

## OS LIMITES DA LEGITIMIDADE ATIVA DO PARTIDO POLÍTICO NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

### THE LIMITS OF THE STANDING TO SUE OF POLITICAL PARTY IN THE *MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO*

João Paulo Sousa Mendes

#### SUMÁRIO

Introdução; 1 O papel do partido político na ordem jurídica brasileira: tratamento constitucional e infraconstitucional; 2 Os limites da legitimidade do partido político como impetrante de mandado de segurança coletivo: as diversas correntes; 2.1 O posicionamento doutrinário; 2.2 O posicionamento jurisprudencial e o seu reflexo na disciplina dada ao mandado de segurança coletivo pela Lei nº 12.016, de 2009; 3 O microsistema de tutela de direitos ou interesses coletivos e a Lei nº 12.016, de 2009; 4 A origem e a finalidade do mandado de segurança coletivo e a possibilidade de ser impetrado por partido político: delimitação da legitimidade conforme a o microsistema de tutela de direitos ou interesses coletivos e a Constituição Federal de 1988; Conclusão; Referências.

#### RESUMO

A possibilidade de impetrar mandado de segurança coletivo tornou-se expressa no ordenamento jurídico brasileiro a partir do disposto no art. 5º, inciso LXX, da Constituição Federal de 1988, cuja alínea “a”, conferiu legitimidade ao partido político. No entanto, a Constituição não definiu os limites da legitimidade do partido político para impetrar o mandado de segurança coletivo. A Lei nº 12.016, de 2009, por outro lado, primeira regulamentação infraconstitucional do mandado de segurança coletivo limitou a legitimidade ativa do partido político à tutela de direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos relativos a seus filiados ou à finalidade partidária. Sendo assim, busca-se aferir, à luz da doutrina e da jurisprudência, do papel desempenhado pelos partidos políticos no nosso sistema jurídico e político, da origem desse instrumento processual na Constituição Federal de 1988 e do chamado microsistema de tutela de direitos e interesses coletivos verificar, quanto a esse ponto, em que medida o art. 21 da Lei nº 12.016, de 2009, é compatível com a Constituição Federal de 1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mandado de segurança coletivo; partido político; legitimidade ativa; direitos ou interesses coletivos.

#### ABSTRACT

The possibility of filling *mandado de segurança coletivo* has been expressed in the Brazilian legal system in the article 5º, item LXX, of the Federal Constitution of 1988, whose item “a” has conferred standing to sue to the political party. However, the Constitution did not define the limits of the standing to sue of the political party. The Rule 12,016, of 2009, on the other hand, the first

infraconstitucional regulation of the *mandado de segurança coletivo*, limited the standing to sue to the protection of collective rights and individual homogeneous interests related to its affiliates or the party purpose. Thus, in the light of doctrine and the jurisprudence, the role played by political parties in our legal and political system, the origin of this writ in the Federal Constitution of 1988, and the called micro-system of protection of collective rights and interests, it is sought to verify the extent the article 21 of the Rule 12,016, of 2009, is compatible with the Federal Constitution of 1988.

**KEYWORDS:** *Mandado de segurança coletivo*; political party; standing to sue; collective rights

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 ampliou o rol de remédios constitucionais, a fim de ampliar o acesso à justiça e garantir a observância dos direitos e garantias fundamentais. Entre os remédios constitucionais inéditos estão o *habeas data* e o mandado de injunção. Surgiu, também, expressamente, a possibilidade de impetrar mandado de segurança coletivo.

Especificamente quanto ao mandado de segurança coletivo, a Constituição Federal de 1988 apenas prevê quem são os legitimados a impetrá-lo (art. 5º, inciso LXX): a) partido político com representação no Congresso Nacional; e 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. No entanto, embora preveja que as organizações sindicais, entidades de classe e associações somente podem defender os interesses de seus membros ou associados, não prevê essa restrição ao partido político.

No ano de 2009, entrou em vigor a Lei nº 12.016, que regulamenta o mandado de segurança individual e coletivo. Trata-se da primeira regulamentação infraconstitucional do mandado de segurança coletivo, disciplinando o seu cabimento no sentido de que se o impetrante for o partido político somente poderá defender os seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária.

A questão que se põe, nesse contexto, é saber, primeiramente, se há

uma definição constitucional absoluta sobre o cabimento do mandado de segurança impetrado por partido político, se está ou não restrito à proteção dos interesses dos seus filiados, ou se a Constituição admite a regulação infraconstitucional do assunto.

A resposta dessa questão demanda examinar o texto constitucional, sua relação com a legislação infraconstitucional, no contexto anterior e posterior à Lei nº 12.016, de 2009, e a leitura que a doutrina e os Tribunais (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal) deram ao assunto ao longo desse período. Decerto, o enfrentamento dessas questões exige enfrentar não apenas questões processuais, mas, também, o papel desempenhado pelos partidos políticos no nosso sistema jurídico e político.

Nessa perspectiva, tanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto a do Superior Tribunal de Justiça não delimitam, consensualmente, a legitimidade do partido político como impetrante de mandado de segurança coletivo. O posicionamento que predomina é no sentido de que o partido político somente pode impetrar mandado de segurança coletivo para a defesa de interesses seus filiados ou interesses relativos à finalidade partidária.

Com efeito, realizada busca na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, sem recorte temporal, mediante a utilização dos termos “mandado de segurança coletivo”, foram detectados 463 acórdãos. Apenas 8 deles referem-se a mandados de segurança coletivo impetrados por partidos políticos, ou incidentes e recursos deles decorrentes. O entendimento do Tribunal que influenciou a redação da Lei nº 12.016, de 2009, foi restritivo, no sentido de limitar a legitimidade do partido político à defesa dos interesses de seus filiados e à finalidade partidária, embora em um dos precedentes o Tribunal tenha entendido pela ampliação da legitimidade, a fim de possibilitar a tutela de direitos ou interesses difusos.

No Supremo Tribunal Federal, utilizando o mesmo termo de pesquisa, foram encontrados, sem recorte temporal, 96 acórdãos, sendo que apenas 1 deles refere-se a mandado de segurança coletivo, ou incidentes e recursos dele decorrentes, impetrado por partido político. Nele houve discussão acerca

dos limites da legitimidade do partido político para impetrar mandado de segurança coletivo. O Tribunal concluiu que o partido político não poderia impetrar mandado de segurança coletivo na defesa de direitos ou interesses individuais homogêneos que não fossem de seus filiados.

Em maio de 2016, no entanto, foi publicada decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, nos Mandado de Segurança nº 34.070. Trata-se de mandado de segurança coletivo impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, com o fim de impugnar a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva como Ministro-chefe da Casa Civil.

Uma das questões que marcou essa decisão foi, justamente, a abordagem dada aos limites da legitimidade do partido político para impetrar mandado de segurança coletivo, diante, em especial, da disciplina dada pela Lei nº 12.016, de 2009, uma vez que consignou que a finalidade do partido político vai além da representação dos interesses de seus filiados e da finalidade partidária, mas inclui os interesses da sociedade em geral. A decisão representa uma nova abordagem jurisprudencial acerca do assunto, o que pode caracterizar, futuramente, mudança na jurisprudência restritiva do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

A limitação da legitimidade ativa do partido político, nos termos até então estabelecidos pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, parece ser muito restritiva, a ponto de praticamente inutilizar o remédio constitucional pelos partidos políticos.

Sendo assim, o presente trabalho tem como objetivo o estudo acerca dos limites da legitimidade do partido político como impetrante de mandado de segurança coletivo. Objetiva-se aferir em que medida os dispositivos da Lei nº 12.016, de 2009, que restringem a legitimidade ativa do partido político são compatíveis com a Constituição Federal de 1988.

Para tanto, no Capítulo 1 será desenvolvido o conceito de partido político, seu papel constitucional e infraconstitucional e sua atuação judicial na

tutela de direitos ou interesses coletivos. No Capítulo 2 serão abordados os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal) sobre os limites da legitimidade ativa do partido político no mandado de segurança coletivo, e o reflexo deles sobre o que restou disposto na Lei nº 12.016, de 2009. No Capítulo 3, será realizada uma abordagem sobre o microssistema de tutela de direitos ou interesses coletivos, e o que dispõe a Lei nº 12.016, de 2009. Por fim, no Capítulo 4, serão discutidas as conclusões do Capítulo 3, abordando as deliberações sobre o mandado de segurança coletivo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, e de acordo com a redação atual da Constituição Federal de 1988.

## **1 O PAPEL DO PARTIDO POLÍTICO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA: TRATAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL**

A etimologia da palavra “partido” encontra-se no latim. Decorre do verbo *partire*, que significa dividir, parte, fração, pedaço, uma parte que compõe um todo (MEZZAROBA, 2003, p. 91).

Diversas são as concepções acerca dos partidos políticos. As concepções mais tradicionais são as estruturalistas, que os analisam do ponto de vista organizacional e funcional, e, portanto, os entendem como “máquinas eleitorais”, isto é, como associações que se estruturam e se organizam para reunir eleitores em favor de seus candidatos (MEZZAROBA, 2003, p. 90), concebendo-os como instrumentos aptos a legitimar o exercício do poder político. No entanto, essa abordagem estrutural não considera os partidos políticos de uma perspectiva transformadora ou democratizadora (MEZZAROBA, 2003, p. 115).

Por outro lado, a concepção orgânica do partido político aborda o partido político como instrumento para o desenvolvimento da consciência política da sociedade. A máquina partidária, nesse sentido, deve ser vista, também, como capaz de buscar praticar um programa que possibilite transformações de ordem social, política e econômica (MEZZAROBA, 2003, p. 118). Sendo assim, “além de ser organizador e aglutinador de forças, o *Partido Político*, leva

também consigo um determinado ideal, uma forma de ação para atingir seus objetivos de natureza ideológica” (MEZZAROBA, 2003, p. 115).

Para Orides Mezzaroba, “os partidos aparecem, então, como instrumentos mediadores entre a Sociedade e o Estado, com a função de aglutinar vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas” (2003, p. 90).

O partido político, de acordo com o Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, é assim conceituado:

(...) compreende formações sociais assaz diversas, desde os grupos unidos por vínculos pessoais e particularistas às organizações complexas de estilo burocrático e impessoal, cuja característica comum é a de se moverem na esfera do poder político. (1998, p. 899)

Esses conceitos ressaltam os seguintes aspectos do partido político: a) são associações de pessoas que possuem objetivos políticos em comum, mediante trânsito na esfera de poder político (obtenção de poder e desejo de mantê-lo); b) o vínculo que une essas pessoas é, em regra, de caráter pessoal (ideologia, interesses); c) a agremiação partidária deve ser organizada e permanente.

Vânia Aieta acrescenta, ainda, um elemento ao conceito de partidos políticos: a ação pedagógica e proselitista (2006, p. 25). Isso significa que, para atingir os seus objetivos políticos o partido político procura angariar pessoas que o apoiem, uma vez que, sem isso, em regra não haverá como alcançar o poder nem nele se manter.

No Brasil, a natureza jurídica do partido político é prevista pela própria Constituição Federal de 1988 no art. 17, § 2º, ao dispor que “os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. Trata-se, portanto, de pessoa jurídica de direito privado.

Nesse sentido, no âmbito infraconstitucional, o Código Civil de 2002, em seu art. 44, inciso V, dispõe que os partidos políticos são pessoas jurídicas de

direito privado. Da mesma forma prevê a Lei nº 9.096, de 1995, em seu art. 1º.

Observa-se que o partido político se assemelha às associações. Nessa perspectiva, o Enunciado nº 142 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal: “os partidos políticos, os sindicatos e as associações religiosas possuem natureza associativa, aplicando-se-lhes o Código Civil (BRASIL, 2004, p. 2)”.

Com efeito, as associações podem ser conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, criadas em razão da vontade humana, tendo em vista objetivos não econômicos (caritativos, literários, artísticos, desportivos, de lazer) ou ideais (PEREIRA, 2014, p. 317). O Código Civil de 2002, no mesmo sentido, conceitua associação como a “união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (art. 53).

O que assemelha os partidos políticos e as associações é o fato de que ambos são pessoas jurídicas de direito privado que se constituem de pessoas com ideias ou interesses semelhantes, que se unem em prol de determinado objetivo (não econômico).

A necessidade de registro dos estatutos partidários no Tribunal Superior Eleitoral, após o partido político ter adquirido personalidade jurídica (art. 17, § 2º, da Constituição Federal de 1988) não lhe retira o caráter privado, mas funciona meramente como controle estatal (SILVA, 2005, p. 404) da conformidade de seus estatutos com a Constituição Federal.

No entanto, partidos políticos e associações não se confundem. O Código Civil de 2002 já os diferencia. Ao definir o rol de pessoas jurídicas de direito privado prevê em incisos diferentes as associações e os partidos políticos (enquanto as associações são previstas no inciso I do art. 44, os partidos políticos são previstos no inciso V do mesmo artigo).

A própria Constituição Federal de 1988 também os diferencia, ao tratar o partido político de forma especial, uma vez que dispõe acerca dele principalmente no Capítulo V do Título II, referente aos Direitos e Garantias Fundamentais. Isso se deve à saída de um regime ditatorial, em que o Estado

precedia o cidadão em importância, e a consequente necessidade de que o novo regime reafirmasse a primazia do indivíduo sobre o Estado. Nesse sentido, os direitos fundamentais estão à frente dos dispositivos que regulamentam a organização do Estado porque este está ao serviço da concretização daqueles (KLEIN, 2002, p. 93).

Com isso, os próprios indivíduos, sem a interferência estatal, poderiam se agrupar, com base em ideias e interesses semelhantes, de forma a constituir partidos políticos, a fim de buscar o exercício do poder político e nele se manter, mediante o ato de angariar apoiadores.

O partido político é elemento fundamental para a organização governamental no Brasil. Funciona como meio de ligação entre a sociedade e o Estado, no exercício do poder político. Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A estruturação governamental no Brasil é baseada num regime de partidos, sendo que o governo é representativo. Com efeito, para que alguém possa se candidatar a algum mandato político eletivo no Brasil há a necessidade de que seja filiado a algum partido político (art. 14, § 3º, da Constituição Federal de 1988). A filiação partidária é o elo político entre o filiado e o partido, sendo “verdadeiro laço ideológico de compromisso político” (AIETA, 2006, p. 246), o que torna necessário que o partido político seja fiel ao seu programa partidário.

De outro ponto de vista, concebendo o mandato como veículo de uma vontade coletiva (AIETA, 2006, p. 304-311), o candidato eleito também deve cumprir as normas relativas à fidelidade partidária e o programa partidário, bem como o estatuto do partido político e outras diretrizes partidárias, a fim de atender a opinião política dos filiados e das pessoas que contribuíram para o sucesso na empreitada eleitoral.

Em âmbito constitucional, no entanto, o papel do partido político vai além

da mera representação política. Um exemplo disso é o art. 74, §2º, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que o partido político é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União.

Observa-se que a própria Constituição prevê para o partido político uma função fiscalizatória, no que diz respeito aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos entes da federação e das entidades da administração direta e indireta, no que diz respeito à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (art. 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988). Verificando qualquer irregularidade, o partido político poderá, portanto, apresentar denúncia perante o Tribunal de Contas da União.

Por outro lado, o próprio partido político também deve prestar contas, mas à Justiça Eleitoral, conforme dispõe o art. 17, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

O candidato eleito, além de seus compromissos com o partido político do qual faz parte e todas as pessoas que contribuíram para a sua eleição, submete-se às leis e à Constituição, devendo observá-las no exercício de suas atribuições. A Constituição é limite objetivo da representação política, que estabelece as condições para o exercício do mandato (DESIRÉE, 2012, p. 33-34). Sendo assim, as atribuições parlamentares transcendem os interesses do próprio partido político e dos eleitores, incluindo interesses da sociedade em geral.

Nesse sentido, o partido político, desde que possua representação no Congresso Nacional, é também legitimado para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, a fim de garantir a integridade da ordem constitucional, conforme dispõe o art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988. A representação no Congresso Nacional permite que tanto partidos que detém a maioria, quanto partidos minoritários possam ajuizar ação de controle concentrado (MENDES, 2014, p. 1392).

Quanto a essa legitimação, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que os partidos políticos não precisam demonstrar pertinência temática para a propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade, conforme restou consignado na ADI MC 1.096/RS.

Isso se deve, conforme esse precedente, à posição institucional do partido político na Constituição Federal de 1988, no sentido de que possui o poder-dever de zelar tanto pela preservação da supremacia normativa da Constituição quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento constitucional, mediante a instauração de ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Ainda nessa perspectiva, a Lei nº 9.096, de 1995, que regulamenta o disposto nos arts. 17 (liberdade partidária) e 14, § 3º, inciso V (fidelidade partidária), da Constituição Federal de 1988, prevê, em seu art. 1º, que “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, 1995).

Embora se trate de entidade associativa privada, a participação do partido político no governo torna-os instrumentos da prestação de serviços públicos (em sentido amplo) (SILVA, 2005, p. 405). Observa-se que o papel do partido político na ordem jurídica brasileira não se restringe ao atendimento dos interesses de seus filiados ou de seus eleitores.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 incumbiu o partido político de funções democratizadoras, não o vislumbrando apenas como máquinas eleitorais, conforme o fazem as concepções estruturalistas do partido político. Muito além disso, entendeu que o papel do partido político abrange a defesa da integridade da própria ordem constitucional e dos direitos e garantias fundamentais, tendo em vista que o partido político é elemento necessário para a estrutura social e política brasileira.

## **2. OS LIMITES DA LEGITIMIDADE DO PARTIDO POLÍTICO COMO IMPETRANTE DE MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: AS DIVERSAS CORRENTES**

### **2.1 O posicionamento doutrinário**

Instituída a possibilidade de impetrar o mandado de segurança coletivo, a Constituição Federal de 1988 elegeu algumas entidades representativas da sociedade, e/ou de segmento dela, para comporem o rol de legitimados ativos: as organizações sindicais, as entidades de classe, as associações e os partidos políticos.

No entanto, a Constituição Federal de 1988 apenas prevê que “poderá ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional” (art. 5º, inciso LXX, alínea “a”), deixando de prever, como o fez para as associações e sindicatos (art. 5º, inciso LXX, alínea “b”), a restrição à defesa dos interesses de seus membros ou associados. Ademais, a Constituição também não prevê restrições com relação às categorias de direitos ou interesses coletivos que poderão ser tuteladas pelo mandado de segurança coletivo.

Na doutrina, os posicionamentos quanto aos limites da legitimidade do partido político na defesa de direitos ou interesses coletivos são extremamente variados.

A maioria da doutrina entende que o mandado de segurança coletivo não é ação constitucional nova, mas o próprio mandado de segurança já existente, cuja tutela foi ampliada para abarcar direitos ou interesses coletivos (PASSOS, 1989, p. 7). Portanto, as regras referentes aos requisitos para impetração do mandado de segurança individual são aplicáveis, subsidiariamente, ao mandado de segurança coletivo. Nesse mesmo sentido, Hermes Zaneti Jr. (2013, p. 67) e Marcelo Navarro Ribeiro Dantas (2000, p. 20).

Com isso, todos os requisitos constitucionais previstos expressamente para a impetração de mandado de segurança individual se aplicam ao mandado de segurança coletivo: 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.

No que tange ao objeto passível de tutela, os doutrinadores mais atuais adotam, majoritariamente, o entendimento de que a tutela de direitos ou interesses coletivos mediante mandado de segurança coletiva é ampla, o que inclui a possibilidade de defesa de direitos ou interesses difusos, direitos ou interesses coletivos (em sentido estrito) e direitos ou interesses individuais homogêneos (DANTAS, 2000, p. 84; ZANETI JR., p. 52).

Quanto à possibilidade de tutela de direitos ou interesses difusos, Vicente Greco Filho entende que a Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016, de 2009) os exclui do rol de proteção (uma vez que o art. 21, parágrafo único da Lei prevê apenas a tutela de direitos coletivos e individuais homogêneos) porque seriam mais interesses do que direitos, sendo, portanto, incompatíveis com o conceito de direito líquido e certo (2010, p. 57). No mesmo sentido, José Rogério Cruz e Tucci, para quem não há a possibilidade de se atribuir um direito subjetivo, líquido e certo, a um número indeterminado e indefinido de pessoas, embora fática e circunstancialmente ligadas, mas apenas a pessoas ligadas por fins comuns (1990, p. 39-41).

Outra parte da doutrina entende que a impetração de mandado de segurança coletivo somente é cabível em defesa dos interesses de seus filiados (DIREITO, 2003, p. 34).

As divergências doutrinárias também se refletiram em âmbito jurisprudencial.

## **2.2 O posicionamento jurisprudencial e o seu reflexo na disciplina dada ao mandado de segurança coletivo pela Lei nº 12.016, de 2009**

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça passaram

a enfrentar, assim como a doutrina, desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, os desafios que tangenciavam a aplicação do mandado de segurança coletivo. A partir de então, a jurisprudência de ambos os Tribunais adota posicionamento restritivo quanto ao cabimento do mandado de segurança coletivo impetrado por partido político, nos termos a seguir.

No Superior Tribunal de Justiça foi realizada pesquisa jurisprudencial utilizando o termo “mandado de segurança coletivo”, sendo que, em 10 de novembro de 2016, foram encontrados 463 acórdãos, dentre os quais apenas 8<sup>1</sup> referiam-se a mandados de segurança coletivo impetrados por partidos políticos ou recursos deles decorrentes.

O primeiro julgado de mandado de segurança coletivo impetrado por partido político em que houve ampla discussão acerca dos limites do objeto tutelado, no Superior Tribunal de Justiça, foi o MS nº 197/DF, apreciado em 1990. Foi impetrado pelo Partido dos Trabalhadores em face do Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, a fim de defender milhões de aposentados em questões previdenciárias. Há apenas 1 precedente (RMS nº 10.131/PR), julgado em 2000, que o entendimento do Superior Tribunal de Justiça foi diverso, a ponto de abranger direito ou interesse difuso. No entanto, não foi esse o entendimento que restou consolidado na redação da Lei nº 12.016, de 2009).

No julgamento do MS nº 197/DF, ficou consignado no voto vencido, do Relator, Ministro José de Jesus Filho, que a legitimidade do partido político para impetrar mandado de segurança coletivo deve ser examinada em seu campo político, de forma a considerar a legislação que cria e estrutura os partidos políticos. Sendo assim, uma vez que a Lei nº 5.682, de 1971, previa que os partidos políticos “destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição”, e que o texto constitucional exige a presença dos partidos políticos, um dos meios de fortalecê-los é

---

<sup>1</sup> RMS 10131/PR, julgado em 7/11/2000; AgRg no MS 3867/DF, julgado em 6/4/1995; RMS 1348/MA, julgado em 2/7/1993; RMS 2423/PR, julgado em 27/4/1993; MS 1252/DF, julgado em 17/12/1991; EDcl no MS 197/DF, julgado em 11/9/1990; MS 197/DF, julgado em 8/5/1990, e MS 256/DF, julgado em 21/5/1990

possibilitar a tutela de interesses e direitos de determinados seguimentos sociais, sem representatividade ativa, cujo sucesso atrairá novos filiados ou, ao menos, simpatizantes. Sendo assim, concluiu o Ministro que “os partidos estão legitimados ativamente, por lei, a ingressar em juízo na defesa dos postulados que lhes cumpre preservar e defender”.

No entanto, o voto do Ministro Garcia Vieira inaugurou a divergência, no sentido de que a Constituição Federal de 1988 autoriza o partido político a impetrar mandado de segurança coletivo apenas em defesa de seus filiados e em questões políticas, desde que autorizado por lei ou pelo estatuto, no que foi acompanhado pelo Ministro Américo Luz. Essa situação seria semelhante à hipótese em que a Constituição autoriza o sindicato a defender os direitos ou interesses coletivos ou individuais da categoria (art. 8º, inciso III).

O Ministro Vicente Cernicchiaro, por outro lado, entendeu que, não obstante o silêncio da Constituição Federal de 1988, a atuação dos partidos políticos não é própria para pugnar em juízo interesse setorial da sociedade (grupo determinado), exceto o de seus filiados. Com base em parecer do Ministério Público, que, por sua vez, faz referência à obra de Péricles Prade, o Ministro consignou em seu voto que os interesses coletivos, em sentido estrito, pressuporiam a reunião de pessoas vinculadas por um objetivo comum e diriam respeito, portanto, aos fins institucionais dos grupos (associações, partidos políticos, sindicatos), e resultariam do vínculo associativo, ou, com mais precisão, da *affectio societatis*, que liga os associados ou filiados aos fins da associação (1987, p. 43-46). Com isso, o partido político somente poderia defender os interesses de seus filiados (coletivo e individual homogêneo) e os interesses difusos. Estes porque é conferida ao partido político a função de defender interesses dirigidos a toda a sociedade.

O Ministro Carlos Mário Velloso, por outro lado, defendeu que o partido político somente poderia impetrar mandado de segurança para a defesa de direitos atinentes à cidadania, isto é, direitos políticos, previstos nos arts. 14 a 16 da Constituição Federal de 1988, direitos referentes aos partidos políticos, previstos no art. 17 da Constituição, e outros direitos que digam respeito ao processo eleitoral. Ao final de seu voto, o Ministro consignou que não poderia

“admitir, entretanto, que a Constituição tenha erigido o partido político como parte legítima para a defesa de todos os indivíduos, em todos os campos”.

Observa-se que as dificuldades na aplicação do instituto já haviam sido postas e estavam sendo amplamente debatidas. Apenas nesse acórdão do Superior Tribunal de Justiça, quatro posicionamentos diferentes com relação aos limites da legitimidade ativa do partido político para impetrar mandado de segurança coletivo:

- a) O primeiro no sentido de que os partidos estão legitimados a defender os postulados que lhes cumpre preservar e defender, com base na Lei dos Partidos Políticos;
- b) O segundo, que autoriza o partido político a impetrar mandado de segurança coletivo apenas em defesa de seus filiados e em questões políticas;
- c) O terceiro, que permite que os partidos políticos defendam os direitos ou interesses difusos, mas quanto aos direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos (direitos ou interesses setoriais) somente poderiam defender os que forem de seus filiados;
- d) O quarto, que permite que os partidos políticos defendam os direitos políticos, direitos referentes aos partidos políticos e outros direitos que digam respeito ao processo eleitoral.

Ao final, por maioria, reconhecida a ilegitimidade. Venceu a tese de que os partidos políticos não têm legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo para a defesa de direitos ou interesses difusos, mas apenas para a tutela de direitos ou interesses de seus filiados (direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos). Esse entendimento prevaleceu quando da edição da Lei nº 12,016, de 2009.

Por outro lado, no Supremo Tribunal Federal foi realizada pesquisa jurisprudencial utilizando o termo “mandado de segurança coletivo” e foram encontrados, em 10 de novembro de 2016, 96 acórdãos. Apenas 1 acórdão correspondia a mandado de segurança coletivo, ou incidentes ou recursos dele decorrentes, impetrado por partido político.

Esse acórdão, que marcou a discussão, foi o RE nº 196.184/AM, julgado em 27/10/2004. Trata-se de mandado de segurança coletivo impetrado pelo Partido Socialista Brasileiro, a fim de impugnar o Decreto nº 975, de 1991, do Município de Manaus, que majorava tributo.

No caso, a Relatora, Ministra Ellen Gracie, entendeu que a Constituição não previu limitações materiais à impetração de mandado de segurança coletivo por partido político. Fundamentou esse posicionamento no texto constitucional. Uma vez que a Constituição dividiu os legitimados para a impetração do mandado de segurança coletivo em duas alíneas, e somente quanto à legitimidade das associações, entidades de classe e organizações sindicais previu a exigência de “pertinência temática”, não quis criar essa restrição aos partidos políticos. Ademais, que no controle abstrato de constitucionalidade o próprio Supremo Tribunal Federal (ADI MC 1.096) já decidiu que o requisito da “pertinência temática” não é exigido dos partidos políticos.

No entanto, no caso concreto, entendeu tratar-se de direitos ou interesses individuais homogêneos dos contribuintes, e que o partido político não tinha legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo para tutelá-los. O Ministro Carlos Britto acompanhou a relatora.

O Ministro Gilmar Mendes não acompanhou a relatora quanto à legitimidade universal que teria o partido político para a defesa de interesses aparentemente universais. Entendeu, portanto, que o partido político só poderia fazer a defesa de interesses de seus filiados. Acompanhou-a, no entanto, quanto à impossibilidade de tutela dos contribuintes no caso concreto. O voto foi acompanhado pelo Ministro César Peluso.

O Ministro Marco Aurélio entendeu que a impetração de mandado de segurança coletivo por partido político é mesmo universal, e abrange, também, interesses individuais homogêneos, uma vez que o constituinte não previu restrições. O Ministro partiu, no entanto, de um ponto de vista também pragmático, ao referir-se à ausência de defensorias públicas constituídas regularmente nos Estados, e à ausência de condições que os indivíduos

economicamente hipossuficientes possuíam de contratar um advogado, sem prejuízo ao próprio sustento.

Já o Ministro Carlos Velloso manteve o mesmo entendimento adotado quando era Ministro do Superior Tribunal de Justiça (no MS 197/DF), no sentido de que o partido político somente pode impetrar mandado de segurança coletivo em favor de seus filiados, no que diz respeito a questões de direitos políticos e direitos fundamentais.

Por fim, o Ministro Sepúlveda Pertence, no que foi acompanhado pelo Ministro Nelson Jobim, ressaltou que não possuía entendimento firmado quando à extensão da legitimidade dada ao partido político, mas que o mandado de segurança coletivo deve ser utilizado para a proteção de direito subjetivo líquido e certo. Acompanharam a relatora no sentido de que os interesses individuais, patrimoniais, não podem ser tutelados. O Ministro Nelson Jobim mencionou que o partido político não é representativo da sociedade, mas apenas de parte dela.

Sendo assim, venceu a tese de que no caso da tutela de direitos ou interesses individuais homogêneos relativos à majoração de tributo o partido político não possuía legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo.

O posicionamento tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal é, portanto, restritivo. É possível constatar que os posicionamentos dos Ministros quanto ao tema foram extremamente variados. Não se chegou, na jurisprudência, a uma orientação segura quanto aos limites da legitimidade do partido político para impetrar mandado de segurança coletivo. Apenas restou vencedora a tese de que os partidos políticos poderão defender os direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos de seus filiados ou interesses relativos à finalidade partidária.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça inspirou a edição do Projeto de Lei nº 5.067, de 2001, enviado ao Congresso Nacional pela Presidência da República por meio da Mensagem nº 824 de 2001 (DIREITO,

2003, p. 305-309). Referido projeto resultou na Lei nº 12.016, de 2009, que regulamenta o mandado de segurança individual e coletivo, e, em seu art. 21, *caput* e parágrafo único, dispõe que:

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 (...)

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.

Observa-se que a lei restringiu o cabimento do mandado de segurança coletivo impetrado por partido político, uma vez que estabeleceu expressamente dois limites: a) a defesa apenas de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária; b) a proteção apenas de direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos, excluída a proteção aos direitos ou interesses difusos.

Nesse sentido, a lei consagrou o entendimento que prevalecia na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (entendimento que possui o maior número de precedentes) adotando um posicionamento restritivo quanto ao cabimento do remédio constitucional, bem como definiu expressamente limites ao seu cabimento quando impetrado por partido político.

A decisão liminar proferida pelo Ministro Gilmar Mendes em 18/3/2016, nos autos do MS 34.070/DF, é, portanto, inovadora diante do posicionamento restritivo que tem prevalecido no Superior Tribunal de Justiça e no próprio Supremo Tribunal Federal.

Referido mandado de segurança coletivo foi impetrado pelo Partido Popular Socialista contra ato praticado pela ex-Presidente da República Dilma Rousseff, concernente à nomeação do ex-Presidente da República Luiz Inácio

Lula da Silva ao cargo de Ministro Chefe da Casa Civil. Esse ato administrativo teria violado a separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988) e princípios constitucionais da administração pública (art. 37 da Constituição Federal de 1988). A tutela requerida, portanto, foi de direito ou interesse difuso.

Ao final, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que o partido político poderia impetrar mandado de segurança coletivo na defesa de interesses difusos, uma vez que se tratava de lesão imediata a direitos fundamentais individuais, em observância do acesso à justiça e do uso do remédio constitucional como via de defesa da ordem institucional.

### **3 O MICROSSISTEMA DE TUTELA DE DIREITOS OU INTERESSES COLETIVOS E A LEI Nº 12.016, DE 2009**

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1998, p. 18-19), ao tratarem da chamada segunda onda de acesso à justiça, dizem que a tutela de interesses coletivos não se adequava ao processo civil em sua concepção tradicional, já que o processo era visto sob um enfoque de proteção a interesses individuais, que se destinava à solução de controvérsias entre duas partes.

Diante disso, surgiu a necessidade de modificação de vários conceitos processuais tradicionais (Cappelletti e Garth citam, como exemplo de conceitos que precisariam ser modificados, a “citação”, o “direito de ser ouvido” e a “coisa julgada”) (1998, p. 18-19), bem como a necessidade de que fosse instituído um representante para a busca da tutela dos interesses coletivos.

Isso porque a tutela de interesses coletivos (em sentido amplo) com base nos conceitos e institutos processuais clássicos era extremamente dificultosa. Celso Agrícola Barbi cita o exemplo da tutela de direitos subjetivos individuais mediante litisconsórcio ativo facultativo, em casos em que todos esses direitos eram originados da mesma norma. Nesses casos, considerando centenas ou milhares de interessados, era extremamente inconveniente o trabalho de indicar todos os nomes e qualificações dos autores, bem como providenciar a outorga de procuração por parte de todos eles (2009, p. 267-

268).

O trâmite processual nesses casos em que havia o denominado litisconsórcio multitudinário poderia se tornar caótico. Em razão disso, o art. 46, parágrafo único, do Código de Processo Civil de 1973, com a redação dada pela Lei nº 8.952, de 1994, já previa a possibilidade de que o juiz pudesse limitar a quantidade de litisconsortes, a fim de evitar o comprometimento da defesa e da razoável duração do processo<sup>2</sup>.

Diante desses cenários, surge a figura do microssistema de tutela dos direitos ou interesses coletivos. A ideia de microssistema é uma tendência, que se observa em vários seguimentos do direito (exemplos: Direito do Consumidor, Direito da Criança e do Adolescente, Direito dos Idosos), a fim de tutelar as minorias e de potencializar a tutela de direitos específicos. Com efeito, os microssistemas dão azo à especialização, com a elaboração de regras, princípios e conceitos específicos para as relações jurídicas por eles reguladas.

Alguns dos principais pontos distintivos das ações coletivas em relação às ações individuais dizem respeito à matéria discutida e à legitimidade ativa. A evolução da sociedade, com o surgimento de relações jurídicas de massa, e, por conseguinte, de litígios de massa, forçou a elaboração de novos conceitos e instrumentos, a fim de tutelar adequadamente essas novas situações e direitos. A visão processual individualista tradicional não se aplicava completamente às situações de direitos com titulares indeterminados e aos litígios de massa (DIDIER; ZANETI JR., 2012, p. 33-34).

Para tutelar esses direitos ou interesses coletivos (em sentido amplo), metaindividuais ou transindividuais, no contexto brasileiro há diversos instrumentos constitucionais e infraconstitucionais: a ação civil pública, a ação popular, a ação de improbidade administrativa, o mandado de injunção e o mandado de segurança (os dois últimos, obviamente, quando impetrados em caráter coletivo).

---

<sup>2</sup> “O juiz poderá limitar o litisconsórcio facultativo quanto ao número de litigantes, quando este comprometer a rápida solução do litígio ou dificultar a defesa”.

Referidos instrumentos processuais, denominados ações coletivas, consubstanciam a necessidade de concretizar o acesso à justiça e efetivar o direito material, além de possibilitar economia processual (MENDES, 2014 p. 33-44). Isso na medida em que se considera o processo como instrumento para a concretização do direito material.

A doutrina majoritária classifica os referidos direitos ou interesses coletivos (em sentido amplo), gênero, nas seguintes espécies: a) os direitos ou interesses difusos; b) os direitos ou interesses coletivos em sentido estrito; c) os direitos ou interesses individuais homogêneos (DIDIER; ZANETI JR., 2012, p. 75). Essa classificação foi contemplada pelo art. 81, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, no microsistema de tutela de direitos ou interesses coletivos atua como verdadeira norma de orientação do microsistema de tutela dos direitos ou interesses coletivos.

O art. 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), conceitua os direitos ou interesses difusos, ao dispor que são “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Rodolfo de Camargo Mancuso conceitua os direitos ou interesses difusos da seguinte forma:

Interesses metaindividuais, que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g., o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g., os consumidores) (2011, p. 145)

Nesse sentido, no que diz respeito à titularidade dos direitos ou interesses difusos, o que os distingue é a sua indeterminabilidade no plano individual, sendo que a violação a eles atinge toda a comunidade ou determinadas coletividades cujos titulares são indefinidos. Essa indeterminabilidade caracteriza os direitos ou interesses difusos no aspecto

subjetivo. Quanto ao aspecto objetivo, os direitos ou interesses difusos são indivisíveis em razão de sua própria natureza, não se tratando de “justaposição de litígios menores” (MOREIRA, 1990, p. 1).

De outro lado, os direitos ou interesses coletivos em sentido estrito foram conceituados pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), em seu art. 81, parágrafo único, inciso II, como sendo 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”. No mesmo sentido, o disposto no inciso I do parágrafo único do art. 21 da Lei nº 12.016, de 2009, o que ressalta o papel do Código de Proteção e Defesa do Consumidor como orientador da tutela de direitos ou interesses coletivos.

Os direitos ou interesses coletivos dizem respeito a grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, ligadas pela mesma relação jurídica básica. No entanto, o objeto é indivisível, isto é, não individualizável, pois o direito ou interesse pertence ao grupo ou categoria, considerado como um todo.

Já os direitos individuais homogêneos são, nos termos do art. 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), “os decorrentes de origem comum”. A Lei nº 12.016, de 2009, no art. 21, parágrafo único, inciso II, novamente repete a redação prevista no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, mas acrescenta que são individuais homogêneos os direitos ou interesses decorrentes “da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante”.

No caso dos direitos individuais homogêneos, o objeto da pretensão é divisível (é individualizável a parcela que pertence a cada sujeito integrante do grupo). Os titulares são, portanto, determinados ou determináveis. Nos direitos individuais homogêneos a relação jurídica é questionada apenas como causa de pedir, uma vez que se originam de circunstâncias de fato comuns. Portanto, a “medida do direito” de cada indivíduo pode ser diversa (MAZZILI, 2007, p.

54).

Diferentemente dos direitos ou interesses difusos, os direitos ou interesses coletivos em sentido estrito e os direitos ou interesses individuais homogêneos possuem como característica a determinabilidade do grupo titular do direito. O objeto do direito ou interesse coletivo em sentido estrito é, no entanto, indivisível, não sendo possível identificar a “medida do direito” de cada indivíduo, o que o diferencia do direito ou interesse individual homogêneo, que possui objeto divisível.

A Lei nº 12.016, de 2009, conforme já mencionado, inspirou-se no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, ao conceituar direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos. No entanto, parece ter se afastado dos objetivos do microsistema de tutela dos direitos ou interesses coletivos, no sentido de restringir excessivamente o cabimento do mandado de segurança coletivo ao afastar, por exemplo, a possibilidade de tutela de direitos difusos.

Resta analisar, agora, a partir dessas premissas, em que medida o disposto na Lei nº 12.016, de 2009, art. 21, *caput* e parágrafo único, é compatível com a Constituição Federal de 1988, tendo em vista a discussão retratada em âmbito doutrinário e jurisprudencial e o microsistema de tutela de direitos ou interesses coletivos consagrado na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional.

#### **4 A ORIGEM E A FINALIDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO E A POSSIBILIDADE DE SER IMPETRADO POR PARTIDO POLÍTICO: DELIMITAÇÃO DA LEGITIMIDADE CONFORME O MICROSSISTEMA DE TUTELA DE DIREITOS OU INTERESSES COLETIVOS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

No que diz respeito ao mandado de segurança coletivo, a busca pelas razões de sua existência demanda abordagem acerca da evolução da deliberação quanto ao texto do art. 5º, inciso LXX, da Constituição Federal de 1988, ao longo dos trabalhos realizados na Assembleia Nacional Constituinte

de 1987, o que permitirá entender, também, o porquê da redação do referido dispositivo.

Inicialmente, após as sugestões de redação dadas pelos cidadãos, constituintes e entidades, no que diz respeito ao mandado de segurança coletivo, o Anteprojeto do Relator, Deputado Lysâneas Maciel, da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, encontrava-se com a seguinte redação (BRASIL, 1987, p. 12):

Art. 36. Conceder-se-á mandado de segurança coletivo para proteger direito líquido e certo não amparado por "habeas corpus", seja o responsável pela ilegalidade, ou abuso de poder, pessoa física ou Jurídica, de direito público ou privado.

Foi apresentada emenda pelo Deputado Federal Uldurico Pinto, com redação que unificava o mandado de segurança individual com o mandado de segurança coletivo no mesmo dispositivo (BRASIL, 1987, p. 129-130):

Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito ou interesse, individual ou coletivo, concreto ou difuso, baseado em fato certo e determinado, devidamente comprovado, não amparado por habeas-corpus ou habeas data, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

A referida emenda foi justificada no sentido de que após a vigência do Ato Institucional nº 5, durante o Regime Militar, várias garantias constitucionais haviam sido suspensas. Em razão disso, seria dever dos constituintes fortalecer e revigorar as garantias constitucionais, de forma a estendê-las à proteção de direitos coletivos e interesses difusos, assim como reconhecer a legitimidade processual a sociedades e entidades representativas de seguimentos organizados na sociedade. Nesse sentido, o mandado de segurança, em conjunto com a ação popular, poderia assegurar a todos a proteção de seus direitos e interesses constitucionais.

A redação final do anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias restou da seguinte forma (BRASIL, 1987, p. 15):

Art. 38. Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito individual ou coletivo, não amparado por "habeas

corpus” ou “habeas data”, seja o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

Terminado o anteprojeto da Subcomissão mencionada, o texto passou a tramitar pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. O anteprojeto da Comissão manteve o texto do anteprojeto da Subcomissão (BRASIL, 1987, p. 24).

Em seguida, foi instituída a Comissão de Sistematização, a fim de conjugar os anteprojetos de todas as Comissões, para unificar o texto constitucional. A redação sofreu novas modificações (BRASIL, 1987. p. 14):

Art. 36 - Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, individual ou coletivo, não amparado por “habeas corpus” ou “habeas data”, seja o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado

Parágrafo único – o mandado de segurança coletivo, para proteger direito líquido e certo não amparado por “habeas corpus”, pode ser impetrado por Partidos Políticos, organizações sindicais, associações de classe e associações legalmente constituídas em funcionamento há pelo menos um ano, na defesa dos interesses de seus membros ou associados.

O Projeto A da Constituição, resultado do término da deliberação da Comissão de Sistematização, previa no § 50 do art. 6º, que (BRASIL, 1987, p. 7):

“O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político, com representação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, organização sindical, entidade de classe ou qualquer associação legalmente constituída, em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

Apresentadas e deliberadas emendas no Plenário, foi consolidado o Projeto B da Constituição, que previa, em seu art. 5º, inciso LXXI, a seguinte redação (BRASIL, 1987, p. 18):

É assegurada a impetração de mandado de segurança coletivo, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, 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”.

Observa-se que ambos os projetos da Constituição Federal de 1988 previam que tanto para os partidos políticos quanto para as organizações sindicais, entidades de classe e associações, o mandado de segurança coletivo somente seria cabível se fosse impetrado na defesa dos interesses de seus membros, filiados ou associados.

No entanto, não foi essa a redação final da Constituição Federal de 1988. No Projeto C (BRASIL, 1987, p. 9), resultado do segundo turno de votações no Plenário, o texto do art. 5º, inciso LXX, passou a ser o mesmo que ficou consolidado na redação final (Projeto D) (BRASIL, 1987, p. 9), que, conforme já mencionado, não prevê que o partido político somente poderia impetrar mandado de segurança coletivo na defesa dos interesses de seus membros ou filiados.

Referida alteração na redação do dispositivo ocorreu durante a análise das emendas oferecidas ao Projeto B. Basicamente, a redação atual do art. 5º, inciso LXX, é idêntica às emendas apresentadas por Fernando Henrique Cardoso e Raimundo Bezerra.

Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1987, p. 202) requereu a transferência da expressão “em defesa dos interesses de seus membros ou associados”, para o final apenas da alínea “b” do dispositivo constitucional, uma vez que a limitação de só poder agir em defesa de seus membros não se aplicaria ao partido político, conforme havia sido aprovado no primeiro turno da votação do Projeto B. No mesmo sentido a emenda sugerida por Raimundo Bezerra (BRASIL, 1987, p. 190).

O partido político, apesar da sua natureza associativa, conforme abordado no Capítulo 1, não teve sua legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo restrita à defesa de seus filiados, deliberadamente.

Em seguida, submetido o texto do projeto de Constituição à Comissão de Redação, não houve alteração do dispositivo pertinente ao mandado de

segurança coletivo.

Dessa análise da evolução dos debates acerca do mandado de segurança coletivo durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, é possível chegar às seguintes conclusões:

- a) O mandado de segurança coletivo foi disposto na Constituição a fim ampliar a extensão do mandado de segurança, para tutelar os direitos ou interesses coletivos, próprios de uma sociedade de massa;
- b) O mandado de segurança coletivo não é uma espécie nova de mandado de segurança, mas o mesmo remédio constitucional, com a ampliação do seu objeto, possibilitando a tutela dos direitos ou interesses coletivos (em sentido amplo) (PASSOS, 1989, p. 7);
- c) É delimitada a legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo, em função da necessidade de que algum ente defenda os direitos ou interesses coletivos em nome próprio, mediante substituição processual;
- d) Houve extensa deliberação quanto à redação do dispositivo, sendo certo que, ao final, apenas para a alínea “b” do inciso LXX do art. 5º da Constituição de 1988 foi mantida restrição do cabimento do mandado de segurança coletivo à tutela de direitos ou interesses de membros e associados;
- e) Não foi mantida a expressão “em defesa dos interesses de seus membros ou associados” na alínea referente ao partido político em razão de deliberação do constituinte, que não quis fazer essa restrição ao partido político.

Feita a abordagem histórica acerca do dispositivo, que retrata as razões da instituição do mandado de segurança coletivo e da redação do art. 5º, inciso LXX, da Constituição Federal de 1988, será realizada análise quanto à legitimidade do partido político para impetrar mandado de segurança coletivo, conforme abordado na doutrina e jurisprudência.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que os requisitos constitucionais previstos expressamente para impetrar mandado de segurança individual se

aplicam ao mandado de segurança coletivo: 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 (PASSOS, 1989, p. 7). O que muda é, portanto, a legitimidade para a tutela de direitos ou interesses coletivos (em sentido amplo)<sup>3</sup>.

Conforme aduziram Cappelletti e Garth (1998, p. 18-19), no entanto, os conceitos processuais tradicionais, a partir do surgimento da necessidade de tutela de direitos coletivos, passaram a se modificar. Sendo assim, a própria noção de direito subjetivo foi modificada, para adaptar-se à tutela desses “novos” direitos. Nesse sentido, é possível dizer que essa nova ótica privilegia “uma noção mais ampla de direito subjetivo, abrangendo também o que outrora se entendia como simples “interesse” na ótica individualista, ampliando-se o espectro da tutela jurídica (ROQUE; DUARTE, 2011, p. 162)”.

Nesse sentido, não prospera o entendimento de Vicente Greco Filho, já mencionado, no sentido de que os direitos difusos são mais interesses do que direitos. Não parece também haver conflito entre o que se entende por “direito líquido e certo” e o que se entende por “interesse”. “Com efeito, a partir do momento em que passam a ser também amparados pelo ordenamento jurídico, os interesses assumem o mesmo *status* de ‘direito’” (ROQUE; DUARTE, 2011, p. 162).

J. J. Calmon de Passos, nesse sentido, aduz que:

(...) um sujeito, portador de determinado interesse, dispõe, na ordem jurídica, de algum instrumento mediante cuja utilização ele pode ter, impositivamente, satisfeito seu interesse, com a submissão (coercitiva) da vontade do sujeito obrigado, aquele

---

<sup>3</sup> Sendo assim, o Enunciado nº 101 da Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aprovado na sessão plenária de 13/12/1963, no sentido de que “o mandado de segurança não substitui a ação popular”, não se aplica ao mandado de segurança coletivo. Isso porque esse entendimento foi consolidado em época na qual não era conferida legitimidade ativa para a tutela de direitos ou interesses coletivos por meio de mandado de segurança, uma vez que anterior à Constituição Federal de 1988. Com a criação da figura do mandado de segurança coletivo, houve a ampliação do instrumento para tutelar direitos ou interesses coletivos, desde que impetrado por quem possua legitimidade ativa. Nessa perspectiva, e considerando o que já foi abordado neste trabalho, não há de se falar na aplicação desse entendimento jurisprudencial para julgar extinto mandado de segurança coletivo.

interesse necessariamente se reveste da natureza de um direito (...) e nem por serem transindividuais ou coletivos, ou sociais, esses interesses deixam de ser conteúdo de direitos, inclusive em sua dimensão subjetiva. (1989, p. 10-11)

A redação do próprio art. 5º, inciso LXX, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988, parece ter sido elaborada nesse sentido, deixando expresso que serão tutelados “interesses”. No art. 8º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, também há a menção ao termo “interesse”, conferindo ao sindicato a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria. No mesmo sentido o art. 129, incisos III e V, da Constituição Federal de 1988, que prevê como função institucional do Ministério Público a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, bem como a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas.

Não parece haver nessa perspectiva, incompatibilidade entre os “interesses” e o conceito de direito líquido e certo<sup>4</sup>. Os ditos “interesses” também são tutelados pelo ordenamento jurídico, sendo mencionados em diversos dispositivos constitucionais. Sendo assim, tendo em vista que tanto “direitos” quanto “interesses” (aqueles que são juridicamente tutelados) são passíveis de defesa pela via judicial, não há de se falar que referidos “interesses” não podem ser objeto de mandado de segurança coletivo.

Por outro lado, também não prospera o entendimento doutrinário de Vicente Greco Filho e de José Rogério Cruz e Tucci, mencionado no Capítulo 2, no sentido de que a tutela de direitos ou interesses difusos por meio do mandado de segurança coletivo seria incompatível com o conceito de direito líquido e certo. Isso porque é irrelevante a complexidade do direito que incidirá sobre os fatos comprovados documentalmente no mandado de segurança.

---

<sup>4</sup> Ernane Fidélis dos Santos conceitua direito líquido e certo como todo aquele que pode ser reconhecido pela apreciação do modelo jurídico próprio com o fato nele adequado, sem necessidade de se socorrer de provas, ou quando muito somente da documental indubitosa, onde se resume e se esgota toda a indagação probatória do fato. Se a questão depender de outras provas, as vias ordinárias são o caminho específico (2011, 290-291). Nesse sentido, portanto, o direito líquido e certo é, basicamente, aquele delimitado em sua existência, pronto para ser exercido, sem que haja a necessidade de dilação probatória, podendo ser demonstrado mediante prova documental pré-constituída. Em outras palavras, é o direito apoiado em fatos incontroversos, demonstrados mediante prova documental pré-constituída. Tendo em vista os fatos incontroversos postos nos autos, caberá ao juiz solucionar a questão de direito (independentemente de sua complexidade). Nota-se que se trata de um conceito processual, que não tem relação de dependência com o direito material a ser tutelado.

Delimitados os fatos, cabe ao magistrado aferir a incidência de norma jurídica.

É possível vislumbrar, por exemplo, uma situação em que determinado ato administrativo possa resultar ou tenha resultado em desequilíbrio ecológico no meio ambiente. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Basta que, hipoteticamente, ao impetrar o mandado de segurança coletivo, o partido político apresente provas documentais pré-constituídas que delimitem os fatos sobre os quais o juiz irá aplicar o direito.

Corroboram o entendimento de que o mandado de segurança coletivo impetrado por partidos políticos pode tutelar direitos ou interesses difusos: a) o aspecto histórico, uma vez que o constituinte não quis restringir ao partido político a tutela dos interesses de seus filiados; b) o papel do partido político na ordem jurídica brasileira, que, tanto em âmbito constitucional quanto infraconstitucional, desempenha atribuições que têm por objetivo a tutela de direitos ou interesses difusos, conforme abordado no Capítulo 1; c) a inexistência de incompatibilidade do conceito de direito líquido e certo com a noção de direitos ou interesses difusos; d) o microssistema de tutela de interesses coletivos, que visa, principalmente, a ampliar o acesso à justiça e a efetivar o direito material, sendo que, nesse sentido, não parecendo haver razões jurídicas para a restrição da proteção de direitos ou interesses difusos por meio do mandado de segurança coletivo impetrado por partido político, deve ser conferido o máximo de eficácia possível ao dispositivo constitucional.

Sendo assim, a própria Constituição Federal de 1988 confere ao partido político legitimidade para defender direitos ou interesses difusos por meio do mandado de segurança coletivo.

Quanto aos direitos ou interesses coletivos ou individuais homogêneos, a Lei nº 12.016, de 2009, em seu art. 21, *caput* e parágrafo único, incisos I e II, já confere ao partido político a possibilidade de defendê-los, desde que relativos a seus filiados ou à finalidade partidária.

Observa-se que a referida Lei concebe o partido político como entidade

associativa, ao restringir o cabimento do mandado de segurança coletivo à tutela dos direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos, relativos a seus filiados ou à finalidade partidária. Conforme já abordado no Capítulo 1, os partidos políticos, de fato, se assemelham a associações. Partindo desse ponto, a própria Constituição já confere aos partidos políticos legitimidade para tanto, no art. 5º, inciso XXI e no art. 5º, inciso LXX, alínea “a”. A redação do art. 21, *caput* e parágrafo único, incisos I e II, da referida Lei, corrobora esse entendimento.

Sendo assim, além de a Constituição conferir aos partidos políticos a legitimidade para a defesa de direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos relativos a seus filiados, a Lei nº 12.016, de 2009, parece ampliar o cabimento do mandado de segurança coletivo para a defesa dos direitos ou interesses coletivos ou individuais homogêneos relativos à finalidade partidária. À luz dos conceitos abordados neste trabalho, não parece haver incompatibilidade com a Constituição, uma vez que, conforme mencionado, os partidos políticos são entidades associativas que se constituem de membros que se unem em prol de determinado objetivo constante de seu estatuto ou programa partidário.

## **CONCLUSÃO**

O partido político no ordenamento jurídico brasileiro, em âmbito constitucional e infraconstitucional, é responsável pela tutela de direitos ou interesses difusos. Considerando o microsistema de tutela de direitos ou interesses coletivos e as discussões postas sobre a compatibilidade dos direitos ou interesses difusos com o mandado de segurança coletivo, conclui-se que a Constituição confere ao partido político legitimidade para impetrar referido instrumento processual na defesa de direitos ou interesses difusos.

Nesse sentido, a Lei nº 12.016, de 2009, merece ser declarada inconstitucional quanto a esse ponto, uma vez que seu art. 21, *caput* e parágrafo único, restringe excessivamente, de forma não compatível com a Constituição, o cabimento do mandado de segurança coletivo quando

impetrado por partido político.

Em segundo lugar, considerando o caráter associativo do partido político e o vínculo que o une a seus filiados, conforme já abordado, é compatível com o mandado de segurança coletivo a tutela dos direitos e interesses coletivos relativos a essas pessoas.

No entanto, a partir dos conceitos e critérios trabalhados neste artigo, não foi possível concluir se o partido político, por meio do mandado de segurança coletivo impetrado por partido político, poderá defender direitos ou interesses coletivos ou individuais homogêneos de outras pessoas que não sejam os relativos a seus filiados ou à finalidade partidária.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos Políticos: Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro**. Tomo IV: atualizado até a EC 52/2006. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BARBI, Celso Agrícola. **Do Mandado de Segurança**. 12. ed. rev. e atual. Por Bernardo Pimentel Souza. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. vol. 1. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-77.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2016

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. 1987. Anteprojeto do Relator da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/subcomissoes-tematicas/vol74.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/subcomissoes-tematicas/vol74.pdf)>. Acesso em 5. nov. 2016

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. 1987. Emenda ao Anteprojeto do Relator. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-75.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2016.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. 1987. Emendas ao Projeto A da Constituição. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2016.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. 1987. Emendas ao Projeto B da Constituição. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-301.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2016.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. 1987. Projeto B da Constituição. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2016.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. 1987. Projeto C da Constituição. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2016.

BRASIL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. 1987. Projeto D da Constituição. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2016.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciados Aprovados - III Jornada de Direito Civil**. 2004. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/enunciados/IIIJornada.pdf>>. Acesso em: 10. nov. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10. nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em: 10. nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 10. nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 10. nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 10. nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm)>. Acesso em: 10. nov. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 197/DF**, Rel. p/ acórdão: Ministro Garcia Vieira. Rel. original: Ministro José de Jesus. Publicado no DJ 20. ago. 1990. p. 7950. RSTJ vol. 12 p. 215. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/597983/mandado-de-seguranca-ms-197-df-1989-0009631-1>>. Acesso em: 5. Nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Mandado de Segurança nº 34.070**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Publicado no DJe de 22. mar. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308995627&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 5. nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1096**. Rel. Ministro Menezes Direito. Publicado no DJ de 4. abril. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346820>>. Acesso em: 5. nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 196.184/AM**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Publicado no DJ de 18. fev. 2005. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>>. Acesso em: 5. Nov. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Mandado de Segurança Coletivo: Legitimação Ativa**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. Vol. 4. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Manual do Mandado de Segurança**. 4. ed. ampliada e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GRECO FILHO, Vicente. **O Novo Mandado de Segurança: Comentários à Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009**. São Paulo: Saraiva, 2010.

KLEIN, Antônio Carlos. **A Importância dos Partidos Políticos no Funcionamento do Estado**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difuso em Juízo**. 20. ed. rev. ampliada e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir**. 7. ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações Coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional**. 4. ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Ações Coletivas na Constituição Federal de 1988**. Revista de Processo. vol. 61, Jan. 1991. p 187.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Habeas Data (Constituição e Processo)**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Vol. 1: Introdução ao Direito Civil e Teoria Geral de Direito Civil. 26. ed. rev. e atual. Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PRADE, Péricles. **Conceito de Interesses Difusos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

ROQUE, André Vasconcelos; DUARTE, Francisco Carlos. **Mandado de Segurança: Comentários à Lei 12.016/09**. Curitiba: Juruá, 2011.

SALGADO, Eneida Desiree. **A Representação Política e sua Mitologia**. Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política. Paraná, v. 1, n. 1. 2012. p. 25-40. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42727/25885>> Acesso em: 15. nov. 2016.

SANTOS, Ernane Fidélis dos. **Manual de Direito Processual Civil**: Vol. 3: Procedimentos Especiais Codificados e da Legislação Esparsa, Jurisdição Contenciosa e Jurisdição Voluntária. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional, Emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005. São Paulo: Malheiros, 2005.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **“Class Action” e Mandado de Segurança Coletivo: Diversificações Conceptuais**. São Paulo: Saraiva, 1990.

ZANETI JR., Hermes. **O “Novo” Mandado de Segurança Coletivo**. Salvador: Juspodivm, 2013.