguinte redação:

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou **na defesa de direitos difusos**, assim entendidos como os transindividuais, indivisíveis e de titularidade indeterminada, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou na defesa de direitos difusos, assim entendidos como os transindividuais, indivisíveis e de titularidade indeterminada dispensada, para tanto, autorização especial.⁵⁵ (Grifo nosso)

O deputado autor do projeto justifica a necessidade de alteração da lei em vigor como meio de evitar que fique a capacidade postulatória da sociedade civil organizada⁵⁶ restrita à discricionariedade do poder judiciário e sua interpretação em cada caso concreto, de modo que entende necessário que se regule legalmente tal possibilidade, especialmente porque considera que a jurisprudência brasileira tem, cada vez mais, indicado que os partidos

⁵⁵ BRASIL, **Projeto de Lei N. 4.807**, de 2016. (da Câmara dos Deputados). *Altera a Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009 que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências*. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E36207D2861249F86123E3A7EC7E6791.proposicoesWebExterno1?codteor=1445453&filename=Tramitacao-PL+4807/2016> Acesso em: 22/05/2017.

⁵⁶ Note-se que a alteração não diz respeito apenas à titularidade dos partidos políticos, mas também dos demais legitimados, de modo que inclui definitivamente de forma expressa os direitos difusos no rol dos interesses defensáveis por meio de mandado de segurança coletivo.

políticos têm legitimidade ampla para manejar a ação mandamental na tutela de direitos difusos, muito embora a forma como a regra foi originalmente escrita, em sua visão, tornaria necessário que se determinasse de forma expressa a regra para postular sobre o direito difuso, de modo a garantir a segurança jurídica de forma *latu sensu*.

Apesar de louvável o esforço do nobre parlamentar e válidos vários dos pontos apontados em sua argumentação, peço *venia* para discordar da forma de disposição textual do conteúdo que se pretende dar à Lei do Mandado de Segurança. Percebe-se que, ao reformar o texto do art. 21 da lei em comento, o ilustre deputado optou por redigi-lo de modo contínuo, sem presença de incisos ou parágrafos, suprimindo, portanto, o parágrafo único hoje presente, o que por si só não representa falha. Ocorre, contudo, que a redação proposta não apresenta a clareza indispensável a um texto que se propõe a suprir carência legal, trazendo a previsão expressa quando aos direitos difusos, mas ignorando as outras duas modalidades de direitos transindividuais hoje abarcadas. Faltou, ainda, cuidado ao parlamentar na formulação do texto, que repete na parte final, referente às organizações sindicais, entidades de classe ou associações, exatamente a mesma redação da primeira parte, esta destinada a regulamentação da legitimidade dos partidos políticos, inclusive o trecho referente à possibilidade de impetração do *writ* em defesa de direitos relacionados à finalidade partidária, que obviamente não é aplicável aos demais legitimados.

Mais razoável se faz a proposta do deputado Carlos Nonato (SD-ES) por meio do Projeto de Lei nº 4.856/2016, que tramita apensado ao anteriormente mencionado, e prevê alteração apenas no *caput* do art. 21 da Lei 12.016/09, para conter a seguinte redação:

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, **na defesa da sociedade** e de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidade, dispensada, para tanto, autorização especial. (NR) ⁵⁷

Apesar da escrita mais adequada, tal proposta acaba pecando por inserir expressão demasiado vaga ao texto da lei, podendo acarretar a já criticada legitimidade universal ou

⁵⁷ BRASIL, **Projeto de Lei N. 4.856**, de 2016. (da Câmara dos Deputados). *Altera a Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, que “Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências”, para permitir a partido político com representação no Congresso Nacional a impetração de mandado de segurança em defesa da sociedade.* Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1446654&filename=Tramitacao-PL+4856/2016> Acesso em: 23/05/2017.

ilimitada aos partidos políticos, em função da dificuldade de se determinar objetivamente o que é, de fato, matéria de “defesa da sociedade”.

Assim, embora a hermenêutica já seja capaz de nos garantir uma aplicação adequada do instituto do *mandamus* coletivo, inclusive quando impetrado por partido político na defesa de direitos difusos, conforme demonstrado nos tópicos anteriores, a pretensão de adequação da norma para previsão expressa de tal possibilidade se mostra legítima em função do desvio de parte da doutrina e jurisprudência dessa linha de entendimento.

Contudo, sustento que a solução mais adequada seria também a mais simples, que se concretizaria pelo simples acréscimo dos direitos difusos ao rol do parágrafo único do art. 21 da Lei nº 12.016/09, nos mesmos termos do inciso III do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta demonstrada a importância de se discutir o instituto do mandado de segurança coletivo de modo a conferir-lhe maior estabilidade hermenêutica e, conseqüentemente, garantir maior segurança jurídica aos titulares dos direitos por ele protegidos.

Após as considerações apresentados neste trabalho, chega-se a algumas conclusões a respeito do tratamento dado ao mandado de segurança coletivo pela Lei nº 12.016/09 e a correta interpretação de seus dispositivos quando analisados sobre a ótica do microsistema coletivo e em observância aos princípios e previsões constitucionais.

Embora o legislador infraconstitucional, na elaboração do texto da Lei nº 12.016/09, tenha optado por não incluir no rol dos direitos tutelados por meio de mandado de segurança coletivo os chamados direitos ou interesses difusos, tratando de elencar apenas os direitos coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos, não é adequada a exclusão daqueles do âmbito de proteção da ação mandamental, em função da impossibilidade de restrição de uma garantia constitucional que possui natureza de direito fundamental sem justificativa prevista constitucionalmente.

Ademais, não procede a alegação de incompatibilidade entre as noções de direito líquido e certo, características exigidas dos direitos que figurem como objeto do *mandamus* e a fluidez e amplitude inerentes aos direitos difusos, pois havendo alegação de violação de direito caracterizado como difuso, desde que esta venha acompanhada de prova documental pré-constituída, estará plenamente configurada a liquidez e certeza do direito, de modo que se faz perfeitamente possível a impetração do *writ* coletivo, apesar do já mencionado silêncio da lei.

O art. 5º, inciso LXX, da Constituição Federal de 1988 permitiu a impetração da ação mandamental em sua modalidade coletiva por partido político com representação no Congresso Nacional, sem qualquer outra exigência para essa legitimação. Contudo, optou o legislador infraconstitucional por exigir também a pertinência temática, exigência essa já aplicada aos demais legitimados para esta ação, limitando a legitimidade ativa das agremiações partidárias aos interesses legítimos de seus membros ou à finalidade partidária.

Portanto, quando impetrado por partido político, além da defesa dos interesses de seus integrantes, também é cabível o mandado de segurança coletivo na defesa de interesses referentes à “finalidade partidária”, devendo-se interpretar tal expressão da maneira mais

ampla possível, embora nos limites das finalidades previstas no estatuto do partido ou daquelas previstas no art. 1º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), que correspondem à defesa do regime democrático, à autenticidade do sistema representativo e aos direitos fundamentais.

Conclui-se, por fim, que os partidos políticos, desde que representados no congresso nacional, têm legitimidade ampla, podendo defender quaisquer dos direitos transindividuais, inclusive os direitos difusos, considerados os limites mencionados no parágrafo anterior, sendo o mandado de segurança coletivo via de defesa de ordem institucional que pode ser validamente ser desenvolvida pelas agremiações partidárias em defesa desses direitos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **Mandado de Segurança Coletivo: Breves Considerações Sobre o Retrocesso da Regulamentação Trazida pela lei nº 12.06/09.** *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v.13, nº 52, p. 261-274, 2010.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 23/04/2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 23/04/2017.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10/05/2017.

_____. **Lei 3.071**, de 01 de janeiro de 1916, *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm> Acesso em: 23.04.2017.

_____. **Lei 8.078**, de 11 de setembro de 1990, *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 26/04/2017.

_____. **Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995. *Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm> Acesso em: 21/05/2017.

_____. **Lei 12.016**, de 07 de agosto de 2009. *Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 08.05.2017.

_____. **Projeto de Lei N. 4.807**, de 2016. (da Câmara dos Deputados). *Altera a Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009 que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E36207D28612>

49F86123E3A7EC7E6791.proposicoesWebExterno1?codteor=1445453&filename=Tramitacao-PL+4807/2016> Acesso em: 22/05/2017.

_____. **Projeto de Lei N. 4.856**, de 2016. (da Câmara dos Deputados). *Altera a Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, que “Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências”, para permitir a partido político com representação no Congresso Nacional a impetração de mandado de segurança em defesa da sociedade.*

Disponível em: <

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1446654&filename=Tramitacao-PL+4856/2016> Acesso em: 23/05/2017.

_____. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer vencedor sobre o Projeto de Lei Nº 5.139, de 2009, que disciplina a ação civil pública para tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e dá outras providências.** Relator: Dep. Jose Carlos Aleluia. Publicado no DCD de 29/04/10 PAG 3 COL 01 Suplemento, Letra A.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 101.** O mandado de segurança não substitui a ação popular. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1966>>

Acesso em: 04/05/2017.

_____. STF – **RE 196184 AM**, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 27/10/2004, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 18/02/2005 PP-00006 EMENT VOL-02180-05 PP-01011 LEXSTF v. 27, n. 315, 2005, p.159-173 RTJ VOL-00194- 03 PP-01034.

_____. STF – **MC MS: 34070 DF** – DISTRITO FEDERAL 0051789- 90.2016.1.00.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/03/2016, Data de Publicação: DJe-054 28/03/2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Ivan Lira de. **O mandado de segurança coletivo e os partidos políticos.** *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.31, nº 123, p.67-84, 1994.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 6. ed. Salvador: Editora juspodivm, 2011.

GIDI, Antonio. **Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa ao Consumidor**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e ações constitucionais**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Processo Coletivo, Volume Único**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p.32)

_____. **Ações Constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

ROQUE, Andre Vasconcelos; DUARTE, Francisco Carlos. **Aspectos Polêmicos do Mandado de Segurança Coletivo: Evolução ou Retrocesso?** In: CLÈVE, Clémerson Merlin (Coord.). *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional* - vol. 10, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1641-1673.

SANT'ANNA, Danilo Barbosa de. **O cabimento do mandado de segurança coletivo para a defesa de direitos difusos: aspectos do parágrafo único do art. 21 da Lei 12.016/2009**. Teresina, 2014, p.1. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28854/o-cabimento-do-mandado-de-seguranca-coletivo-para-a-defesa-de-direitos-difusos>> Acesso em: 10/05/2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____; MARINONE, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

WALD, Arnaldo. **O Mandado de Segurança e o Estado de Direito**, In: *Revista de Informação Legislativa*, v.16, n. 63, p. 89-100, 1979.

ZANETI JR., Hermes. **Mandado de Segurança Coletivo, Aspectos Processuais Controversos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

_____; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. 283 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

_____. **Processo Coletivo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.