

Perfil Atual do Mandado de Segurança Coletivo: A delimitação do objeto e da sua legitimidade ativa

José Tadeu Neves Xavier

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Professor da Faculdade Fundação do Ministério Público - FMP, Professor e Coordenador de Cursos de Pós-graduação da Faculdade IDC, Professor da Escola da Magistratura do Trabalho do Rio Grande do Sul – FEMARGS. Advogado da União.

*“E o que vejo a cada momento
É aquilo que nunca antes eu tinha visto...”
(Fernando Pessoa)*

SUMÁRIO: 1. Considerações introdutórias. 2. O debate sobre a natureza jurídica do Mandado de Segurança Coletivo. 3. A delimitação do objeto do Mandado de Segurança Coletivo. 4. A legitimidade no Mandado de Segurança Coletivo. 4.1. A atuação dos partidos políticos na titularidade do Mandado de Segurança Coletivo. 4.2. Legitimidade das organizações sindicais, entidades de classe e associações. 4.3. O requisito da pertinência temática. 5. Considerações finais. Referências bibliográficas.

RESUMO: O advento da Lei n. 12.016/2009, regulando alguns dos principais aspectos do Mandado de Segurança Coletivo, reascendeu uma série de debates em torno deste importante instrumento constitucional de tutela coletiva de direitos, dentre os quais se destacam a questão relativa à problemática de seu objeto e a exata identificação de seus legitimados.

Neste contexto o presente estudo visa revisitar as discussões sobre a possibilidade do Mandado de Segurança Coletivo ter por objeto direitos difusos e analisar como o sistema jurídico nacional tem enfrentado a tarefa de atribuição de legitimidade ativa deste *writ* coletivo.

PALAVRAS-CHAVES: Mandado de Segurança Coletivo. Processo Civil. Processo coletivo. Direitos coletivos. Legitimidade ativa.

ABSTRACT: The enactment of Law n. 12.016/2009 regulating some key aspects of Brazilian Collective Writ of Mandamus, has reignited a series of debates on this important constitutional instrument of collective protection rights, among which we highlight the issue on the problematic of its object and the exact identification of its legitimated. In this context, the present study aims to revisit the discussions about the possibility of an injunction Collective have the rights object diffuse and analyze how the national legal system has faced the task of assigning active legitimacy of this writ collective.

ABSTRACT: KEY WORDS: Brazilian Collective Writ of Mandamus. Civil Procedure. Collective Process. Collective Rights. Legitimacy.

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O Mandado de Segurança Coletivo representa importante instrumento de defesa dos direitos coletivos em nosso ordenamento jurídico, atuando como verdadeiro *writ*, mas que ainda não alcançou o seu pleno amadurecimento.

Criado pela Constituição atual em 1988, passou a acompanhar outros mecanismos de tutela coletiva existentes em nosso sistema, como a ação popular e a ação civil pública, porém com feição bastante peculiar, na medida em que possui legitimados e objeto próprios, que o isolam como figura ímpar e sem precedentes na nossa história jurídica.

Desde o seu advento, o Mandado de Segurança Coletivo tem sido especulado pelos estudiosos do processo civil e do direito constitucional, no intuito de se obter a perfeita identificação da sua natureza e do seu objeto. As suas particularidades, no entanto, dificultaram em muito esta tarefa doutrinária, que ainda permanece em construção. Este *writ* coleti-

vo posiciona-se entre os limites de sua versão tradicional, ou seja, o Mandado de Segurança Individual, e os instrumentos de discussão judicial de direitos coletivos, mormente a ação civil pública. Neste aspecto, traçar a sua exata delimitação é tarefa ingrata e complexa, pois ora se vinculará ao seu tronco, como mecanismo limitado à defesa de direitos líquidos e certos e, em outros momentos, se orientará pelo caminho da tutela coletiva, como ocorre na busca de verificação dos seus efeitos sentenciais.

Mais recentemente, a Lei n. 12.016/2009 deu um passo firme e importante no traçado deste instrumento processual coletivo, reforçando o marco estabelecido pelo constituinte de 1988 e acrescentando alguns detalhamentos, em grande parte frutos do ativismo jurisprudencial que o tema experimentou nas suas duas décadas de existência. Assim, o legislador mostrou um pouco mais de ousadia, atrevendo-se a ensaiar, pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico, um início de regulamentação sobre esta matéria que, já há certo tempo, clamava por uma atenção mais cuidadosa em sede normativa, pois a dicção inserta no art. 5º, LXX, da Constituição Federal, se limitava a dispor sobre a sua legitimidade ativa, estabelecendo a possibilidade deste vir a 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 associados¹.

2. O DEBATE SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

A abordagem sobre o Mandado de Segurança Coletivo impõe a necessidade de identificação da sua essência, tema que desde o advento da Constituição atual, com a introdução deste *writ* coletivo no ordenamento jurídico nacional, tem sido desenvolvido por meio de duas orientações bastante nítidas.

De um lado se posicionaram aqueles que entenderam que o Mandado de Segurança Coletivo nada mais seria que mera versão do esque-

1 Constituição Federal, art. 5º (...), "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 fase de funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados".

ma individual, apenas com legitimidade diferenciada. Alguns chegaram inclusive a desacreditar o seu caráter de novidade. Nesta direção foram as considerações feitas por J. J. Calmon de Passos, ao lecionar *“em primeiro lugar, cumpre não esquecer que o mandado de segurança coletivo é mandado de segurança. Parece uma tautologia, mas não o é. Essa afirmativa enfatiza algo fundamental: os pressupostos tradicionais reclamados para ao writ continuam em pé”*².

No contrafluxo, concentrando o foco de análise no aspecto relativo ao conteúdo do Mandado de Segurança Coletivo, outra parte da doutrina passou a visualizá-lo como forma especial de tutela de direitos coletivos e, com isso, desvinculado de sua modalidade tradicional, inclusive no que dizia respeito ao procedimento que deveria trilhar. Para estes autores, o estreito rito da Lei n. 1.533/51, que na época regula o procedimento do *mandamus*, não se mostrava apropriado para a delineação da sequência procedimental a ser percorrida por instrumento que buscasse servir como mecanismo eficiente de tutela coletiva.

A legislação atual parece ter encerrado esta celeuma, pois efetivou a regulamentação das duas modalidades de Mandado de Segurança sob a mesma forma procedimental, sem descuidar de alguns aspectos específicos que devem ser observados, levando-se em consideração o escopo do Mandado de Segurança Coletivo, na sua função de tutela de direitos que não se enquadram na forma individual.

Portanto, imprimindo uma visão pragmática, fundamental e indispensável para uma compreensão útil, no caminho de um verdadeiro processo civil de resultado, o Mandado de Segurança Coletivo representa variação da sua forma individual, mas com objeto específico, que é o interesse coletivo³, razão pela qual todos os requisitos e pressupostos necessários para autorizar o manuseio desta garantia constitucional na sua versão individual devem se fazer presentes⁴, sem se descuidar, no entanto,

2 **Mandado de segurança coletivo, Mandado de injunção e Habeas data**, Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 24.

3 Filiado a este entendimento, visualizando este writ coletivo como apenas uma variante da sua modalidade individual, Inácio de Carvalho Neto aponta: *“a distinção entre o mandado de segurança coletivo e o writ individual, portanto, está apenas na natureza do direito protegido. Este cuida do direito líquido e certo de natureza individual; aquele, do direito coletivo”* e o conceitua como *“um remédio constitucional que visa a proteger direito líquido e certo coletivo, não amparável por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”* (**Manual do Processo Coletivo, Ação civil pública, Ação popular, Mandado de segurança coletivo**, 2ª Ed, Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 173). Este autor, em outra passagem de sua obra, reitera o seu entendimento de forma mais enfática: *“de ver-se, assim, que o mandado de segurança coletivo nada mais é do que um simples mandado de segurança, proposto, entretanto, coletivamente pelas pessoas legitimadas”* (p. 168).

4 Nesta linha, Cássio Scarpinella Bueno enfatiza: *“é correto o entendimento de que o art. 5º, LXX, da Constituição Fe-*

de seu conteúdo diferenciado, o que acaba por lhe atribuir determinadas peculiaridades procedimentais em razão de seu objeto.

Assim, a existência de legitimação específica – partidos políticos, organização sindical, entidade de classe e associações –, a previsão de maior formalidade para a concessão da liminar e o regime especial da coisa julgada, representam formas de adequação procedimental para a adequação desta ação coletiva ao seu objeto.

3. A DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Apesar da evolução que as formas de tutela coletiva têm experimentado nas últimas décadas, ainda não foi possível se obter a consolidação de um sistema de processo coletivo integralmente autônomo. O cenário jurídico brasileiro continua apresentando considerável dificuldade de se libertar da visão clássica do processo civil, tido como âmbito essencialmente de discussão de interesses individuais.

O processo coletivo é matéria recente e carecedora de adequada lapidação, que somente será levada a contento quando passar a ser entendido de forma autônoma, como disciplina específica e dotada de conteúdo próprio. É necessário que a nossa compreensão jurídica passe a vê-lo como ramo específico do processo, desapegando-se da sedutora técnica simplista de visualizá-lo como a mera versão do processo individual, tão somente com conteúdo plural.

A dificuldade no trato das formas processuais de tutela coletiva se refletiu diretamente no delineamento do exato conteúdo do Mandado de Segurança Coletivo, sendo que para alguns, esta garantia constitucional seria apta a trazer ao processo a discussão de qualquer direito coletivo *lato sensu*, o que inclui os direitos difusos, coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos. Para outros, seria restrita à proteção de interesses coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

O reconhecimento dos direitos coletivos é fruto do advento da concepção de Estado Social⁵ que, ao se libertar da tradição liberal/individua-

deral não criou outra figura ao lado do MS tradicional, mas apenas hipótese de legitimação para a causa. Daí porque os requisitos de direito material do MSC continuam a ser os da CF 5ª LXIX: proteção contra ameaça ou lesão a direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, por ato ilegal ou abusivo de autoridade” - A nova lei do Mandado de Segurança, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 121/122.

5 Mauro Cappelletti refere, ao tratar do assunto, “que no campo jurídico o Estado Social incorporou novos direitos

lista, passa a reconhecer a existência de outros valores e interesses indispensáveis à sobrevivência contemporânea⁶. Conforme a própria dicção já indica, esta espécie de direito busca a tutela de valores sociais, assumindo assim cunho comunitário, positivo, promocional e transformador⁷. O ponto central da questão deixa de ser o individual, passando a ser predominantemente o coletivo (*lato sensu*), pois a socialização e a comunitarização dos interesses transindividuais têm papel fundamental⁸.

Estes *novos interesses* ocupam o espaço, até então vazio, entre os antagônicos interesses individuais e os públicos, transcendendo ao particular, porém sem se tornarem públicos, caracterizados como *meta-individuais*⁹.

A identificação dos direitos coletivos *lato sensu* é tarefa complexa, pois, na lição de Ada Pellegrini Grinover, esta matéria comporta diversos graus de coletivismo, abrangendo desde os mais espalhados, passando por outros mais restritos e chegando a interesses individuais que, por sua

das mais variadas ordens, direitos sociais dos pobres, os direitos sociais dos trabalhadores, os direitos sociais das crianças e dos velhos, das mulheres, dos consumidores, do meio ambiente, etc". - "Acesso à Justiça". Revista do Ministério Público, n. 18, p. 9.

6 Francois Ost, ao analisar a vinculação entre interesse e direito subjetivo, explica: "A. O interesse, estando na base dos principais conceitos jurídicos, mesmo na de direito subjetivo, tem, assim, um caráter onipresente, aparecendo, desta forma, para além das pretensões asseguradas pela ordem jurídica; B. Paralelamente a esta onipresença e, talvez em consequência mesmo desta presença constante, a noção de interesse se caracteriza por uma imprecisão no seu significado, o que implica uma recorrente confusão e, mesmo, identificação entre interesse e direito; C. De outro lado, o interesse adquire, como noção funcional ou operatória, uma leveza (*souplesse*) que contrasta com a rigidez própria do direito subjetivo. Assim é que, à titularidade exclusivista do direito subjetivo se contrapõe a titularidade difusa, indeterminada ou coletiva dos interesses; da mesma forma, os interesses estão vinculados a valores novos especificados, apontando para objetivos abertos, ampliados; D. Por fim, o interesse incorpora um traço subversivo, apontando novos atores, novos objetos, bem como implica uma relativização de direitos tradicionais - o caso da propriedade que vê agregada à noção de função social, assumindo um interesse difuso da coletividade - é exemplar. A preferência pela utilização do termo direito apenas para o âmbito dos interesses juridicamente protegidos que têm sua titularidade ligada ao indivíduo aponta para os vínculos que se estabelecem entre a noção de direito e sua projeção como direito individual, uma tradição vinculada ao liberalismo. Assim, direito seria aquele fato juridicamente definido para o qual temos uma titularidade e um sujeito definidos, além de um objeto perfeitamente delimitado, ou seja, identifica-se com a noção de direito subjetivo. Há, entre direito e interesse, uma vinculação na qual a preponderância daquele se reflete na negação deste. Ou seja: a hegemonia do direito subjetivo implica a desqualificação do interesse como portador de alguma relevância jurídica" - *Entre Droit et Non Droit: l'intérêt – Essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis, 1990, p. 106-107.

7 Neste sentido José Luis Bolzan de Moraes, **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o Direito na ordem contemporânea, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 96.

8 Conforme observam Luiz Rodrigues Wambier e Rita de Cássia Corrêa de Vasconcelos, os direitos coletivos *lato sensu* "situam-se no campo dos direitos que pertencem a todos, mas que não são públicos, no sentido tradicional deste vocábulo. São, isto sim, transindividuais ou metaindividuais, derivados da massificação da vida em sociedade e do surgimento de novas 'modalidades' de conflitos em relação aos quais o sistema processual centrado na iniciativa exclusiva do titular do direito subjetivo não tem como fornecer respostas eficazes" - "O mandado de segurança na disciplina da Lei 12.016, de 07.08.2009", **Revista de Processo** v. 177, p. 201-202.

9 No comentário de Lourival Gonçalves de Oliveira: "nestes termos, não cabe ao Estado defendê-los em juízo e nem mesmo cabe a um determinado indivíduo fazê-lo, no que pese não se poder negar por vezes venha a ocorrer a identidade com o interesse deles" - "Interesse processual e mandado de segurança coletivo", **Revista de Processo**, v. 56, p. 79.

homogeneidade, podem receber tratamento coletivo¹⁰. Neste sentido, Fredie Didier Junior e Hermes Zaneti Junior referem-se a direitos/interesses essencialmente coletivos (difusos e coletivos em sentido estrito) e direitos acidentalmente coletivos (individuais homogêneos)¹¹.

Assim, antes de enfrentarmos o aspecto pontual do objeto do Mandado de Segurança Coletivo, façamos uma breve revisão da dimensão dos direitos coletivos em sentido amplo, tomando-se como referência a previsão do artigo 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, que nos oferece a catalogação mais aceita em nosso direito sobre esta espécie, ao dispor: *“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”*¹².

Iniciando pela análise da definição de direitos difusos - entendidos como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato-, podemos constatar que estamos tratando de direitos dotados de considerável grau de indeterminação, o que é apontado por Nelson Nery Junior como a característica básica dos interesses e direitos difusos, destacando que o termo *difuso* não foi criação da doutrina moderna, já sendo conhecido dos romanos, pois Scialoja se referia a ele como direitos públicos, que não se concentram no povo considerado como entidade, mas que tem por próprio titular cada um dos participantes da comunidade¹³. Tais direitos

10 "Mandado de Segurança Coletivo: legitimação e objeto", **Revista de Direito Público**, n. 93, jan-mar/90, p. 20.

11 **Curso de Direito Processual Civil**: direitos coletivos, v. 4, Salvador: Ed. Podivm, p. 73.

12 Esta mesma classificação tem sido seguida pelos projetos de Código de Processo Civil Coletivo, o que indica que deve se consolidar como definitiva.

13 "Mandado de Segurança: instituto que não alterou a natureza do mandado de segurança já constante das Constituições anteriores – Partidos políticos – *Legitimidade ad causam*," **Revista de Processo**, v. 57, p. 151. Ao definir interesses difusos, Rodolfo de Camargo Mancuso afirma serem eles *“interesses metaindividuais, que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessários 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. consumidores). Caracterizam-se: pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço”* (In: **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 124-4).

podem ser, em síntese, caracterizados pela: (a) indivisibilidade do objeto, que não admite ou comporta fracionamento, sendo concomitantemente de um e de todos, não sendo a soma de interesses privados, mas sim a sua síntese; (b) indeterminação dos sujeitos, pois não há como se individualizar os indivíduos abrangidos por esta espécie; (c) intensa conflituosidade interna, também chamada de *conflituosidade máxima*, uma vez que envolvem sempre dois polos contrapostos muito fortes, o que torna difícil a solução do caso; (d) mutação no tempo, provocando, via de regra, forte impacto social, sendo muitas vezes manchete nos noticiários, embora, com o passar do tempo, o interesse pelos mesmos se reduz, deixando de ter a relevância que outrora tiveram.

Os interesses coletivos em sentido estrito - tidos como aqueles 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 -, são caracterizados pela: (a) indivisibilidade do objeto; (b) determinação dos sujeitos; (c) conflituosidade interna, mas em grau mais reduzido do que nos interesses/direitos difusos; (d) vinculação dos sujeitos por uma relação jurídica-base e; (e) mutação no tempo em grau também mais reduzido. Ao lecionar sobre esta espécie de direito José Marcelo de Menezes Vigliar, refere que *“são os interesses que compreendem uma categoria determinada, ou pelo menos determinável de pessoas, dizendo respeito a um grupo, classe ou categoria de indivíduos ligados por uma mesma relação jurídica-base (ou básica, como preferem alguns autores) e não apenas por meras circunstâncias fáticas, como acontecia na modalidade de interesses transindividuais analisada (interesses difusos)”*¹⁴⁻¹⁵.

Diversamente das hipóteses anteriores, os direitos individuais homogêneos caracterizam-se por não serem transindividuais e por decor-

Do mesmo modo, José Marcelo de Menezes Vigliar leciona que *“difusos são os interesses em que os titulares não são passíveis de ser determinados ou determináveis e se encontram ligados por meras circunstâncias de fato, ainda que não muito precisas. São interesses indivisíveis e, embora comuns a uma categoria mais ou menos abrangente de pessoas, não se pode afirmar, com precisão, a quem pertençam, tampouco a parcela destinada a cada um dos integrantes desse grupo indeterminado”* - **Ação Civil Pública**. São Paulo: Atlas, 3ª ed, 1999, p. 47.

14 **Ação Civil Pública**. 3ª ed. São Paulo: Atlas. 1999, p. 51.

15 A distinção mais marcante entre os direitos/interesses difusos e os coletivos em sentido estrito é, portanto, a determinabilidade destes últimos, que ficam vinculados a certos grupos ou categorias de pessoas. Como destacam Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr, nos direitos/interesses coletivos em sentido estrito o que interessa para fim de tutela jurisdicional é a possibilidade de identificar o grupo, categoria ou classe, vez que a tutela se revela indivisível, e a tutela coletiva não está à disposição dos indivíduos que serão beneficiados - **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**, v. 4, Salvador: Ed. Podivm, 2007, p. 75.

rerem de origem comum, o que levou Teori Albino Zavascki¹⁶, a afirmar que: *“há interesses individuais que, considerados em seu conjunto, passam a ter significado ampliado, de resultado maior que a simples soma das posições individuais, e cuja lesão compromete valores comunitários privilegiados pelo ordenamento jurídico”*. Note-se que, em relação a esta espécie de tutela coletiva, o Código de Defesa do Consumidor mostrou-se bastante econômico, omitindo-se de propiciar uma definição normativa mais detalhada. Entretanto, fica evidenciado que a sua posição é a de um direito materialmente individual, mas que pelas peculiaridades que encerra, ganha dimensão processual coletiva. A inspiração do legislador consumerista, para a identificação desta modalidade de direito coletivo *latu sensu*, é encontrada nas *class actions for damages*, existentes no direito norte-americano¹⁷. Nesta modalidade de direito coletivo, ao contrário das anteriormente analisadas, haverá o envolvimento de uma quantidade de pessoas passíveis de identificação, embora esta em geral somente se mostre viável em fase posterior, quando a execução da sentença coletiva. Tal determinação derivará exatamente da demonstração de existência de um vínculo decorrente da origem comum. Nesta hipótese, portanto, estamos frente a direitos cindíveis, que serão atribuídos a cada um dos interessados, exatamente na proporção que lhes for devida, de acordo com a extensão do dano individualmente experimentado¹⁸. Em síntese, as características dos interesses individuais homogêneos são: (a) divisibilidade do objeto; (b) determinação dos titulares; (c) vinculação dos titulares em razão de origem comum.

Efetivada esta breve revisão sobre as espécies de direitos coletivos reconhecidas no direito brasileiro, cabe verificar agora como a legislação mandamental atual delineou a dimensão do objeto do Mandado de Segurança Coletivo.

16 "O Ministério Público e a defesa dos interesses individuais homogêneos". **Revista MPRGS**, 29/39.

17 Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr, ao se debruçarem sobre o estudo dos direitos coletivos, ressaltam a importância da identificação dos direitos individuais homogêneos como categoria processual própria: *“sem sua criação pelo direito positivo nacional não existiria possibilidade jurídica de tutela ‘coletiva’ de direitos individuais com natural dimensão coletiva em razão da sua homogeneidade, decorrente da massificação/padronização das relações jurídicas e das lesões daí recorrentes. A ‘ficção jurídica’ atende a um imperativo de direito, realizar com efetividade a Justiça frente aos reclames da vida contemporânea”* - **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**, v. 4, Salvador: Ed. Podivm, 2007, p. 76.

18 Luiz Manuel Gomes Junior e Rogério Favreto indicam exemplos de concretização dos direitos individuais homogêneos: *“danos de pequeno valor (delitos de bagatela), que são aqueles que não justificam, sob o ponto de vista econômico, o ajuizamento de uma demanda individual; ou determinadas situações fáticas, submetidas a uma mesma disciplina jurídica (consórcios, aquisição de um determinado bem, etc.), que justificam o tratamento coletivo”* - **Comentários à nova Lei do Mandado de Segurança**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 194.

Quando do advento da Constituição Federal atual, sendo o Mandado de Segurança Coletivo ainda uma novidade carente de regulamentação, verificou-se nitidamente na doutrina nacional duas orientações a respeito da abrangência deste instrumento processual de defesa coletiva de direitos. De um lado posicionou-se Ada Pellegrini Grinover, defendendo a abrangência do *writ* em debate, e clamando pela amplitude de seu objeto, face à ausência de limitação no Texto Constitucional, afirmando: *“a regra que se impõe, para o legislador e o intérprete, é a de que se somente serão consentâneos com a Lei Maior a norma e a exegese que consigam extrair do preceito constitucional a maior carga possível de eficácia e de efetividade. Qualquer lei e qualquer interpretação restritivas serão inquestionavelmente inconstitucionais”*¹⁹. Esta autora mostrou-se ainda mais incisiva, ao explicar o seu posicionamento: *“isso significa, em última análise, que tanto a alínea ‘a’ como a alínea ‘b’ do inciso LXX se voltam para a tutela de todas as categorias de interesses e direitos. Os legitimados à segurança coletiva podem agir na defesa de interesses difusos, transcendentais à categoria; os interesses coletivos, comuns a todos os filiados, membros ou associados; de interesses coletivos, que se titularizam apenas parcela dos filiados, membros ou associados. E ainda dos direitos pessoais, que poderiam ser defendidos pela via do mandado de segurança individual, mas que podem ter tratamento conjunto com vistas à sua homogeneidade, evitando-se, assim, a proliferação de seguranças com decisões contraditórias”*²⁰.

De outra banda, Ovídio Baptista da Silva apresentou ótica distinta, lecionando: *“uma leitura desatenta e superficial do texto constitucional pode perfeitamente sugerir que o legislador constituinte haja pretendido estender o mandado de segurança para além dos seus limites tradicionais, enquanto instrumento de garantia de direitos individuais líquidos e certos, fazendo-o igualmente idôneo para a tutela dos denominados ‘interesses legítimos’, que a doutrina costuma identificar como direitos difusos”*²¹. Na visão deste autor haveria incompatibilidade de discussão de direitos difusos, face ao caráter sumário e documental da ação de Mandado de Segurança, explicando: *“porque o mandado de segurança coletivo não pode tutelar dos denominados interesses coletivos ou difusos? Será porventura porque a doutrina ou o próprio legislador constituinte mantenham algum*

19 **Mandado de segurança coletivo**, Doutrinas essenciais de Processo Civil, v. 9, São Paulo: RT, 2011, p. 233.

20 **Mandado de segurança coletivo**, Doutrinas essenciais de Processo Civil, v. 9, São Paulo: RT, 2011, p. 233.

21 “Mandado de segurança – meio idôneo para a defesa de interesse difuso?” **Revista de Processo**, out/1990, p. 131.

tipo de aversão por estas categorias, ainda amorfas e não subjetivadas de direitos pertencentes a grandes coletividades humanas? Evidentemente que não. O que acontece é que o mandado de segurança – enquanto processo sumário documental (!) – não se coaduna e nem poderá, jamais, abrigar sob o manto de sua proteção alguma coisa que não seja, rigorosamente, um direito subjetivo líquido e certo. Somente a evidência probatória desata categoria jurídica, capaz de ser provada documentalmente, poderá ter como veículo o procedimento resumido e célere do mandado de segurança”²².

A Lei n. 12.016/09 adotou, acertadamente, a posição restritiva, sustentada por Ovídio Baptista da Silva, nos exatos termos do art. 21, parágrafo único, *verbis*: “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 entendido, 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”.

Há que se entender a omissão legislativa referente à categoria de direitos difusos como proposital, com a clara intenção de afastá-los do alcance da tutela do Mandado de Segurança Coletivo²³.

Entretanto, não podemos nos furtar de pôr em tela a notícia da existência de entendimento antagônico sobre a omissão da legislação atual, relativa à possibilidade de inserção de direito difuso no objeto de Mandado de Segurança Coletivo. O jurista Alexandre Freitas Câmara oferece raciocínio diverso daquele que apresentamos acima. Na ótica deste autor o silêncio legislativo não implica a exclusão do cabimento do Mandado de Segurança Coletivo para a tutela dos interesses difusos. Argumentando sobre esta possibilidade o autor traz à baila a previsão normativa constante do artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor, ao dispor que para

22 “Mandado de segurança – meio idôneo para a defesa de interesse difuso?” **Revista de Processo**, out/1990, p. 131. Na mesma linha posiciona-se Hely Lopes Meirelles, ao tratar da legitimação das associações de classe para o Mandado de Segurança Coletivo, garantida no art. 5º, LXX da Constituição Federal, afirmando: “Na realidade, embora haja referência no artigo à ‘defesa dos interesses dos seus membros’, entendemos que somente cabe o mandado de segurança coletivo quando existe direito líquido e certo dos associados, e no interesse dos mesmos é que a entidade, como substituto processual, poderá impetrar o mandado de segurança, não se admitindo, pois, a utilização do mandado de segurança coletivo para defesa de interesses difusos, que deverão ser protegidos pela ação civil pública” (**Mandado de Segurança**, Malheiros Editores, 28ª ed., p. 26).

23 Em linha contrária, Teori Albino Zavaski (**Comentários à nova Lei do Mandado de Segurança**, Coordenadores: Napoleão Nunes Maia Filho, Caio Cesar Vieira Rocha e Tiago Asfor Rocha Lima, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 287).

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, acrescentando, ainda, o argumento no sentido de que integrando o Mandado de Segurança o rol de garantias fundamentais, este deve ser interpretado segundo o princípio da máxima efetividade²⁴. Desta forma, Alexandre Freitas Câmara enfatiza: *“ora, facilmente se vê a intenção do legislador infraconstitucional, com a exclusão dos direitos difusos do rol das posições jurídicas tuteláveis por meio de mandado de segurança coletivo foi restringir a área de atuação dessa garantia, o que contraria o princípio da interpretação constitucional. Assim, impõe-se dar ao silêncio da lei uma interpretação conforme a constituição, de modo a considerar-se possível, também, o manejo do mandado de segurança coletivo para a tutela de interesses difusos”*²⁵.

Endossando este posicionamento, Hermes Zaneti Junior traz à baila os argumentos da interpretação conforme a Constituição e a vedação de retrocesso social na defesa dos direitos difusos²⁶.

Acreditamos que a restrição do objeto do Mandado de Segurança à discussão de direitos coletivos em sentido estrito e a direitos individuais homogêneos em nada afeta a previsão normativa do Código de Defesa do Consumidor, que apesar da sua inquestionável relevância, não tem a sua aplicabilidade extensível a este *writ* coletivo, que possui peculiaridades muito particulares, além de ostentar tratamento jurídico específico, o que por si só já bastaria para afastar-se do referido regramento consumerista. Por outro lado, o fato de o Mandado de Segurança Coletivo assumir a forma de garantia constitucional não o isenta da observância da também garantia constitucional do devido processo legal, cabendo a sua instrumentalização ser efetivada de acordo com o procedimento legal existente no âmbito infraconstitucional, onde se efetivará por meio de rito sumário

24 **Manual do Mandado de Segurança**, São Paulo: Atlas, 2013, p. 360.

25 **Manual do Mandado de Segurança**, São Paulo: Atlas, 2013, p. 360-361. No mesmo sentido posicionam-se Darlan Barroso e Luciano Alves Rossato, criticando a posição adotada pelo legislador: *“de fato, a constitucionalidade de tal limitação é questionável. Como sabemos, em termos de direitos fundamentais – ainda mais de tratando de garantia –, entendemos que não compete ao ordenamento processual infraconstitucional limitar aquilo que foi concebido para a aplicação de forma abrangente e ampla. A sorte do jurisdicionado está no fato de existirem outros meios semelhantes para a defesa coletiva de direitos difusos – como a ação civil pública, a ação popular e, não tão especial e eficaz, a genérica ação pelo rito ordinário. E mais: não há vedação para que os direitos difusos sejam defendidos por meio de mandado de segurança individual. Qualquer pessoa que estiver sofrendo violação de um direito de natureza difusa, por ato de autoridade, poderá, em nome próprio e em vista de benefício exclusivamente para si, impetrar mandado de segurança individual na defesa de tal direito comum a outras pessoas”* - **Mandado de Segurança**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 89/90.

26 **O novo mandado de segurança coletivo**, Salvador: Editora JusPodivum, 2013, p. 100-106.

e essencialmente documental, o que, como referido supra, mostra-se incompatível com a tutela de direitos difusos.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, segue a mesma linha, restringindo o manuseio do Mandado de Segurança Coletivo aos direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos²⁷.

4. A LEGITIMIDADE ATIVA NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

De acordo com o disposto no art. 5º, LXX, da Constituição Federal, o Mandado de Segurança Coletivo pode ser impetrado por partido político, com representação no Congresso Nacional, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação, desde que constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, atuando na defesa de seus membros ou associados.

Porém, apesar da legitimidade ativa para o manuseio do Mandado de Segurança Coletivo vir indicada de forma expressa no texto constitucional, a ausência de regulamentação deste instrumento de tutela coletiva acabava por permitir a persistência de algumas dúvidas que necessitavam ser esclarecidas. A Lei n. 12.016/2009, no *caput* do seu art. 21, ocupou-se da tarefa de detalhar com mais precisão e acuidade a legitimação ativa para a impetração deste *writ* estabelecendo que *“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 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, dispensada, para tanto, autorização especial”*.

A principal problemática sobre a referida legitimidade consistia na discussão sobre a viabilidade desta vir a ser ampliada, tomando-se em consideração os princípios referentes à tutela coletiva. Para alguns, a sua

27 Vejamos o seguinte precedente: “Processual Civil. Mandado de segurança. Sindicato dos Policiais Rodoviários Federais de Minas Gerais. Defesa de interesses difusos. Ilegitimidade ativa. Súmula 101/STF. 1. Evidenciado o caráter difuso da impetração, fulcrada, essencialmente, na defesa dos interesses dos usuários das rodovias federais – universo de pessoas passíveis de ser atingidas pelos supostos efeitos nefastos do ato coator, impõe-se o reconhecimento da incapacidade postulatória do sindicato autor. 2. É vedada a utilização do mandado de segurança como substitutivo da ação popular (Súmula n. 101/STF). 3. Mandado de segurança extinto sem resolução do mérito” (Mandado de segurança n. 11399/DF, rel. Min. João Otávio de Noronha, 1ª Seção, julgado em 13.12.2006, STJ).

interpretação deve ser realizada de forma restritiva, ou seja, a legitimidade dos Partidos Políticos, organizações sindicais, entidades de classe e associações seria exclusiva. Estaríamos, portanto, frente a *numerus clausus*, sem viabilidade de ampliação das possibilidades traçadas na Carta Maior. Mas, há autores que discordam desta interpretação restritiva, pregando que outras normas poderiam ampliar o rol de legitimados para este *writ* coletivo, ou poderia ser deduzida do próprio texto constitucional a identificação de outros entes também dotados desta legitimação.

A principal celeuma a ganhar fôlego na doutrina foi sobre a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento do Mandado de Segurança Coletivo. Para os defensores desta linha de orientação, tal titularidade decorreria dos termos da própria Carta Constitucional, que em seus arts. 127 e 129, III, atribui a este ente a defesa dos direitos difusos e coletivos²⁸. Nesta linha, Eduardo Cambi e Adriane Haas ressaltam: “o Ministério Público contemporâneo deixou de ser um mero fiscal burocrático e passivo do ordenamento jurídico, possuindo caráter político e social. Sua atuação está norteadada pela efetiva realização dos direitos fundamentais”, acrescentando: “para tanto, deve se valer de todos os meios processuais adequados para poder proteger os direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos”²⁹.

Também foi posta em debate a viabilidade de as Defensorias Públicas virem a assumir a titularidade para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo, seguindo-se linha argumentativa semelhante àquela desenvolvida em relação ao Ministério Público. Camilo Zufelato defende o reconhecimento da legitimidade de atuação ativa para as Defensorias Públicas, como decorrência da missão constitucionalmente atribuída a este órgão, reforçada ainda pela aplicação da teoria do diálogo das fontes³⁰.

Em que pese a solidez destes argumentos, no sentido de atribuir tal legitimação ao Ministério Público ou às Defensorias Públicas, a Lei n. 12.016/2009 não as contemplou.

28 Marta Casadei Momezzo é enfática ao defender a legitimidade do Ministério Público para a propositura da Ação de Mandado de Segurança Coletivo (**Mandado de segurança coletivo**: aspectos polêmicos. São Paulo: LTR, 2000, p. 65).

29 “Legitimidade do Ministério Público para impetrar mandado de segurança coletivo”, **Revista de Processo**, v. 203, jan/2012, p. 121.

30 “Da legitimidade ativa *ope legis* da Defensoria Pública para o mandado de segurança coletivo – uma análise a partir do microsistema de direito processual coletivo brasileiro e o diálogo das fontes”, **Revista de Processo**, v. 203, jan/2012, p. 321.

A atuação dos titulares nesta ação coletiva especial é caracterizada como forma de legitimidade extraordinária, entendida com aquela que é conferida em caráter especial para determinado agente ou entidade agir em juízo em nome próprio, mas defendendo interesse alheio. É, portanto, típica exceção à regra geral de legitimidade ordinária consignada no art. 6º do diploma Processual Civil, no sentido de que ninguém pode pleitear em nome próprio direito alheio.

Cabe anotar, ainda, como questão prévia, que nestes casos de legitimação especial não há a necessidade de verificação de prévia autorização assemblear, pois a atribuição para a impetração do *writ* coletivo advém do próprio texto normativo – Constituição Federal e Lei n. 12.016/2009. Este, inclusive, já era o entendimento predominante nos Tribunais Superiores mesmo antes da atual legislação³¹. Entretanto, como oportunamente explicam Darlan Barroso e Luciano Alves Rossato, por questões internas, políticas ou administrativas, as entidades legitimadas constitucionalmente para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo poderão dispor em seus estatutos sobre a necessidade de alguma espécie de autorização para que seus gestores possam iniciar a demanda³².

Vencidas estas questões preliminares, passamos então a verificar como a legislação atual regulamentou a legitimidade ativa neste *writ*, o que iremos realizar analisando a referência a cada um dos entes capazes de capitanear esta demanda coletiva³³.

31 Neste sentido a manifestação do STJ: “Recurso ordinário. Mandado de segurança coletivo. Substituição processual. Sindicato. Defesa do direito de parte de seus representados. Desnecessidade de autorização expressa. Possibilidade. Retorno dos autos. 1. Já está pacificado no âmbito desta e. Corte e no c. Supremo Tribunal Federal que a entidade de classe tem legitimidade ativa, na qualidade de substituto processual, para pleitear direitos de parte da categoria, independentemente de autorização destes. II. Precedentes desta e. Corte e do Excelso Pretório. Recurso ordinário provido para, afastando a preliminar de ilegitimidade ativa, determinar que a Corte de origem prossiga no julgamento do mandamus” (STJ, 5ª Turma, ROMS 19.278/GO, rel. Min. Felix Ficher, j. em 06.03.2007).

32 **Mandado de Segurança**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 92. Os autores frisam que esta eventual necessidade de autorização interna específica representa mero pressuposto relativo à capacidade processual da parte, como ocorre com a verificação de poderes de qualquer pessoa jurídica, em qualquer modalidade de ação - por exemplo, o estatuto de uma associação poderá prever que a assinatura de uma procuração *ad judicium* apenas se dê com a autorização de algum órgão interno (p. 92/93).

33 Ada Pellegrini Grinover, escrevendo antes da edição da Lei n. 12.016/2009, teve a oportunidade de colocar-se de forma contrária a qualquer espécie de limitação à legitimidade constitucionalmente assegurada à impetração do Mandado de Segurança Coletivo, argumentando que este instrumento constitucional é: “*espécie da segurança tradicional, é ação potenciada, a ser respeitada, em sua natureza, pelo legislador e pelo intérprete. Das normas que o regulam, deve extrair-se a maior carga possível de eficácia. Por isso, não se deve exigir dos legitimados à ação de mandado de segurança senão aquilo que a Constituição expressamente requer*” - **Mandado de segurança coletivo**, Doutrinas essenciais de Processo Civil, v. 09, out-2011, p. 233.

4.1 A atuação dos partidos políticos na titularidade do Mandado de Segurança Coletivo

Conforme destacado acima, a Constituição Federal outorgou expressamente legitimação especial aos Partidos Políticos para a atuação ativa na defesa judicial de direitos coletivos, por meio do manuseio do Mandado de Segurança Coletivo. A razão desse deferimento especial reside, na feliz síntese de Nelson Nery Junior, na função política exercida por estes entes³⁴.

É oportuno lembrar que os Partidos Políticos têm natureza de pessoa jurídica de direito privado – art. 44, V, do Código Civil –, com liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção e caráter nacional, assumindo a condição de entidades essenciais para a conservação do Estado Democrático de Direito, pois se destina a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (art. 1º da Lei n. 9.096/95).

Na atribuição de legitimidade especial para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo a Constituição exige apenas que tenham representação no Congresso Nacional, ou seja, basta para atender a este pressuposto de legitimação que ocorra a existência de um Deputado Federal ou de um Senador vinculado ao partido.

No passado houve debate jurídico sobre a necessidade de o Partido Político manter essa representação no Congresso Nacional durante todo o curso da demanda coletiva. Embora sem enfrentamento direto sobre esta questão, especificamente para o caso do Mandado de Segurança Coletivo, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao analisar ações diretas de inconstitucionalidade – onde se tem a mesma exigência para a legitimação dos partidos políticos –, chegou a entender que a perda superveniente da representação parlamentar acarretava a extinção do processo³⁵. Entretanto, em decisão posterior, revisou o entendimento e assumiu o posicionamento de que tal requisito de legitimação deve ser verificado apenas no momento da propositura da ação direta de inconstitucionalidade³⁶.

34 "Mandado de Segurança Coletivo: instituto que não alterou a natureza do mandado de segurança já constante das Constituições anteriores – Partidos Políticos, Legitimidade *ad causam*", **Revista de Processo**, v. 57, p. 156.

35 "Ação direta de inconstitucionalidade. Partido político que, no curso do processo, vem a perder a representação parlamentar no Congresso Nacional. Fato superveniente que descaracteriza a legitimidade ativa da agremiação partidária (CF, art. 103, VIII). Matéria de ordem pública. Possibilidade de reconhecimento, ex officio, pelo relator da causa. Ação direta prejudicada. Precedentes AGRADI 2.2002, 2.613, 2.735" (ADI 2822AgR-SP, Tribunal Pleno, j. em 23.04.2003, Rel. Ministro Sydney Sanches).

36 "Agravamento regimental em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Partido político. 3. Legitimidade ativa. Aferição

Neste compasso, acreditamos que, no caso dos partidos políticos, a verificação da existência de representação no Congresso Nacional também deve ser realizada apenas no momento da propositura da ação. Eventual perda superveniente da representação parlamentar não será causa adequada para a extinção deste *writ* coletivo³⁷.

André Vasconcelos Roque e Francisco Carlos Duarte oferecem interessante digressão sobre a aferição deste requisito específico para a legitimidade ativa das agremiações partidárias na segurança coletiva. Para estes autores a imposição de necessidade de representação em qualquer das Casas do Congresso Nacional não deve ser interpretada de forma literal, argumentando: *“a melhor leitura do dispositivo é que se deve verificar a extensão da questão postulada na interpretação para aferir se tal condição está preenchida”*, explicando: *“assim, se a questão tiver extensão nacional ou se ela abranger vários estados, o partido político terá que ter pelo menos um parlamentar no Congresso Nacional. Se a matéria estiver circunscrita a um único estado, deverá ter representação na Assembleia Legislativa. Por fim, se o tema for local, não ultrapassando determinado município, deverá o partido ter pelo menos um representante na Câmara de Vereadores”*³⁸. Nesta ótica o requisito constitucional deixaria de ser uma questão meramente formal, para se transformar em parâmetro de aferição da maior ou menor vinculação do legitimado com a questão, podendo-se, desta maneira, se verificar a sua representação adequada³⁹. Apesar da coerência e perspicácia desta construção, acreditamos que ela

no momento de sua propositura. 4. Perda superveniente de representação parlamentar. Não desqualificação para permanecer no pólo ativo da relação processual. 5. Objetividade e indisponibilidade da ação. 6. Agravo provido. (ADI 2618 AgR-Arg, Tribunal Pleno, j. 12.08.2004, Rel. Min. Carlos Velloso, rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes).

37 Em sentido contrário manifestam-se Darlan Barroso e Luciano Alves Rossato (**Mandado de Segurança**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 97). Na visão de André Vasconcelos Roque e Francisco Carlos Duarte: *“Embora os fundamentos apresentados digam respeito a características inerentes às ações de controle abstrato de constitucionalidade, um mandado de segurança coletivo também poderia comportar tal conclusão, dada a notória indisponibilidade dos direitos tutelados na esfera coletiva. No entanto, esta não parece ser a melhor interpretação, na medida em que, tratando-se de parâmetro para a aferição da adequação do representante em uma ação coletiva, tal controle deve ser realizado em todas as fases do processo, sob pena de colocar em risco os interesses da coletividade. Isso não significa, todavia, que o mandamus deverá ser extinto em tal hipótese. Como a questão diz respeito à efetividade do instituto como instrumento de tutela coletiva, neste caso, deve se aplicar em caráter subsidiário a norma contida no art. 5º, § 3º, da Lei 7.347/1985 e permitir que o Ministério Público assumam a titularidade do mandado de segurança no lugar do partido político que perdeu representatividade parlamentar - “Aspectos polêmicos do Mandado de segurança coletivo: evolução ou retrocesso?” **Revista de Processo**, v. 203, jan-2012, p. 39.*

38 “Aspectos polêmicos do Mandado de segurança coletivo: evolução ou retrocesso?” **Revista de Processo**, v. 203, jan-2012, p. 39.

39 “Aspectos polêmicos do Mandado de segurança coletivo: evolução ou retrocesso?” **Revista de Processo**, v. 203, jan-2012, p. 39.

mereça apreciação mais cuidadosa, para se evitar ir além dos limites fixados na Constituição ou na legislação regulamentadora na matéria.

Note-se que, em relação às agremiações partidárias, não há imposição da verificação de prévia constituição e funcionamento há pelo menos um ano.

Por outro lado, ainda em relação à legitimação das entidades partidárias, antes da legislação atual não havia a indicação sobre a abrangência da sua titularidade para a impetração desta demanda mandamental, ou seja, não se definia se os partidos políticos poderiam atuar de forma ampla, defendendo qualquer interesse coletivo, ou se ficaria restrito a atuação na defesa dos interesses de seus integrantes.

Muitos autores perfilhavam entendimento no sentido de amplitude da legitimidade ativa dos Partidos Políticos, face à ausência de limitação no texto constitucional. As agremiações políticas, na impetração do *writ* coletivo, atuariam como verdadeiros guardiões do direito objetivo em geral, sem restrições relativas ao tema versado na demanda coletiva. Ada Pellegrini Grinover, *v. g.*, defendeu de forma enfática a ampla atuação dos Partidos Políticos como titulares de legitimidade para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo, afirmando que esta *“somente pode sofrer a restrição decorrente do texto constitucional, consistente na falta de representação no Congresso Nacional”*⁴⁰. De fato, a inexistência de especificação sobre a atuação dos Partidos Políticos como autores desta ação mandamental chama a atenção, uma vez que, em relação às organizações sindicais, entidades de classe e associações, o constituinte delimitou expressamente a legitimação de tais entidades à propositura de Mandado de Segurança Coletivo para a defesa dos interesses de seus membros ou associados.

O tratamento diferenciado entre a legitimidade dos partidos políticos e das demais formas associativas (entidades sindicais, entidades de classe e associações) também pode ser atribuído à distinção existente entre estes entes. As formas associativas em questão têm sua razão de

40 "Mandado de Segurança Coletivo: legitimação e objeto", **Revista de Direito Público**, nº 93, jan-mar/90, p. 19. A autora explica mais detalhadamente o seu posicionamento: *“Com a redação à alínea ‘a’ do inciso LXX do art.5º, a Constituição adotou a redação mais ampla possível: e para retirar-se do dispositivo a maior carga de eficácia, parece claro que nenhuma restrição há de ser feita. Por isso, o partido político está legitimado a agir para a defesa de todo e qualquer direito, seja ele de natureza eleitoral, ou não. No primeiro caso, o Partido estará defendendo seus próprios interesses institucionais, para os quais se constituiu. Agirá, a nosso ver, investido de legitimação ordinária. No segundo caso – quando, por exemplo, atuar para a defesa do ambiente, do consumidor, dos contribuintes – será substituto processual, defendendo em nome próprio interesses alheios. Mas nenhuma outra restrição deve sofrer quanto aos interesses e direitos protegidos: além da tutela dos direitos coletivos e individuais homogêneos, que se titularizam nas pessoas filiadas ao partido político, pode o Partido buscar, pela via da segurança coletiva, aquela atinente a interesse difuso, que transcendam aos seus filiados”*.

existência na tutela dos interesses e necessidades de seus associados, o que acaba por moldar a sua legitimidade para a propositura da demanda coletiva. Esta situação, entretanto, não se repete quando se trata de partidos políticos, que assumem natureza associativa de caráter integralmente diverso. Estes não encontram o motivo de existência no interesse específico de seus filiados/associados, mas sim têm como objetivo atuar na defesa de interesses externos. Esta é, inclusive, a dicção estabelecida na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95, art. 1º), indicando, como já destacou anteriormente, que estas entidades se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais, definidos na Constituição.

Nelson Nery Junior, reforçando tal entendimento, põe em destaque dois aspectos: (a) a legitimidade dos partidos políticos atribuída pelo texto constitucional para a propositura deste *writ* coletivo encontra *ratio essendi* na função política exercida por estes entes e; (b) a exigência de representação no Congresso Nacional. Levando-se em consideração estes dois fatores, pode ser concluído que a legitimação dos Partidos Políticos nada tem a ver com os interesses coletivos ou individuais de seus membros e sim, para defesa de interesses da coletividade em geral⁴¹.

O texto normativo atual define que a legitimidade dos Partidos Políticos para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo fica restrita a “defesa de seus integrantes ou à finalidade partidária”. Encerra-se, portanto, a celeuma doutrinária e jurisprudencial sobre esta questão. Esta, inclusive, já era a posição que vinha sendo assumida pelo Supremo Tribunal Federal anteriormente ao advento da legislação que atualmente regula este *writ* coletivo⁴².

É relevante que fique esclarecido que não se está afirmando que o Partido Político deva ficar atrelado, na sua legitimação para este *writ* coletivo, à defesa de interesses legítimos relativos tão somente aos seus integrantes, pois não se pode olvidar da referência normativa à *finalidade partidária*. Logo, a entidade partidária poderá impetrar Mandado de Segu-

41 In “Mandado de Segurança: instituto que não alterou a natureza do mandado de segurança já constante das Constituições anteriores – Partidos políticos – Legitimidade *ad causam*”, **Revista de Processo**, v. 57, p. 156.

42 “Constitucional. Processual Civil. Mandado de segurança coletivo. Impugnação de exigência tributária. IPTU. 1. Uma exigência tributária configura interesse de grupo ou classe de pessoas, só podendo ser impugnada por eles próprios, de forma individual ou coletiva. Precedente: RE 213.631, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 07.04.2000. 2. O partido político não está, pois, autorizado a valer-se do Mandado de segurança coletivo para, substituindo todos os cidadãos na defesa de interesses individuais, impugnar majoração de tributo. 3. Recurso extraordinário conhecido e provido” (Recurso extraordinário n. 196184, rel. Min. Ellen Gracie, j. 27.10.2004).

rança Coletivo visando à proteção de direitos líquidos e certos, violados por atos de autoridade, mesmos que estes não pertençam especificamente aos seus filiados, quando esta matéria estiver em consonância com os seus fins institucionais, constituindo objeto programático desta agremiação.

Esta tem sido a linha traçada pelos julgados do Superior Tribunal de Justiça, quando é incitado a enfrentar a problemática da amplitude da legitimidade ativa dos Partidos Políticos para o *mandamus* coletivo. Trazemos à colação, à guisa de exemplificação, decisão proferida por esta Corte de Justiça no julgamento de Mandado de Segurança Coletivo impetrado por Partido Político, que tinha por escopo discutir a legalidade da reserva de vagas em número diferenciado para homens e mulheres em concurso público. Em acórdão relatado pelo Ministro Américo Luz, foi reconhecida a ilegitimidade da entidade partidária, sob o argumento de que interesses individuais não devem, neste âmbito, ser avocados pelos Partidos Políticos, pois sua atuação neste campo não tem tal amplitude⁴³.

4.2. Legitimidade das organizações sindicais, entidades de classe e associações

A concepção constitucional do Mandado de Segurança Coletivo foi, em muito, inspirada na figura processual norte-americana das *class actions*, de forma que não poderiam restar excluídas de sua utilização as mais destacadas espécies associativas criadas com escopo de proteção de direitos coletivos, que são as organizações sindicais, as entidades de classe e as associações. Conforme ressaltado anteriormente, a atuação das entidades associativas na impetração do Mandado de Segurança Coletivo é hipótese de legitimidade autônoma, ou seja, especial, própria ou extraordinária, entendida como tal a atuação em nome próprio, embora buscando a afirmação de direito ou interesse alheio. Não há coincidência entre

43 Recurso Especial n. 1248-0/MA, 2ª Turma, j. em 02.06.1993: “Mandado de segurança coletivo. Partido político. Ilegitimidade de parte. Reconhecimento. Os interesses individuais não devem ser avocados pelos partidos políticos, quando no uso só mandado de segurança coletivo, pois a sua atuação nesse campo não tem amplitude que pretendem. O mesmo ocorre com os sindicatos e outras entidades associativas”. Nos fundamentos do voto-condutor do acórdão, o Min. Relator trouxe à colação argumentação anteriormente ofertada em feito que apresentava problemática semelhante quanto ao âmbito de dimensão da aceitação de impetração de segurança coletiva por entidade partidária, pormenorizando os seus fundamentos: “diz a Constituição que o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por ‘partido político com representação no Congresso Nacional’ (art. 5º, LXX, ‘a’). O texto, como se depreende, é muito singelo. Para bem interpretá-lo impõe-se que se tenham presentes outros preceitos atinentes à matéria” e mais adiante esclarece pontualmente sob a causa posta em julgamento: “tal pedido consubstancia, segundo se depreende dos seus termos, direitos subjetivos individuais homogêneos, de beneficiários da previdência social. Não se trata, pois, de direitos subjetivos ou interesses atinentes à finalidade partidária. Daí que, a meu ver, o impetrante não tem legitimação ad causam para requerer esta impetração”.

os sujeitos da relação material e o titular da legitimidade processual, de forma que alguém comparece em juízo para defender em nome próprio interesse alheio. Na síntese precisa formulada por Lourival Gonçalves de Oliveira: *“a legitimação extraordinária conferida ao substituto processual não é, como na regra, fundada no interesse material deste, dependendo do resultado que se venha atribuir a interesse material do substituído. Ela é decorrente de outra relação na qual o substituto é institucionalmente destinado à satisfação de interesses comuns de seus substituídos. Nestes termos, não vem pela substituição para defender a obtenção do interesse próprio, dependente da satisfação do interesse dos substituídos, mas única e tão-somente pretender o sucesso daquele”*⁴⁴.

Não se deve confundir esta legitimação com aquela prevista no art.5º, XXI, da Constituição Federal, que estabelece a possibilidade de as entidades associativas agirem em nome de seus associados, pois neste caso trata-se de mera representação, ou seja, situação onde a entidade está atuando em juízo para a defesa de interesses alheios e em nome alheio, caso que, inclusive, exige a prévia autorização específica de seus membros.

Entendida a questão nestes termos, o requisito da prévia autorização dos membros da associação, indicado no parágrafo único do art. 2º-A, da Lei n. 9.494/97 – *“nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços”* - não tem aplicabilidade a esta espécie de writ coletivo⁴⁵. Esta disposição trata de casos em que a entidade associativa atua como representante dos interesses dos seus associados.

O entendimento no sentido de que a atuação das associações para a utilização no Mandado de Segurança Coletivo deve ser considerada como

44 "Interesse processual e mandado de segurança coletivo", **Revista de Processo**, v. 56, p. 82. E o autor explica: *“este entendimento é perfeitamente aplicável no exame. A substituição no Mandado de Segurança Coletivo permite verificar o interesse material do substituído consubstanciado na defesa da categoria pelos sindicatos da classe por sua entidade ou do atendimento da destinação estatutária das associações, enquanto promova a satisfação dos interesses dos substituídos”*.

45 Neste sentido o seguinte acórdão do STJ: *“Penal. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Autorização expressa de seus associados, dispensável. Incidência da súmula 266/STF. Agravo conhecido e parcialmente provido. 1. Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em Mandado de Segurança Coletivo, dispensa-se a autorização expressa ou a relação nominal dos associados substituídos, uma vez que as associações atuam em regime de substituição processual autônoma. 2. “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese” (Súmula 266/STF). 3. Agravo regimental conhecido e parcialmente provido para afastar a obrigatoriedade de autorização expressa ou a relação nominal dos associados no caso de Mandado de Segurança Coletivo”*. (STJ, 5ª Turma, Ag. Reg. No RMS 15854/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. em 29.09.2009).

forma de ‘legitimidade extraordinária’ já vinha consignada no verbete da Súmula nº 629 do STF, nos seguintes termos: *“A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”*⁴⁶.

A expressão ‘organizações sindicais’ compreende os sindicatos, as federações e confederações sindicais, tanto de empregadores como de empregados do setor privado ou público. A legitimidade atribuída a essas entidades para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo está em consonância com a atribuição que lhe é taxada pelo texto constitucional, no seu art. 8º, III, ao estabelecer que *“ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas”*.

As entidades de classe são associações que congregam profissionais vinculados a determinada atividade, ficando sua legitimidade para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo restrita à defesa dos interesses dos membros da categoria⁴⁷.

Tanto no caso das entidades sindicais, como nas entidades de classe, não há vinculação ao requisito da prévia constituição há um ano, pois nestes existe certo rigor formal em relação a sua criação, o que tornaria muito improvável que estes viessem a ser constituídos apenas para obter a legitimação para a utilização do Mandado de Segurança Coletivo.

O writ coletivo pode ser utilizado para a defesa dos interesses de apenas parte dos associados ou membros do impetrante (art. 21, II, da Lei n. 12.016/2009). Segue-se, assim, o entendimento manifestado no verbatim da Súmula n. 630 do STF: *“a entidade de classe tem legitimidade para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse*

46 Angélica Arruda Alvim e Eduardo Arruda Alvim, sob a natureza da legitimidade especial para a impetração do Mandado de Segurança, observam ainda: *“no que diz respeito à tutela dos interesses individuais homogêneos, pode-se, com alguma propriedade, falar em substituição processual, mas, ainda assim, deve-se ter presente a regra do § 2º, do art. 103, consistente em que, se os indivíduos, isoladamente considerados, não tiverem intervindo no processo como litisconsortes, poderão propor ação de indenização a título individual, de tal sorte que, também aqui, o regime não é propriamente o da substituição processual, regrado pelo CPC. Na verdade, não é possível transpor livremente os conceitos do processo individual para o processo coletivo, especialmente no tocante à legitimidade”* (**Aspectos do mandado de segurança coletivo no Direito Tributário. Tutela Jurisdicional Coletiva**, Coord. Fredie Didier Jr e José Henrique Mouta, Salvador: Editora Juspodivm, 2009, p. 20).

47 Este entendimento já vinha sendo perfilhado pelo STJ: *“Recurso ordinário – Mandado de Segurança Coletivo – Impugnação ao edital de concurso – Sindicato de Servidores ativos e inativos – legitimidade ativa. I – Na hipótese dos autos, o alegado direito líquido e certo não está compreendido na titularidade dos associados do sindicato ou seja, a pretensão do recorrente – invalidação de edital de concurso – é alheia aos interesses dos associados que o integram. II – Não tem legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo o sindicato que defende interesses alheios aos de seus associados. III- Recurso ordinário desprovido”* (RMS 16753/PA, Relator Min. Felix Fischer, 5ª Turma, julgado em 07.03.2006).

apenas a uma parte da respectiva categoria”. Alexandre Freitas Câmara, ao analisar este aspecto do *mandamus* coletivo, adverte “*para que a entidade seja legitimada, é absolutamente fundamental que o interesse que ela defende em juízo, e que é de uma parte dos integrantes da categoria, não seja contrário aos interesses dos demais integrantes da mesma categoria. E isso se diz porque não seria admissível que uma entidade de classe, a pretexto de defender uma parte de seus filiados, praticasse atos que fossem prejudiciais aos outros interesses de outros filiados seus*”⁴⁸. Concordamos integralmente com a lição do referido jurista, pois somente com a adoção de tal postura hermenêutica se alcançará a adequada efetividade da atuação das entidades de classe nestas hipóteses⁴⁹.

A referência às “associações” tem caráter residual, compreendendo todas as demais formas associativas que ficam abrangidas pela regra constitucional da liberdade de associação (CF, art. 5º, XVII: “*é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar*”), constituindo-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (art. 53 do Código Civil). No caso destas entidades deve ser observado o requisito da constituição há pelo menos um ano.

É oportuno apontar que existe na doutrina alguma divergência sobre a possibilidade do requisito da prévia constituição e funcionamento há pelo menos um ano vir a ser dispensado, como ocorre em relação à outra importante demanda de tutela de direitos coletivos, que é a ação civil pública. Tem predominado no cenário doutrinário a visão mais restritiva desta imposição de prévia constituição, como norma impositiva e sem viabilidade de ser flexibilizada; corrente esta a qual nos filiamos, pois o silêncio encontrado tanto em sede de dicção constitucional como em nível de legislação infraconstitucional merece ser compreendido como negativa de se atribuir ao magistrado a discricionariedade de dispensa da expressa exigência normativa de prévia constituição da associação⁵⁰.

48 **Manual do Mandado de Segurança**, São Paulo: Atlas, 2013, p. 377.

49 O STJ tem trilhado este entendimento. Vejamos o seguinte acórdão, proferido no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança n. 23.868/ES, da lavra da Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. em 17.08.2010: “*Recurso ordinário. Mandado de segurança. Processual civil. Sindicato de servidores públicos federais. Defesa de direitos individuais homogêneos de parte da categoria. Prejuízo de parcela dos sindicalizados. Ilegitimidade ativa. Precedentes. 1. Os sindicatos têm legitimidade ativa para, como substituto processual, demandar em juízo a tutela de direitos subjetivos individuais de seus filiados, desde que se cuide de direitos homogêneos que tenham relação com seus fins institucionais. 2. Na hipótese, contudo, de defesa de interesses de parcela da categoria, em prejuízo de parte dos servidores filiados, não há falar em legitimidade da entidade de classe para impetrar mandado de segurança coletivo, ante a inexistência de nítido conflito de interesses. 3. Recurso ordinário improvido*”.

50 Cabe aqui trazer à colação a lúcida lição de Alexandre Freitas Câmara, ao ensinar que: “*o silêncio da Lei n. 12.016/2009 deve ser interpretado no sentido da impossibilidade de dispensa do requisito da pré-constituição da*

4.3. O requisito da pertinência temática

Ainda dentro da análise da legitimidade ativa para a utilização do *mandamus* coletivo, impõe-se o enfrentamento do requisito da pertinência temática.

De acordo com o disposto na parte final do artigo 21, da Lei n. 12.016/2009, para que os entes que recebem legitimidade extraordinária para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo possam atuar é indispensável a ocorrência de pertinência temática, ou seja, que exista uma correspondência do interesse que se pretende tutelar por meio da ação coletiva e os fins institucionais da entidade associativa em questão (finalidade, programa, objetivo institucional)⁵¹.

Esta restrição está de acordo com a melhor forma de instrumentalização racional das demandas coletivas, pois se coaduna perfeitamente com a presença da legitimação processual extraordinária, valoriza a especialização da associação, que possui maior conhecimento específico para lidar com a matéria debatida na lide e limita a possibilidade de desvio de finalidade da entidade associativa.

Note-se que não há necessidade de a associação conter em seu estatuto previsão própria que lhe autoriza o manuseio do Mandado de Segurança Coletivo em juízo, pois esta legitimação é atribuída pelo texto constitucional. O que se exige é que o objeto da demanda coletiva guarde afinidade com os fins da entidade impetrante.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apregoadado nas linhas introdutórias, o presente ensaio motivou-se pelo escopo de analisar dois dos pontos de maior relevância

associação para que impetre mandado de segurança. Pensar de outro modo implicaria desprezar o fato de que a lei é posterior a todos os diplomas normativos que admitiram tal dispensa em outras hipóteses, igualando fontes normativas substancialmente distintas. Ademais, são tantos os outros legitimados ativos para a impetração do mandado de segurança coletivo que o fato de não poder a associação demandar certamente deixará o interessado que se quer ver tutelado receber proteção por iniciativa de outro legitimado” – Manual do mandado de segurança, São Paulo: Atlas, 2013, p. 380.

51 Em sentido diverso, mostrando uma visão mais flexível sobre a necessidade de pertinência temática, Fernando da Fonseca Gajardoni entende que “o objeto do writ não precisa estar diretamente atrelado ao objetivo institucional da entidade. Basta que tenha relação com o móvel organizacional e pronto: os direitos dos filiados podem ser defendidos pelo mandado de segurança coletivo. Assim, embora não se afaste a pertinência temática – como era sustentado por alguns, sob o fundamento de que o direito a ser tutelado era dos associados, independentemente dos fins da entidade – admite-se que o mandado de segurança coletivo se preste para a tutela de direitos que não sejam próprios, característicos da categoria” (*Comentários à nova lei de Mandado de Segurança*, São Paulo: Ed. Método, 2009, p. 100).

do Mandado de Segurança Coletivo, pertinentes à identificação do conteúdo que lhe serve de objeto e a determinação da atuação de seus titulares.

Apesar da regulamentação trazida por meio da Lei n. 12.016/2009, a problemática da definição do conteúdo do Mandado de Segurança Coletivo ainda continua rendendo frutos. É indiscutível a sua pertinência para a tutela dos direitos coletivos em sentido estrito e para aos ditos direitos individuais homogêneos, mas ainda reverbera a discussão sobre a viabilidade de este *writ* vir a servir para a proteção dos direitos difusos. Ponderando os posicionamentos da doutrina e da prática dos tribunais, defendemos a inadequação do *mandamus* coletivo para a tutela destes direitos que consideramos incompatíveis com os estreitos requisitos e limites procedimentais que lhe são atribuídos em nosso esquema jurídico.

De outro lado, a discussão sobre a legitimidade ativa para o Mandado de Segurança Coletivo deve ficar atrelada às entidades que receberam expressamente a outorga constitucional para a sua utilização. Acreditamos que a legislação atual ajudou a formatar com maior clareza a titularidade ativa para esta demanda coletiva, de forma mais consentânea com o seu papel de verdadeira garantia constitucional, dirigida a fins específicos.

Conhecedores de nossas limitações, encerramos este breve estudo com a esperança de termos contribuído de alguma forma para o indispensável e permanente diálogo jurídico sobre este tão importante instrumento processual de tutela coletiva. ♦

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvim, Angélica Arruda; ALVIM, Eduardo Arruda. **Aspectos do mandado de segurança coletivo no Direito Tributário. Tutela Jurisdicional Coletiva**, Coordenadores: Fredie Didier Jr e José Henrique Mouta, Salvador: Editora Juspodium, 2009, p. 20.

Barroso, Darlan; ROSSATO, Luciano Alves. **Mandado de Segurança**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

Benjamin, Antonio Herman; ALMEIDA, Gregório Assagra. **Comentários à Nova Lei do Mandado de Segurança**, Coordenadores: Napoleão Nunes Maia Filho, Caio Cesar Vieira Rocha e Tiago Asfor Rocha Lima, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**, São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Curso sistematizado de direito processual civil**, v. 01, São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. "A legitimidade ativa no mandado de segurança coletivo: art. 5º, LXX, da CF/88", **Revista de Processo**, v. 88, out-1997, p. 185.

CALMON DE PASSOS, J.J. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e habeas data**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual do mandado de segurança**, São Paulo: Atlas, 2013.

CAMBI, Eduardo; HAAS, Adriane. "Legitimidade do Ministério Público para impetrar mandado de segurança coletivo". **Revista de Processo**, v. 203, jan/2012, p. 121.

CAPPELLETTI, Mauro. "Acesso à Justiça". **Revista do Ministério Público**, n.18, p. 09.

CARNEIRO, Daniel Zanetti Marques, "Mandado de Segurança: considerações pontuais sobre a recém-editada Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009", **Revista Dialética de Direito Processual**, n. 80, p. 16.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Manual de Processo Coletivo, Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo**, 2ª ed., Curitiba: Juruá Editora, 2008.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETTI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**, v. 4, Salvador: Ed. Podivm, 2007.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários à nova lei do Mandado de Segurança**, São Paulo: Ed. Método, 2009.

GOMES JUNIOR, Luiz Manuel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à nova lei do mandado de segurança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Mandado de segurança coletivo: legitimação e objeto." **Revista de Direito Público**, nº 93, jan-mar/90, p. 20.

_____. **Mandado de segurança coletivo**, Doutrinas essenciais de Processo Civil, v. 9, São Paulo: RT, 2011, p. 233.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MOMEZZO, Marta Casadei. **Mandado de segurança coletivo: aspectos polêmicos**. São Paulo: Ltr, 2000.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

NERY JUNIOR, Nelson. "Mandado de Segurança: instituto que não alterou a natureza do mandado de segurança já constante nas constituições anteriores – partidos políticos – legitimidade ad causam," **Revista de Processo**, v. 57, p. 151.

OLIVEIRA, Lourival Gonçalves de. "Interesse processual e mandado de segurança coletivo". **Revista de Processo**, v. 56, p. 78.

OST, François. **Entre Droit et non Droit: "l'intérêt- Essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en Droit Privé. Bruxelles:"** Facultés Universitaires Saint-Louis, 1990.

REDONDO, Bruno Garcia; OLIVEIRA, Guilherme Peres de; CRAMER, Ronaldo. **Mandado de Segurança, comentários à Lei 12.016/2009**, São Paulo: Ed. Método, 2009.

ROQUE, André Vasconcelos; DUARTE, Francisco Carlos. "Aspectos polêmicos do Mandado de segurança coletivo: evolução ou retrocesso?" **Revista de Processo**, v. 203, jan-2012, p. 39.

SILVA, Ovídio Baptista. "Mandado de segurança – meio idôneo para a defesa de interesses difusos?" **Revista de Processo**, v. 60, out/1999, p. 131.

TAVARES, André Ramos. **Manual do novo mandado de segurança**, Rio de Janeiro: Forense, 2009.

TESHEINER, José Maria. "Ainda precisamos do mandado de segurança?" **Revista Brasileira de Direito Processual**, ano 18, n. 69, Editora Fórum, p. 07.

TUCCI, Rogério L.; TUCCI, José Rogério Cruz. **Constituição de 1988 e Processo**, São Paulo: Saraiva, 1989.

VIGLIAR, José Marcelo de Menezes. **Ação Civil Pública**. 3ª ed. São Paulo: Atlas. 1999.

VITTA, Heraldo Garcia. **Mandado de segurança de acordo com as novas súmulas do STF**. São Paulo: Ed. Jurídica Brasileira, 2004.

WAMBIER, Luiz Rodrigues e VASCONCELOS, Rita de Cássia Corrêa. "O mandado de segurança na disciplina da Lei n. 12.016, de 07.08.2009", **Revista de Processo** v. 177, p. 205.

ZANETI JR, Hermes. **O novo mandado de segurança coletivo**, Salvador: Editora JusPodivum, 2013.

ZAVASKI, Teori Albino, **Comentários à nova lei do mandado de segurança**, Coordenadores: Napoleão Nunes Maia Filho, Caio Cesar Vieira Rocha e Tiago Asfor Rocha Lima, São Paulo: Revista dos Tribunais.

_____**Antecipação da Tutela**. 3ª ed. São Paulo: São Paulo: Saraiva, 2000.

_____"O Ministério Público e a defesa dos interesses individuais homogêneos." **Revista do MPRGS**, n. 23, p. 39.

ZUFELATO, Camilo. "Da legitimidade ativa *ope legis* da Defensoria Pública para o mandado de segurança coletivo – uma análise a partir do microssistema de direito processual coletivo brasileiro e o diálogo das fontes." **Revista de Processo**, v. 203, jan/2012, p. 321.