



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**MÁRCIO JOSÉ CORDEIRO FAHEL**

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO:**  
**GÊNESE, NATUREZA E PROSPECÇÃO**

Salvador  
2013

**MÁRCIO JOSÉ CORDEIRO FAHEL**

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO:  
GÊNESE, NATUREZA E PROSPECÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Pós-Doutor Wilson Alves de Souza.

Área de concentração: Direito Público

Salvador  
2013

Fahel, Márcio José Cordeiro

Mandado de segurança coletivo: gênese, natureza e  
prospecção/ Márcio José Cordeiro Fahel. 2013.  
115 f.

Orientador: Professor Pós-Doutor Wilson Alves de Souza  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia,  
Faculdade de Direito, 2013.

1. Mandado de segurança coletivo. I. Universidade Federal  
da Bahia. Faculdade de Direito, II. Souza, Wilson Alves de. III.  
Título.

CDD: 341.46

MÁRCIO JOSÉ CORDEIRO FAHEL

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO:  
GÊNESE, NATUREZA E PROSPECÇÃO.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, na área de concentração de Direito Público.

Aprovada em     /     /2013

**Banca Examinadora**

Wilson Alves de Souza - Professor Orientador  
Pós-Doutor em Processo Civil pela Universidade de Coimbra  
Universidade Federal da Bahia

Dirley da Cunha Júnior  
Doutor em Direito Constitucional pela PUC/SP  
Universidade Federal da Bahia

André Alves Portella  
Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Univ. Complutense de Madrid  
Universidade Católica de Salvador

Dedico à Maria Helena Porto Fahel, esposa e mãe de nossos Dimitri e Andrei, a quem devo o estímulo para submeter-me ao processo seletivo do Mestrado, bem como para persistir nesse ideal, cumulado a todo o tempo com as atividades na Assessoria Especial, Secretaria-Geral e Chefia de Gabinete, sucessivamente, do Ministério Público do Estado da Bahia.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, extensivo a todos os professores e servidores, pela oportunidade de tão rica convivência social e acadêmica, em especial ao Professor Doutor Wilson Alves de Souza, de quem fui aluno, tirocinista e orientando.

"Os direitos coletivos não se confundem com o direito individual e o direito individual de massa (embora individual) exige uma tutela coletiva".

Luiz Guilherme Marinoni

FAHEL, Márcio José Cordeiro. **Mandado de segurança coletivo**: gênese, natureza e prospecção. 115 f. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

## RESUMO

O mandado de segurança coletivo revelou-se, na Constituição de 1988, marco de seu surgimento, instrumento de acesso à justiça, via partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação. Todavia, a Lei 12.016/2009, que regulou, em texto consolidado, o mandado de segurança individual e o coletivo, parece, quanto a este, ter restringido o alcance constitucional do remédio heróico, inclusive se afastando do denominado microssistema de tutela coletiva. A discrepância entre a Lei 12.016/09 e o denominado microssistema de tutela coletiva conduz, entretanto, à necessidade de hermenêutica constitucional que assegure a máxima efetividade ao mandado de segurança coletivo. O estudo justifica-se pela importância do mandado de segurança coletivo no cenário de tutela coletiva dos direitos, notadamente para proteger direitos fundamentais violados ou ameaçados de lesão por ato de autoridade pública, e propõe uma abordagem dos seguintes pontos: a) evolução das ações coletivas no Brasil; b) construção doutrinária dos interesses coletivos no Brasil; c) direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos; d) partes e legitimidade nas ações coletivas; e) princípios informativos das ações coletivas; f) histórico do mandado de segurança; g) mandado de segurança na Constituição de 1988; h) Antecedentes do mandado de segurança coletivo; i) legitimidade do mandado de segurança coletivo; j) coisa julgada nas ações coletivas; l) mandado de segurança coletivo na Lei 12.016/2009. Ao final, expõe-se uma síntese conclusiva e crítica sobre as alterações promovidas no mandado de segurança pela Lei 12.016/2009, visando à uma interpretação da lei específica com o microssistema de tutela coletiva.

**Palavras-chave:** Mandado de segurança coletivo. Microssistema de tutela coletiva. Lei 12.016/2009.



FAHEL, Márcio José Cordeiro. **Collective writ of mandamus**: genesis, nature and exploration. 115 f. 2013. Thesis (Master's Degree) - Faculty of Law, University of Bahia, Salvador, 2013.

## **ABSTRACT**

The writ of mandamus made itself known in the 1988 Constitution, a landmark of its emergence, as an instrument to access justice, through political party, trade union, legal entity or association. However, Law 12.016/2009, which regulated in the consolidated text, the individual and collective writ of mandamus, seems on this, to have been restricted the scope of the constitutional heroic remedy, including moving away from the named microenvironment of collective custody. The discrepancy between the Law 12.016/09 and the named microenvironment of collective custody, leads, however, the need for constitutional hermeneutics that ensures maximum effectiveness to the collective writ of mandamus. The study is justified by the importance of the collective writ of mandamus in the scenario of collective custody of rights, notably to protect fundamental rights violated or threatened with injury by an act of public authority, and proposes an approach of the following points: a) evolution of collective action in Brazil; b) doctrinal construction of collective interests in Brazil; c) diffuse, collective and individual homogeneous rights; d) parts and legitimacy on collective action; e) informative principles of collective actions f) transcript of the writ of mandamus; g) writ of mandamus in the 1988 Constitution; h) Background records of the collective writ of mandamus; i) legitimacy of the collective writ of mandamus; j) res judicata in collective actions; l) collective writ of mandamus in Law 12,016 / 2009. Finally, exposes a conclusive and critique synthesis of the changes introduced by the writ of mandamus through the Law 12.016/2009, aiming at an interpretation of the specific law with the microenvironment of collective custody.

**Keywords:** Collective writ of mandamus. Microenvironment of collective custody. Law 12.016/2009.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LAP	Lei de Ação Popular
LOMAN	Lei Orgânica Nacional da Magistratura
PROCON	Proteção e defesa do consumidor
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>ESBOÇO DA EVOLUÇÃO DAS AÇÕES COLETIVAS NO BRASIL .....</b>	<b>15</b>
2.1	CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA SOBRE OS INTERESSES COLETIVOS NO BRASIL .....	20
2.2	DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS .....	24
2.3	PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DAS AÇÕES COLETIVAS .....	29
2.4	LEGITIMIDADE <i>AD CAUSAM</i> NAS AÇÕES COLETIVAS .....	36
2.5	DAS DECISÕES E EFEITOS NAS AÇÕES COLETIVAS .....	41
<b>3</b>	<b>MANDADO DE SEGURANÇA: ORIGEM E GENERALIDADES .....</b>	<b>48</b>
3.1	MANDADO DE SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	50
3.2	DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: ORIGEM E GENERALIDADES .....	51
3.3	MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: PERÍODO ANTERIOR À LEI 12.016/2009 .....	57
<b>4</b>	<b>DA LEGITIMIDADE NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO ...</b>	<b>65</b>
4.1	O PARTIDO POLÍTICO .....	66
4.2	A ORGANIZAÇÃO SINDICAL .....	69
4.3	ENTIDADES DE CLASSE E ASSOCIAÇÕES .....	72
4.4	PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AMPLIAÇÃO DA LEGITIMAÇÃO .....	74
4.5	AS SÚMULAS 629 E 630 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	75
<b>5</b>	<b>PROCESSO E PROCEDIMENTO NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO .....</b>	<b>78</b>
5.1	LEGITIMIDADE PASSIVA E AUTORIDADE COATORA .....	78
5.2	DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO .....	82
5.3	COMPETÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO .....	83
5.4	PROCEDIMENTO: DA INICIAL À SENTENÇA .....	86

5.5	DOS RECURSOS .....	88
5.6	DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA .....	89
<b>6</b>	<b>O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO NA LEI 12.016/2009 – RELAÇÕES COM O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA .....</b>	<b>92</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>103</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>107</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A história do mandado de segurança associa-se a do habeas corpus, remédio heróico da liberdade de locomoção, constitucionalizado na Carta republicana de 1891.<sup>1</sup> A partir daí e, notadamente, pelo surgimento da denominada teoria brasileira do habeas corpus<sup>2</sup>, abre-se a possibilidade de defesa de direitos individuais outros, através de um procedimento célere e documental. Todavia, amparando a corrente dos interesses políticos descontentes com a amplitude conferida ao habeas corpus, Emenda à Constituição de 1891, datada de 3 de setembro de 1926, devolve o remédio heróico a seu limite tradicional.

Na Constituição de 1934, e resultando das forças derrotadas em 1926, surge processo célere – o mandado de segurança, destinado à defesa de direito individual, distinto da liberdade de locomoção, à época designado como “certo e incontestável”.

A vida curta da Constituição de 1934 foi substituída pela de 1937, outorgada no início do “Estado Novo”, que não fez menção ao recém-constitucionalizado mandado de segurança. Entretanto, o instituto retorna ao espaço constitucional em 1946 (para não mais sair).

Mantido ainda foi o mandado de segurança na Constituição de 1967, e na Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Já na Constituição de 1988, teve sua abrangência visivelmente elástica, com a previsão do mandado de segurança coletivo, que pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.<sup>3</sup>

Com a Constituição de 1988, ocorre um certo deslocamento de contexto do mandado de segurança, que surgiu e difundiu-se no quadro das chamadas garantias individuais. Isso porque, agora, embora conserve a função de garantia dos direitos individuais, amplia a sua fisionomia e perspectiva, de maneira a estender seu manto aos direitos pertencentes à coletividade. Esse deslocamento de contexto pode ser observado na Constituição de 1988 pela rubrica utilizada – não se fala apenas “dos direitos e garantias individuais”; falam-se, agora, “dos direitos e garantias individuais e coletivas”.

---

<sup>1</sup> Art. 72, § 22, afirmava que se daria habeas corpus sempre que o indivíduo sofresse ou se achasse em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder.

<sup>2</sup> Doutrina que defendia, à época, a ampliação da órbita do habeas corpus para a defesa de direitos outros, para cujo exercício a liberdade de locomoção era premissa, como ocorria como o direito de reunião, de associação, de voto e outros congêneres.

<sup>3</sup> Art. 5º, LXX, da Constituição Federal.

Indiscutivelmente, a Constituição de 1988 escancara uma mudança de enfoque, do individualismo para o coletivismo, e não somente em um ou outro aspecto assinalado, a exemplo do mandado de segurança, o que pode ser visto, também, com a figura da ação civil pública.

No plano infraconstitucional, o mandado de segurança obteve disciplina na Lei 191, de 1936, no Código de Processo Civil (CPC) de 1939, e na Lei 1.531/51, sem prejuízo de outros textos pontuais. Em 1996, por meio da Portaria 634, constituiu-se uma comissão de notáveis juristas com a proposta de consolidar e atualizar a legislação sobre mandado de segurança, composta por Caio Tácito, Arnaldo Wald e Carlos Alberto Menezes Direito, à época Ministro do STJ.

A exposição de motivos do projeto de lei, que se converteu na Lei 12.016/2009, elencou vários motivos que levaram à constituição da comissão de juristas, dentre elas: a) o advento da Constituição de 1988; b) mudanças na legislação infraconstitucional, pois todas as leis de regência do mandado de segurança antecederam o atual CPC de 1973 (Leis 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66); c) a necessidade de atualizar a legislação em face da vasta jurisprudência que o mandado de segurança gerou nos tribunais ao longo dos anos.

A Lei 12.016/2009 corresponde, praticamente, à íntegra do Projeto de Lei original enviado à Câmara dos Deputados pela Presidência da República e o fato de serem mantidas as linhas embrionárias do projeto fez com que, em alguns pontos, o mesmo tenha surgido desatualizado em face de construções jurisprudenciais posteriores à sua concepção.

No tocante ao mandado de segurança coletivo e tendo como parâmetro o art. 5.º, LXX, da Constituição Federal, a Lei 12.016/2009 parece ter restringido o cabimento do writ sob a modalidade coletiva, impondo, inclusive, limitações ao seu objeto. Será uma opção constitucional vedar a tutela de direitos difusos, inclusive pelos partidos políticos quando em defesa de suas finalidades sociais e institucionais, ou a Lei 12.016/09 incidiu em inconstitucionalidade material, ante o aparente contraste com o art. 5.º, LXX, da Constituição Federal?

É de se notar que os interesses e direitos coletivos foram, aprioristicamente, definidos e categorizados na Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor (CDC), precisamente no parágrafo único de seu art. 81, e que o mandado de segurança coletivo integra o denominado microsistema de tutela coletiva, composto pela Constituição Federal, Lei da Ação Civil Pública, Código de Defesa do Consumidor, Lei da Ação Popular, Lei de Improbidade Administrativa, etc.

Observa-se, entretanto, que o novel diploma parece ter desejado restringir o objeto do mandado de segurança coletivo aos direitos coletivos e individuais homogêneos, de modo a afastar os direitos difusos.

Mas não é só o que dito até aqui que suscita reflexão entre a Lei 12.016/09 e o denominado microssistema de tutela coletiva. Os direitos individuais homogêneos que podem ser protegidos pela via mandamental também foram definidos de maneira mais restritiva no art. 21, parágrafo único, II, do novo diploma, em relação à Lei 8.078/90. E não se trata de um mero detalhe, pois reflete no tema da eficácia da sentença coletiva, bem como nos limites subjetivos da coisa julgada.

A distinção parece estar na circunstância de que, para os interesses individuais homogêneos serem protegidos pelo mandado de segurança coletivo, devem guardar pertinência com uma situação que atinja, total ou parcialmente, os associados ou membros que componham a entidade de classe impetrante. Aqui, há, tudo indica, uma exigência mais rígida de pertinência temática em relação ao CDC, pois lá as associações, sindicatos e entidades de classe somente precisam prever em seus estatutos a possibilidade de defesa desses bens jurídicos e, aí, não estariam limitadas aos seus associados ou membros.

Ademais, outras particularidades podem ser identificadas entre o regime do mandado de segurança coletivo, regulado pela Lei 12.016/09, e o microssistema de tutela coletiva, que podem conduzir a uma interpretação de retrocesso ou inconstitucionalidade, razão pela qual se revela indispensável revisar a literatura sobre o tratamento processual dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como sobre o mandado de segurança coletivo, sem desprezar a hermenêutica constitucional e, por fim, a jurisprudência dos Tribunais Superiores, visando responder às indagações e dúvidas aqui suscitadas.

## 2 ESBOÇO DA EVOLUÇÃO DAS AÇÕES COLETIVAS NO BRASIL

É possível dizer que “as ações coletivas são uma constante na histórica jurídica da humanidade”<sup>4</sup>, a exemplo do antecedente da ação popular romana, quando se permitia ao cidadão defender a coisa pública, face à noção de que a República pertencia ao cidadão romano.<sup>5</sup>

As ações coletivas das “classes”, de outro modo, embrião das class actions norte-americanas e, também, do sistema de ações do CDC, fazem parte da experiência anglo-saxã dos últimos oitocentos anos.<sup>6</sup>

A história, porém, dessas ações coletivas não é retilínea, antes ao contrário, em virtude das oscilações políticas e filosóficas, que impactaram nos sistemas jurídicos, a exemplo do liberalismo e do iluminismo.<sup>7</sup>

Com a difusão do método cartesiano e da lógica ramista na Europa continental, a partir do século XVII cristalizou-se o pensamento da propriedade individual, da autonomia da vontade e da faculdade de agir, atributos exclusivos do titular do direito subjetivo. Somente este poderia decidir se demandava ou não. Iniciavam-se os Estados-Nação, a vinculação da jurisdição à soberania estatal e a futura “Era dos Códigos”.<sup>8</sup>

Naquele sistema jurídico não há espaço para o direito da coletividade, pois a orientação do sistema é o indivíduo, ou seja, a formação de sua personalidade jurídica, de seu patrimônio, de suas relações familiares e sucessórias.<sup>9</sup>

O Código Civil de 1916 cumpre no Brasil aquela ideologia, “purificando o sistema”, excluindo a ideia de ação popular como hoje a conhecemos, mas, ainda, de toda e qualquer tutela coletiva; precisamente todo o gênero de ações em que o titular do direito material não pudesse ser perfeitamente identificado.<sup>10</sup>

O direito brasileiro parece ter retardado a normatização dos interesses coletivos, não somente pela tradição individualista do Processo Civil, que instrumentalmente sempre reproduziu a preocupação das relações jurídicas de direito material codificadas. “No Brasil, as

---

<sup>4</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4, p. 23.

<sup>5</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR., loc. cit.

<sup>6</sup> Ibid., p. 24.

<sup>7</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR., loc. cit.

<sup>8</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR., loc. cit.

<sup>9</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR., loc. cit.

<sup>10</sup> Ibid., p. 26.



ações coletivas (re)surgiram por influência direta dos estudos dos processualistas italianos na década de setenta.”<sup>11</sup>

La recepción de las acciones colectivas en el sistema jurídico de Brasil há sido difícil e incierta. Una minoría de juristas y jueces conservadores, educados bajo los sistemas ortodoxos y dogmáticos de la ciencia jurídica, o no entendieron los nuevos conceptos incrustados en las nuevas leyes de las acciones colectivas, o estuvieron ideológicamente opuestos a ellas. Sin embargo, fue difícil distinguir entre estas dos categorías. De cualquier modo, hubo fuerte oposición.<sup>12</sup>

Inequívoco, todavia, que ultrapassar a tradição jurídica individualista do processo civil não é tarefa fácil e isso iniciou, sem a percepção aguda da doutrina, com a Lei 1.134/1950, que estabeleceu, em seu art. 1.º:

Às associações de classe existentes da data da publicação desta Lei, sem nenhum caráter político, fundadas nos termos do Código Civil e enquadradas nos dispositivos constitucionais, que congreguem funcionários ou empregados de empresas industriais da União, administradas ou não por ela, dos Estados, dos Municípios e de entidades autárquicas, de modo geral, é facultada a representação coletiva ou individual de seus associados, perante as autoridades administrativas e a justiça ordinária.

Em sequência, destaca-se o antigo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, o qual prescrevia no parágrafo único de seu art. 1.º: “Cabe à Ordem representar, em juízo e fora dele, os interesses gerais da classe dos advogados e os individuais, relacionados com o exercício da profissão”.

No ano de 1965, Ação Popular. Esta, idealizada para que o cidadão pudesse, em juízo, pleitear a preservação do patrimônio público, questionando atos lesivos à Administração Pública.

A ação popular adquiriu status de ação constitucional em 1934, mesmo ano de surgimento do mandado de segurança, mas somente recebeu normatização infraconstitucional em 1965, via Lei 4.717.

Preceituava o art. 113, inciso 38, da Constituição Federal de 1934: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”.

Vale destacar que:<sup>13</sup>

Decorridos cerca de três anos de sua fugaz existência, não resistiu ela ao tacão da ditadura que se veio a instalar, acabando suprimida na carta outorgada de 1937. O que não é de causar espécie, já que a ação popular italiana também não houvera

<sup>11</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4, p. 27.

<sup>12</sup> GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 23.

<sup>13</sup> CARVALHO NETO, Inacio de. **Manual de processo coletivo**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 137.

resistido ao período fascista, nem a espanhola estadonovista, “sob a longa noite da ditadura, não havia clima para o ressurgimento das ações populares”.

Por sua vez, o Código de Processo Civil de 1939, em seu art. 670, repristinou antiga espécie de ação popular, prevista no art. 13 do Decreto 173, de 1893<sup>14</sup>: “A sociedade civil com personalidade jurídica, que promover atividade ilícita ou imoral, será dissolvida por ação direta, mediante denúncia de qualquer do povo, ou do órgão do Ministério Público”.

Ressurgiu, todavia, na Constituição de 1946, no parágrafo 38 do art. 141: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”.

No período entre a Carta de 1946 e a de 1967, criaram-se duas espécies de ações populares na legislação infraconstitucional: a primeira, na Lei 818, de 18.09.1949, art. 35, § 1º, sobre aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade, e perda dos direitos políticos; a segunda, na Lei 3.052/58, art. 5.º, § 1º, sobre enriquecimento ilícito (hoje revogada pela Lei 8.429/92).<sup>15</sup>

Observa-se que a ação popular, a despeito de representar a vanguarda da proteção dos interesses metaindividuais, hoje qualificados como difusos ou coletivos, não era suficiente e capaz de garantir uma efetiva proteção àqueles interesses, diante da complexidade e multiplicidade cada vez mais crescente e intensa das relações sociais.<sup>16</sup>

Diploma legislativo que não pode ser olvidado, na evolução das ações coletivas no Brasil, é a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que legitimou o Ministério Público da União e dos Estados para a propositura de ação de responsabilidade civil, por danos causados ao meio ambiente. Antes disso, todavia, o Decreto Federal 83.540/79, que regulamentou a aplicação da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por poluição por Óleo, de 1969, permitiu que o Ministério Público da União promovesse ação de responsabilidade civil por danos decorrentes da referida espécie de poluição.<sup>17</sup>

É com o advento da Lei da Ação Civil Pública, Lei 7.347/85, todavia, que se concretiza real avanço à tutela dos interesses coletivos, quando conferiu-se legitimidade para

---

<sup>14</sup> CARVALHO NETO, Inácio de. **Manual de processo coletivo**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 137.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 137-138.

<sup>16</sup> CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 77, p. 227, jan./mar.1995.

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto n. 83.540 de 4 de julho de 1979**. Regulamenta a aplicação da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em danos causa dos por poluição por óleo, de 1969... Disponível em: < <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1979-06-04;83540>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

a propositura dessas ações ao Ministério Público, cercando-lhe de prerrogativas, a entes públicos (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias) sociedades de economia mista e empresas públicas e, também, às associações, desde que tivessem entre seus fins institucionais a defesa de interesses metaindividuais.

Destacam-se os trabalhos legislativos que antecederam a edição da Lei 7.347/85:

O anteprojeto pioneiro para a defesa de interesses transindividuais em juízo foi elaborado por Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, todos professores ligados ao Departamento de Processo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). A seguir, foi apresentado como tese ao I Congresso Nacional de Direito Processual, em Porto Alegre (julho de 1983). Como relator da tese, José Carlos Barbosa Moreira expediu parecer favorável ao anteprojeto, mas sugeriu, “além das modificações formais, a previsão do controle da medida liminar, nas ações inibitórias, nos moldes da suspensão da execução da liminar prevista para o mandado de segurança. Enriquecido e modificado, especialmente com as contribuições de Barbosa Moreira, foi o Projeto apresentado, então, à Câmara dos Deputados pelo parlamentar paulista Flávio Bierrenbach [...] Enquanto isso, os Promotores de Justiça Antônio Augusto Mello de Carmargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior – integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo – retomaram a discussão do anteprojeto original, alterando-o e incluindo novas sugestões. Com base nesses últimos estudos o Ministério Público paulista elaborou um outro anteprojeto, que foi apresentado pela Conamp ao governo federal, e este, encampando a última proposta, encaminhou-a ao Congresso, agora como projeto do Executivo [...] Tramitando mais celeremente, este último projeto – o do Poder Executivo – acabou por receber a sanção presidencial e transformou-se na Lei n. 7.347/85, conhecida como Lei da Ação Civil Pública.<sup>18</sup>

Outra observação importante<sup>19</sup>:

A lei da ação civil pública, à semelhança da ação popular, previu a possibilidade de se cumular pedido liminar (cautelar) com o pedido principal ou definitivo e, bem assim, a eficácia *erga omnes* da coisa julgada, salvo quanto às sentenças de improcedência por falta de provas, ou seja, a coisa julgada *secundum eventum litis*. De outro lado, trouxe algumas inovações processuais, como: possibilidade de litisconsórcio entre os entes legitimados, possibilidade do juiz poder conferir efeito suspensivo a qualquer recurso; possibilidade do juiz determinar o cumprimento específico da obrigação de fazer e não fazer; previsão da formação de um fundo com o produto das condenações por violação a interesses meta-individuais, para favorecer a defesa destes mesmos interesses.

Posteriormente à Lei 7.347/85, destacaram-se em matéria de tutela coletiva a Lei 7.853/1989 (ação civil pública em defesa das pessoas portadoras de deficiência); a Lei 7.913/1989 (ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários); a Lei 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); a Lei 8.078/1990 (CDC); a Lei 8.429/92 (Improbidade Administrativa); a Lei

<sup>18</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 121-122.

<sup>19</sup> CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 77, p. 228, jan./mar.1995.

8.884/1994 (ação de responsabilidade por danos causados por infração à ordem econômica); a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); e a Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

É a Constituição Federal de 1988 que confere, entretanto, proteção a todos os possíveis interesses supraindividuais: a) porque ampliou o objeto da ação popular, destinada, agora, não apenas à proteção do patrimônio público (lato sensu), mas, ainda, à salvaguarda da moralidade administrativa e do meio ambiente; b) porque previu o mandado de segurança coletivo, a ser ajuizado por partido político, organização sindical, órgão de classe ou associação para a defesa dos interesses supraindividuais; c) na medida em que previu a legitimação dos sindicatos para o ajuizamento de qualquer ação coletiva para a defesa dos interesses supraindividuais da categoria sindicalizada, “no que diz com as qualificações e atividades próprias da categoria”;<sup>20</sup> d) na medida em que legitimou o Ministério Público ao ajuizamento da ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social e de qualquer outro interesse difuso ou coletivo; e) porque previu a extensão, por lei, da legitimação do Ministério Público a terceiros.<sup>21</sup>

“Ora, a revolução processual provocada pelas tutelas coletivas só foi possível no Brasil em razão das aptidões culturais e do contexto histórico em que estava emergente o Estado Democrático Constitucional de 1988, consolidado na Carta Cidadã”.<sup>22</sup>

Finalmente, com a edição do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, consolidou-se, normativamente, uma estrutura de princípios e regras sobre interesses e direitos coletivos.

Não obstante, a Lei 8.078/90, no seu Título III, traçou toda uma disciplina para defesa do consumidor em juízo, a nível coletivo, prevendo que todas as suas disposições a este respeito haviam que ser aplicadas a toda e qualquer ação coletiva e, ainda, que as disposições específicas da Lei da Ação Civil Pública aplicavam-se também à defesa coletiva dos interesses meta-individuais dos consumidores. Com isto, estabeleceu uma total interação entre o texto da Lei da Ação Civil Pública com o Código de Defesa do Consumidor, como se integrassem o texto de uma mesma lei.<sup>23</sup>

Cria-se, assim, um microssistema processual para as ações coletivas. No que for compatível, seja a ação popular, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa e mesmo o mandado de segurança coletivo, aplica-se o Título III do CDC. Logo, o diploma mencionado tornou-se um verdadeiro “Código Brasileiro de Processos Coletivos”, um “ordenamento processual geral” para a tutela coletiva.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 77, p. 228, jan./mar.1995.

<sup>21</sup> As idéias são apoiadas no artigo de Alcides Munhoz da Cunha, obra citada.

<sup>22</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4, p. 30.

<sup>23</sup> CUNHA, op. cit., p. 228.

<sup>24</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR op. cit., p. 47-48.

A advertência, entretanto, é de salutar importância – constata-se que as ações coletivas continuam sendo tratadas somente por leis extravagantes, enquanto o Código de Processo Civil praticamente nada dispõe sobre o tema, salvo a previsão genérica de legitimação contida em seu art. 6.º. O direito processual civil necessita, desse modo, incorporar ao seu fundamental texto legislativo as conquistas alcançadas, consignando as normas relativas ao processo coletivo em livro ou título a ser acrescentado, ou mesmo inserindo-as nos livros de conhecimento e execução. Configuraria, dessa maneira, uma oportunidade para avanço na sistematização das regras destinadas ao processo coletivo, de modo a resultar em melhor acesso à Justiça, economia judiciária e prestação jurisdicional.<sup>25</sup>

A evolução das ações coletivas no Brasil contou com substancial impulso doutrinário, sobre o que serão tecidas algumas considerações no capítulo seguinte.

## 2.1 CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA SOBRE OS INTERESSES COLETIVOS NO BRASIL

Aqui, sem pretender promover um registro essencialmente cronológico e pragmático da evolução da doutrina brasileira sobre os interesses coletivos, mas, apenas, com a real intenção de assinalar considerações importantes no desenvolvimento das ações coletivas em terras nacionais, inicia-se este tópico com alguns registros doutrinários:

Já no século passado, principalmente com o reforço do movimento sindical operário, a desconfiança para com os grupos intermediários foi-se atenuando, verificando-se a união dos indivíduos através dos sindicatos, para enfrentar o poder industrial. Mas é somente em épocas recentes que “novos corpos intermediários” começam a surgir e a proliferar (dois pontos) novos grupos, novas categorias, novas classes de indivíduos, conscientes de sua comunhão de interesses, de suas necessidades e de sua fraqueza individual, unem-se contra as tiranias da nossa época, que não é mais exclusivamente a tirania dos governantes (dois pontos) a opressão das maiorias, os interesses dos grandes grupos econômicos, a indiferença dos poluidores, a inércia, a incompetência ou a corrupção dos burocratas. E se multiplicam as associações para a defesa dos direitos civis, as associações de consumidores, de defesa da ecologia, de amigos de bairros, de pequenos investidores. Claro é que tais grupos intermediários podem, por sua vez, transformar-se em centros de poder e de opressão, para os associados e para os terceiros. Podem, inclusive, influir de maneira determinante sobre a escolha de prioridades e econômicas e sociais do País [...].<sup>26</sup>

A ação popular garante, em última análise, o direito democrático de participação do cidadão na vida pública, baseando-se no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a coisa pública é patrimônio do povo (ponto e vírgula) já nesse ponto nota-se seu estreito parentesco com as ações que visam à

<sup>25</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 199.

<sup>26</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. **Revista de Processo**, São Paulo, ano IV, n. 14-15, p. 28, abr./set. 1979.

tutela jurisdicional dos interesses difusos, vistas como expressão de participação política e como meio de apropriação coletiva de bens comuns.<sup>27</sup>

Grinover<sup>28</sup> lembra, em artigo de 1979, de diversos casos em que a ação popular serviu à tutela de interesses difusos, sobrelevando a idéia matriz de proteção do patrimônio público:

Lembre-se, v. g., a ação popular intentada contra a construção do aeroporto internacional de S. Paulo, para proteger as matas da Caucaia; contra o aterro parcial da Lagoa Rodrigo de Freitas, para proteger a paisagem; contra o aeroporto de Brasília, por questões estéticas; contra a demolição do Colégio Caetano de Campos, em S. Paulo, para preservar seu valor histórico e artístico; contra o plano de esgotos “Sanegran”, em S. Paulo, para preservar o meio ambiente e a saúde pública; contra a instalação de quiosques e toldos visando a atividades comerciais, em praça pública da estância hidromineral de Águas de Lindóia; contra a construção de prédios de apartamentos em uma praia de Itanhaém, no litoral de S. Paulo etc.

Notava-se, todavia, que a ação popular era insuficiente à proteção dos interesses difusos, amplamente considerados, uma vez que somente poderia ser manejada para o controle de atos do Poder Público, excluindo-se uma gama de conflitos supraindividuais nos quais aqueles não estivessem presentes e, via de consequência, privando de iniciativa processual associações de classe, grupos e categorias.<sup>29</sup>

O papel da doutrina foi crucial. O ativismo de Barbosa Moreira, Kazuo Watanabe, Ada Pellegrini Grinover, Waldemar Mariz Oliveira Junior. Após, de Antonio Gidi, Nelson Nery Jr. e Aluisio Mendes.<sup>30</sup>

Barbosa Moreira<sup>31</sup> relacionou, em fase embrionária da preocupação com o tema, situações que configurariam interesses coletivos (*lato sensu*):

[...] a) interesses relacionados com a defesa do meio ambiente – proteção da flora e da fauna, preservação do equilíbrio ecológico, tutela da paisagem, combate à poluição nas suas diversificadas formas, racionalização do desenvolvimento urbanístico etc; b) interesses ligados a valores culturais e espirituais, como a segurança do acesso às fontes de informação, a difusão desembaraçada de conhecimentos técnicos e científicos, a criação e manutenção de condições favoráveis à investigação filosófica e ao livre exercício dos cultos religiosos, a proteção dos bens de valor histórico ou artístico; c) interesses orientados para a “proteção do consumidor” – na honestidade da propaganda comercial, da proscrição de alimentos e medicamentos nocivos à saúde, na adoção de medidas de segurança para os produtos perigosos, na regularidade e eficiência da prestação de serviços ao público.

<sup>27</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. **Revista de Processo**, São Paulo, ano IV, n. 14-15, p. 38, abr./set. 1979.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 38-39.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>30</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4, p. 28.

<sup>31</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual** (primeira série). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 194.

É Barbosa Moreira quem diz, ainda, que, em muitos casos, o interesse em conflito, partilhado por uma pluralidade até mesmo indeterminável de pessoas, não permite uma fragmentação em interesses individuais análogos, pois se forma uma “comunhão indivisível de que participam todos os possíveis interessados”, quando não se pode especificar “onde acaba a ‘quota’ de um e onde começa a de outro”. E arremata o autor<sup>32</sup> seu raciocínio:

[...] Por isso mesmo, instaura-se entre os destinos dos interessados tão firme união, que a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui, ipso facto, lesão da inteira coletividade. Por exemplo: teme-se que a realização de obra pública venha a causar danos graves à flora e à fauna da região, ou acarrete a destruição de monumento histórico ou artístico. A possibilidade de tutela do “interesse coletivo” na preservação dos bens em perigo, caso exista, necessariamente se fará sentir de modo uniforme com relação à totalidade dos interessados. Com efeito, não se concebe que o resultado seja favorável a alguns e desfavorável a outros. Ou se preserva o bem, e todos os interessados são vitoriosos; ou não se preserva, e todos saem vencidos. Designaremos essa categoria pela expressão “interesses essencialmente coletivos”.

Como será demonstrado mais à frente, a expressão doutrinária “interesses essencialmente coletivos” não somente é preservada ao longo do tempo, como permite enquadrar em sua categoria os denominados interesses coletivos (*stricto sensu*) e os difusos.

Barbosa Moreira<sup>33</sup>, naquela oportunidade, parece ter estabelecido, no Brasil, outra terminologia, a de “interesses acidentalmente coletivos”:

Noutras hipóteses, é possível, em linha de princípio, distinguir interesses referíveis individualmente aos vários membros da coletividade atingida, e não fica excluída *a priori* a eventualidade de funcionarem os meios de tutela em proveito de uma parte deles, ou até de um único interessado, nem a de desembocar o processo na vitória de um ou de alguns e, simultaneamente, na derrota de outro ou de outros. O fenômeno adquire, entretanto, dimensão social em razão do grande número de interessados e das graves repercussões na comunidade; numa palavra: do “impacto de massa”. Motivos de ordem prática, ademais, tornam inviável, inconveniente ou, quando menos, escassamente compensadora, pouco significativa nos resultados, a utilização em separado dos instrumentos comuns de proteção jurídica, no tocante a cada uma das “parcelas”, consideradas como tais.

Por sua vez, Mancuso<sup>34</sup> procurava estabelecer as notas caracterizadoras do interesse coletivo:

[...] a) um mínimo de organização, a fim de que os interesses ganhem a coesão e a identificação necessárias; b) a afetação desses interesses a grupos determinados (ou ao menos determináveis), que serão os seus portadores (“*enti esponenziali*”); c) um vínculo jurídico básico, comum a todos os participantes, conferindo-lhes unidade de atuação e situação jurídica diferenciada.

<sup>32</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual** (primeira série). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 195-196.

<sup>33</sup> MOREIRA, loc. cit.

<sup>34</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos: conceito e colocação no quadro geral dos “interesses”. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 55, jul./set. 1989, p. 170. Referia-se o autor ao que denominamos de interesses coletivos em sentido estrito.

Mancuso<sup>35</sup> também procurou definir as características básicas dos interesses difusos: a) indeterminação dos sujeitos; b) indivisibilidade do objeto; c) intensa litigiosidade interna; e d) duração transitória ou contingencial. O autor comentou, naquele instante e à época, que:

Os interesses difusos configuram ideais, sentimentos esparsos numa certa comunidade ou por toda a humanidade, ligados a valores parajurídicos (o “justo”, o “equitativo”, o “natural”). São os insumos que devem conduzir à formação da norma jurídica, mas que não podem ficar desprovidos de tutela enquanto não se faz a norma jurídica, ou quando a que existe está defasada ou é imperfeita ou se afigura ineficaz.  
36

Notadamente em relação à compreensão contemporânea de interesse difuso pela doutrina brasileira, observa-se que havia, ainda, um percurso significativo a perseguir.

Com a edição do Código de Defesa do Consumidor e as definições da própria lei, a doutrina começa a uniformizar sua compreensão sobre interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Nessa linha evolutiva dos conceitos, Munhoz da Cunha<sup>37</sup>, acerca dos interesses difusos, salientou as circunstâncias de fato como mero elo entre os cotitulares desses referidos interesses:

A característica da indeterminação dos sujeitos, que são co-titulares dos interesses difusos, evidencia-se porque estes estão ligados entre si tão-somente em virtude de circunstâncias de fato. Vale dizer, os co-titulares dos interesses difusos não possuem vínculos jurídicos formais com a parte contrária (com aquele ou aqueles que estão lesando ou ameaçando de lesão os interesses que se quer preservar). E, de outro lado, precisamente porque estão unidos entre si apenas por circunstâncias de fato, não tem condições de se organizar em grupo, classe ou categoria de pessoas de modo a abranger todos os possíveis interessados (art. 81, I, do Código do Consumidor).

Quanto aos interesses coletivos e com a pretensão de distingui-los dos difusos, explicitou Munhoz da Cunha<sup>38</sup>, chamando atenção da estrutura subjetiva dos interesses – enquanto os titulares dos interesses difusos são indeterminados, os titulares dos interesses difusos são determináveis:

A distinção básica entre interesses difusos e coletivos, segundo a Lei 8.078/90 (Código do Consumidor), reside na estrutura subjetiva dos interesses convergentes sobre o mesmo bem: é que enquanto os titulares dos interesses difusos são indeterminados, os titulares dos interesses coletivos são determináveis. Daí que a coisa julgada para os interesses difusos se opera *erga omnes* (em relação à sociedade como um todo, porque impossível determinar os sujeitos diretamente interessados), enquanto que em relação aos interesses coletivos se diz que a coisa julgada se opera *ultra partes*, porque além das partes formais (autor e réu) atinge todos os sujeitos da lide, que são determinados, enquanto integrantes do grupo, classe ou categoria de pessoas com interesses diferenciados e por isso determináveis.

<sup>35</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos: conceito e colocação no quadro geral dos “interesses”. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 55, jul./set. 1989, p. 173.

<sup>36</sup> MANCUSO, loc. cit.

<sup>37</sup> CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 77, p. 232, jan./mar.1995.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 229.



Sobre os interesses individuais homogêneos, asseverou-se tratar de interesses metaindividuais, também:<sup>39</sup>

Para se ter o conceito de interesses individuais homogêneos torna-se necessário associar o contido no art. 81, III, com o contido no art. 91, do Código do Consumidor.

O art. 81 dispõe que interesses individuais homogêneos são aqueles decorrentes de origem comum, o que sem dúvida é insuficiente para a qualificação. Não obstante, o art. 91 sugere que são interesses na obtenção de uma indenização pessoal para aqueles que se qualificam como vítimas ou sucessoras das vítimas que sofreram danos imputáveis à mesma parte, em virtude de um único fato ou fatos conexos (daí a origem comum).

Tem-se dito que nestes casos os interesses são individuais e não meta-individuais, porque a própria lei os qualifica como individuais, porém homogêneos, por ter origem comum. Todavia, a despeito deste *nomem in iuris*, pode-se afirmar que são interesses meta-individuais, enquanto pressupõe interesses coordenados e justapostos que visam a obtenção de um mesmo bem, de uma utilidade indivisível, em favor de todas as vítimas ou seus sucessores, em virtude de danos que tem origem comum.

Apresentadas algumas considerações doutrinárias importantes na evolução das ações coletivas no Brasil, procurar-se-á, em seguida, depurar conceitos fundamentais para o avanço da temática do mandado de segurança coletivo.

## 2.2 DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

É preciso, agora, depurar os conceitos de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos para que se possa aprofundar, posteriormente, na temática do mandado de segurança coletivo e da Lei 12.016/2009.

Direito individual (mesmo somado) não se confunde com direito coletivo. É uma primeira advertência:<sup>40</sup>

El concepto de un “derecho transindividual” (o “supraindividual”) solo significa que el derecho no es individual, sino que existe como una entidad distinta de cualquier individuo o grupo de individuos. Transciende al individuo y sin embargo no es una mera colección de derechos individuales. En consecuencia, es legalmente irrelevante determinar qué individuos pertenecen al grupo y quién es en última instancia el titular del derecho transindividual. Un derecho “transindividual”, tal como la pureza del aire, la limpieza de un río, la veracidad de un anuncio publicitario, o la seguridad de los productos, pertenece a la comunidad como un todo, no a individuos específicos o asociaciones, ni al gobierno. En términos económicos consiste en un “bien público”. En consecuencia, este derecho se encuentra situado en medio del derecho público y privado.

<sup>39</sup> CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 77, p. 223, jan./mar.1995.

<sup>40</sup> GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 53.

Uma segunda advertência. Os direitos e interesses coletivos são marcados pela indivisibilidade.<sup>41</sup>

El concepto de “indivisibilidad de derecho”, no obstante, és prácticamente revelvante y fácil de entender. El derecho es indivisible puesto que no puede ser dividido em pretensiones individuales independientes. Esto significa que es imposible que el derecho se divida en partes atribuídas a cada uno de los miembros del grupo. Los intereses de los miembros están tan íntimamente relacionados que si se satisface a um miembro del grupo, ello implica La satisfacción de las pretensiones de todos ellos, y cuando los derechos de uno de los miembros son violados, ello implica la violación de los derechos de todo el grupo. Por lo tanto, cuando el derecho es indivisible no es posible limitar la protección legal a miembros específicos del grupo.

Do estudo da evolução das ações coletivas no Brasil, inclusive sobre o aspecto doutrinário, elaborado em capítulo anterior, nota-se que, com o surgimento do Código de Defesa do Consumidor, a conceituação dos interesses coletivos (lato sensu), em suas diversas espécies, adquiriu ainda mais complexidade, em que pese a opção legislativa de defini-los no parágrafo único do art. 81 da Lei 8.078/90.

A importância da correta distinção desses interesses implica na questão da legitimidade de agir e até no fenômeno da coisa julgada.

Sobre o assunto e, precisamente da evolução conceitual dos interesses difusos e coletivos na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>42</sup>, esclarece-se:

[...] ao editar-se o Código de Defesa do Consumidor, pelo seu art. 81, inc. III, uma outra subespécie de direitos coletivos fora instituída, dessa feita com a denominação dos chamados interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Por tal disposição, vê-se que se cuida de uma nova conceituação no terreno dos interesses coletivos, sendo certo que esse é apenas um *nomem iuris* da espécie direitos coletivos. Donde se extrai que interesses homogêneos, em verdade, não se constituem como um *tertium genus*, mas sim como uma mera modalidade peculiar, que tanto pode ser encaixado na circunferência dos interesses difusos quanto na dos coletivos.

José Augusto Delgado<sup>43</sup> discorre, em seguida, apoiando-se em consolidada doutrina e analisando determinado acórdão no âmbito do Supremo Tribunal Federal, enfatizando:

Quer se afirme na espécie interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão nitidamente cingidos a uma mesma relação jurídica-base e nascidos de uma mesma origem comum, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque incluem grupos, que, conquanto atinjam as pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais, no sentido do alcance da ação civil pública, posto que sua concepção destina-se à proteção do grupo. Não está, como visto, defendendo o Ministério Público subjetivamente o indivíduo como

<sup>41</sup> GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 54-55.

<sup>42</sup> DELGADO, José Augusto. Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual. Doutrina e jurisprudência do STF. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 98, p. 78, abr./jun. 2000.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 79.

tal, mas sim a pessoa enquanto integrante desse grupo. Vejo, dessa forma, que me permita o acórdão impugnado, gritante equívoco ao recusar legitimidade do postulante, porque estaria a defender interesses fora da ação definidora de sua competência. No caso agiu o *Parquet* em defesa do grupo, tal como definido no Código Nacional do Consumidor (art. 81, II e III) e pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625, de 12.02.1993), cujo art. 25, inc. IV, letra *a*, o autoriza como titular da ação, dentre muitos, para a proteção de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

As conclusões do Ministro José Augusto Delgado foram as seguintes:<sup>44</sup> a) é difuso o interesse que abarca número indeterminado de pessoas unidas pelo mesmo fato; b) são coletivos os interesses pertencentes a grupos ou categorias determináveis, possuindo uma só base jurídica; c) a indeterminidade é a característica singular dos interesses difusos; d) a determinidade estampa o conceito de interesse coletivo; e) os interesses coletivos (em sentido estrito) e os individuais homogêneos estão ligados a uma mesma relação jurídica base e nascidos da mesma origem comum; f) os interesses coletivos (em sentido estrito) caracterizam-se porque “incluem grupos, que, conquanto atinjam pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais.

Na depuração dos conceitos em revista, pode-se acentuar que os interesses difusos são caracterizados pela transindividualidade, indivisibilidade e indeterminação de seus titulares. Tais características apresentam um alto grau de dispersão e relevância social. Os interesses coletivos, de outro modo, são caracterizados por sua transindividualidade, indivisibilidade e determinabilidade, que também revelam alto grau de relevância social. Por sua vez, os interesses individuais homogêneos são definidos como aqueles decorrentes de origem comum. Assim, sua titularidade pertence a um número indeterminado ou determinável de pessoas que tiveram seus direitos individuais violados de forma similar por práticas a que foram submetidas. Esses direitos individuais são qualificados de homogêneos por mera ficção jurídica, de modo que possam ser objeto de ação coletiva.<sup>45</sup>

Sobre os interesses difusos, que não pertencem a ninguém, em particular:<sup>46</sup>

Los ejemplos más claros de derechos difusos se encuentran en los campos de la protección del medio ambiente y del consumidor. El derecho a un medio ambiente sano y la veracidad en los anuncios publicitarios pertenece a todos en la comunidad y, AL mismo tiempo, no pertenece a nadie en particular.

<sup>44</sup> DELGADO, José Augusto. Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual. Doutrina e jurisprudência do STF. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 98, p. 80-81, abr./jun. 2000.

<sup>45</sup> MORAES, Daniele Alves. Legitimidade ativa do Ministério Público nas ações coletivas para a defesa dos interesses individuais homogêneos. **Revista de Processo**. São Paulo, n.176, p. 324-325, out. 2009.

<sup>46</sup> GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 57.

Quantos aos coletivos, também transindividuais e indivisíveis, em que os membros do grupo estão ligados uns aos outros por uma relação jurídica prévia:<sup>47</sup>

El derecho colectivo es definido por la ley em términos semejantes al derecho difuso. Un derecho colectivo también es definido como transindividual e indivisible. Sin embargo, éste difiere del derecho difuso en que en lugar de que el grupo este constituido por un número indefinido de personas ligadas tan solo por hechos circunstanciales (vivir en el mismo vecindario, comprar el mismo producto, ver el mismo programa de televisión, etcétera), los miembros del grupo en el caso de los derechos colectivos están ligados unos a otros, o a la contraparte, por una relación jurídica previa.

Exemplificando:<sup>48</sup>

La relación jurídica común preexistente hace que la pertenencia en un grupo sea más definida en el caso de los derechos colectivos que en el caso de los derechos difusos. Por ejemplo, cuando un banco, una compañía de tarjetas de crédito o una escuela cobran honorarios excesivos o ilegales a sus clientes; o una empresa de seguro médico rehúsa dar tratamiento en el caso de ciertas enfermedades, todos ellos están violando los derechos colectivos de sus clientes. En estos casos existe una relación contractual que liga a todos miembros del grupo (consumidores) con la parte opuesta (compañía). Por lo que la pretensión para que sea dada una orden (injunctive claim) en contra del demandado para que cese de cobrar honorarios abusivos o ilegales o para que cumpla sus prácticas conforme al derecho substantivo cae en esta categoría. Como generalmente cada contrato se rige por las mismas reglas (usualmente las de un contrato de adhesión) y cada miembro está sujeto al mismo derecho substantivo, la decisión sobre la legalidad de la conducta del demandado es idéntica para todos los miembros del grupo. Ésta es una cuestión común de derecho (common question of law), que permite una sentencia uniforme que afectará los intereses de todos los miembros del grupo.

Ainda exemplificando, no caso de um aeroporto para aviões supersônicos, na iminência de construção e instalação em local inadequado, o interesse difuso contrário à sua realização poderá ser exercido mediante ação popular, ajuizada por um dos moradores da localidade a ser atingida, ou pela comunidade inteira, representada em associação; em qualquer caso, o sucesso da ação beneficiará todos os envolvidos, e não apenas aquele investido em paladino da comunidade; do mesmo modo, o insucesso da investida judicial frustrará, a um só tempo, os autores da demanda e os cidadãos que se alinharam ao mesmo intento. Daí, essa nota de indivisibilidade.<sup>49</sup>

Não é rara a classificação equivocada de uma situação envolvendo interesse difuso como coletivo, ou vice-versa, máxime quando diz respeito a uma coletividade numerosa,

<sup>47</sup> GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 59.

<sup>48</sup> GIDI, loc. cit.

<sup>49</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 98-99.

ainda que exista uma relação jurídica-base entre essas pessoas, ou com a parte contrária, características dos interesses ou direitos coletivos em sentido estrito.<sup>50</sup>

A consequência processualmente importante, da previsão legal de que tais direitos indivisíveis pertencem a um grupo, categoria ou classe de pessoas é que a proteção poderá alcançar pessoas não vinculadas à associação autora da demanda coletiva. De acordo com o inciso II, do art. 103, do CDC, a sentença nessas ações, salvo hipótese de improcedência por insuficiência de provas, fará coisa julgada *ultra partes*, “limitadamente ao grupo, categoria ou classe”. Isto é, a coisa julgada beneficiará não apenas os filados à associação demandante, mas, ainda, a todos os demais membros da mesma categoria ou classe, independentemente da condição de associados.<sup>51</sup>

Salienta-se, agora sobre os interesses individuais homogêneos, que a “origem comum” desses interesses e direitos corresponde à causa de pedir, analisável sob dois aspectos, causa de pedir próxima e como causa de pedir remota. Com isso, revela-se que a “origem comum” dos direitos e interesses individuais homogêneos, sob o aspecto da causa de pedir remota, pode ser fática, identificando-se com as “circunstâncias de fato” comuns ao universo de titulares de interesses difusos; ou pode ser jurídica, correspondendo, nesse caso, à “relação jurídica-base da coletividade de pessoas titular de direitos coletivos, em sentido estrito.”<sup>52</sup>

Gidi<sup>53</sup> confirma a orientação da legislação brasileira:

La ley brasileña no establece, y probablemente no podría establecer, una definición clara de derechos individuales homogéneos. Tan solo menciona que ellos son derechos de un origen común, sin explicar lo que es un “origen común”. Sin embargo, el origen común es correlativo a la más amplia pero más precisa noción de “cuestión común de derecho o de hecho” (common question of law or fact) utilizada en el derecho norteamericano. Es crucial a este concepto de “origen común” que los derechos individuales tengan la misma o semejante causa de pedir. Esto es lo que define a los derechos individuales como “homogéneos”, y permite que se les dé un trato y una sentencia uniformes. Los derechos o pretensiones continúan – sin embargo – siendo solamente una colección de derechos individuales personales separados (derechos subjetivos) individualmente apropiados por cada miembro del grupo.

Agora sobre a vertente processual, a tutela judicial dos direitos e interesses difusos e coletivos somente se faz via ação coletiva, decorrência da indivisibilidade do bem jurídico

<sup>50</sup> “Foi o que ocorreu, por exemplo, no julgamento em Primeira Instância de mandado de segurança coletivo impetrado contra o aumento indevido de tarifas de ônibus urbano na Capital de São Paulo”. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Tutela dos interesses coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. p. 7.

<sup>51</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 9.

<sup>52</sup> YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Tutela dos interesses coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. p. 14.

<sup>53</sup> GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 62.

lesado ou ameaçado, enquanto a tutela dos direitos e interesses individuais homogêneos ocorre por meio de demandas individuais, plúrimas (litisconsorte ativo facultativo) ou, ainda, de maneira mais vantajosa, através das ações coletivas.<sup>54</sup>

Destaca-se, assim, que os direitos difusos e coletivos são um novo produto da ideologia do final do século XX, que buscam proteger o meio ambiente, os consumidores e o direito das minorias, assim como outros direitos de grupos, por meio de provimentos judiciais aplicáveis ao grupo como um todo. Constituem, portanto, uma nova categoria de direitos materiais, uma verdadeira abstração criada por juristas, focada em necessidades contemporâneas de uma sociedade massificada. Por sua vez, os direitos individuais homogêneos são os mesmos direitos individuais, tradicionalmente conhecidos, agora significando a criação de um novo instrumento processual para o tratamento unitário desses direitos, relacionados entre si e numa mesma ação – a ação coletiva por danos individuais.<sup>55</sup>

Uma primeira conclusão é que o mesmo fato enseja, em tese, pretensões difusas, coletivas e individuais, homogêneas ou não. Ou seja, esse mesmo fato causaria dano ou ameaça de dano a diferentes bens jurídicos, indivisíveis ou divisíveis, materiais ou imateriais, ao mesmo tempo. Em síntese – lesão ou ameaça de lesão múltipla a bens distintos.<sup>56</sup>

Em outras palavras – os direitos e interesses individuais homogêneos surgem no âmbito de uma coletividade titular de direitos e interesses difusos e coletivos em sentido estrito. São os direitos individuais, divisíveis, dos seus integrantes, oriundos dos danos ou ameaça de danos materiais ou morais por eles experimentados, e que decorrem dos mesmos fundamentos daqueles direitos. Assim, não há um terceiro universo de pessoas, distinto, constituído por sujeitos de direitos individuais homogêneos.<sup>57</sup>

Após essas considerações, é possível passar ao tema dos princípios informativos das ações coletivas.

### 2.3 PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DAS AÇÕES COLETIVAS

A travessia gradativa dos denominados princípios gerais do direito, do direito civil clássico, quando atuavam suprimindo lacunas, para o direito constitucional, constitui uma

---

<sup>54</sup> YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Tutela dos interesses coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. p. 16.

<sup>55</sup> GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 60-61.

<sup>56</sup> YOSHIDA, op. cit., p. 18.

<sup>57</sup> Ibid., p. 20.

importantíssima evolução da teoria jurídica do século passado. É uma transmutação da teoria do processo, que se voltava ao direito civil, para processo constitucional.<sup>58</sup>

Os princípios são normas, indicam comportamentos. Apresentam a função de fundamentos ou base do ordenamento jurídico. Revelam uma função diretiva ou orientadora. Constituem as chamadas *verdades primeiras*. Atuam, assim, normativamente, participando da dogmática jurídica. Além disso, ostentam uma função hermenêutica de interpretação, conhecimento, integração (antecedente histórico) e aplicação do direito.<sup>59</sup>

Agora, e de acordo com a doutrina, serão expostos os princípios informativos do processo civil coletivo, extraídos, pela doutrina, da Constituição e das normas infraconstitucionais.

Relembra-se que, com a constitucionalização dos princípios, estes passaram a ser compreendidos e estudados como critérios de interpretação das normas jurídicas.

Os princípios informativos são considerados axiomas, universais e praticamente incontrovertidos.<sup>60</sup>

Inicialmente, elencar-se-ão os princípios informativos das ações coletivas: I) princípio do interesse jurisdicional no conhecimento do mérito do processo coletivo; II) princípio da máxima prioridade da tutela jurisdicional coletiva; III) princípio da presunção de legitimidade *ad causam* ativa pela afirmação do direito e o instituto da representatividade adequada; IV) princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva; v) princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva; VI) princípio da máxima efetividade do processo coletivo; VII) princípio da não-taxatividade da ação coletiva; VIII) princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva; IX) princípio da obrigatoriedade da execução coletiva pelo Ministério Público; X) princípio da legitimidade ativa concorrente ou pluralista.<sup>61</sup>

Em seguida, passa-se a comentar sobre cada um dos princípios informativos, na medida da importância do objeto deste estudo, ou seja, o mandado de segurança coletivo.

---

<sup>58</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4. p. 97.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 97-99.

<sup>60</sup> PINTO, Eneida Luzia de Souza. Princípios informativos das ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 151, p. 317, set. 2007.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 317 et seq.

O princípio do interesse jurisdicional no conhecimento do mérito do processo coletivo decorre da assunção, no atual sistema constitucional, pelo Poder Judiciário de uma nova, embora legítima, função, qual seja, a de transformar a realidade social. Não se limita a ser órgão de resolução de conflitos interindividuais. E no exercício da jurisdição coletiva, pode o Judiciário cumprir seu compromisso constitucional com o Estado Democrático de Direito, precisamente de efetivar as normas constitucionais garantidoras dos direitos coletivos fundamentais.<sup>62</sup>

Outra disposição referente a esse princípio pode ser extraída na concepção da coisa julgada *secundum eventum probationis*, seguindo a orientação da lei de que a demanda poderá ser reproposta, ou seja, de que não ocorrerá coisa julgada, quando julgada improcedente por insuficiência de provas (art. 103, incisos e parágrafos do CDC; art. 16 da LACP; art. 18 da LAP). Assim, o legislador quis garantir que o julgamento, procedente ou improcedente, fosse de mérito e não uma ficção que decorresse da aplicação do ônus da prova como regra de decisão (art. 333 do CPC). Verifica-se, ainda, a aplicação desse princípio no entendimento que reconhece o fenômeno da sucessão processual, quando ocorre a ilegitimidade ativa no processo coletivo, ao invés de extinguir o feito sem exame de mérito.<sup>63</sup>

Quanto ao princípio da máxima prioridade da tutela jurisdicional coletiva, este decorre do § 1.º do art. 5.º, da Constituição Federal, que consagra a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais.

Sobre o princípio da presunção de legitimidade *ad causam* ativa pela afirmação do direito e o instituto da representatividade adequada: decorre, dentre outros, dos arts. 127, *caput*, 129, II e III, 129, § 1.º, todos da Constituição Federal, art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, art. 5.º da Lei 7.347/85.

Busca-se que a classe/grupo/categoria esteja bem representada nas demandas coletivas, ou seja, representada por um legitimado que exerça, efetivamente, o interesse coletivo plenamente, orientando o processo com os recursos financeiros pertinentes, técnica e probidade. A tendência é que esse princípio ocupe mais espaço nos processos coletivos, superando a fase em que a legitimação é somente ativa e fixada pelo legislador.<sup>64</sup>

Do princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva é necessário enfatizar que todos os instrumentos processuais necessários e eficazes poderão ser utilizados

---

<sup>62</sup> PINTO, Eneida Luzia de Souza. Princípios informativos das ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 151, p. 317, set. 2007.

<sup>63</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4. p. 120.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 113.



na tutela jurisdicional coletiva, admitindo-se todos os tipos de ações, procedimentos, provimentos e medidas, desde que adequados para propiciar a mais correta e efetiva tutela aos direitos coletivos.<sup>65</sup>

Existe previsão do princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva no art. 83 do Código de Defesa do Consumidor, combinado com o art. 21 da Lei da Ação Civil Pública, bem como no art. 212, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e no art. 82 do Estatuto do Idoso.

Por sua vez, do princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva, busca-se o aproveitamento máximo da prestação jurisdicional coletiva, objetivando resolver em um só processo um grande conflito social ou diversos conflitos individuais, unidos pelo fenômeno da homogeneidade. Evita-se, desse modo, a proliferação de ações individuais e a ocorrência de conflitos capazes de produzir desequilíbrio e insegurança na sociedade. E esse foi o espírito do Código de Defesa do Consumidor ao disciplinar a coisa julgada coletiva no art. 103. O §3.º deste artigo adota o referido princípio, ao prevê a admissibilidade da transferência *in utilibus* da coisa julgada coletiva formada nas ações de proteção aos interesses difusos e coletivos para o plano individual.<sup>66</sup>

Preconiza-se, assim, o máximo de resultado na atuação do direito com o mínimo emprego possível de atividades processuais, no intuito de que os institutos da conexão e continência (nos casos de reunião dos processos) e da litispendência e coisa julgada (na hipótese de encerramento do segundo processo), sejam interpretados de maneira flexível no processo coletivo, a fim de que este “moleculize”, ainda mais, os litígios. Logo, previne-se o emprego de inúmeros processos destinados à resolução de conflitos dispersos, “atomizados”, os quais podem ser resolvidos em processo único.<sup>67</sup>

Em razão do princípio da máxima efetividade do processo coletivo, o julgador valer-se-á de todos os instrumentos necessários e eficazes para buscar a verdade real e garantir a tutela adequada e efetiva dos direitos supraindividuais. Desse modo, o juiz deve determinar de ofício a produção das provas pertinentes, observado o princípio do devido processo legal (contraditório, fundamentação das decisões, inadmissibilidade de provas ilícitas, etc).

---

<sup>65</sup> PINTO, Eneida Luzia de Souza. Princípios informativos das ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 151, p. 320, set. 2007.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 324-325.

<sup>67</sup> PINTO, loc. cit.

O princípio da não-taxatividade do processo coletivo é de fundamental importância para o estudo das potencialidades, por exemplo, do mandado de segurança coletivo. O sistema da tutela jurisdicional coletiva (art. 5.º, XXXV e 129, III, da CF/88, e art. 1.º, da Lei da Ação Civil Pública (LACP) possibilita que qualquer tipo de direito coletivo (sentido amplo) possa ser tutelado por meio das ações coletivas. Essa afirmação também é reiterada pelo princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, previsto no art. 83 do CDC e aplicável a todo direito processual, ante o art. 21 da Lei da Ação Civil Pública.<sup>68</sup>

Apresenta o princípio da não-taxatividade do processo coletivo dupla faceta, pois ao mesmo tempo em que não se pode cercear o acesso à justiça aos direitos coletivos novos, na medida em que o rol do art. 1.º da Lei da Ação Civil Pública é expressamente aberto (“qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, inciso V desse artigo; também constitucionalmente assegurado, art. 129, III, da CF/88, “outros interesses difusos e coletivos”), quaisquer formas de tutela serão admitidas para a efetivação desses direitos, nos termos da previsão do art. 83 do CDC (“Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”).<sup>69</sup>

No que concerne ao princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva, a desistência infundada ou o abandono da ação coletiva são submetidos ao controle pelos demais colegitimados ativos, que poderão prosseguir, assumindo o pólo ativo do processo, e especialmente do Ministério Público, o qual deverá, quando infundada a desistência, assumir a titularidade da ação (art. 5.º, § 3.º, da LACP).<sup>70</sup>

O interesse público orienta para uma obrigatoriedade temperada na propositura da ação coletiva, predominantemente ao Ministério Público, e para determinação de sua continuidade em casos de desistência infundada e abandono. Todavia, na fase da execução coletiva, o princípio ganha rigidez, na medida em que, ajuizando-se a demanda coletiva e, julgada procedente, o Estado deve efetivar o direito coletivo, de modo a impor ao Ministério Público, sob pena de sanções, as medidas necessárias para a referida concretização do direito.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4. p. 125.

<sup>69</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR., loc. cit.

<sup>70</sup> PINTO, Eneida Luzia de Souza. Princípios informativos das ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 151, p. 325, set. 2007.

<sup>71</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR, op. cit., p. 122.

Por força do princípio da obrigatoriedade da execução coletiva (outra denominação do mesmo princípio) pelo Ministério Público, precisamente do art. 15 da Lei da Ação Civil Pública, o Ministério Público, portanto, tem o dever de promover a execução coletiva em caso de desistência infundada ou abandono pelos outros legitimados ativos.

Finalmente, o último princípio informativo enumerado, é o princípio da legitimidade ativa concorrente ou pluralista. Os arts. 103, 125, §2.º e 129, § 1.º, da CF/88, preveem uma legitimação ativa concorrente e pluralista. Logo, por força constitucional, no direito processual coletivo a legitimidade ativa não deve ser restritivamente interpretada, mas, sim, de forma flexível, o que se extrai, também, do art. 5.º da LACP e do art. 82 do CDC.<sup>72</sup>

Pode, ainda, acrescentar os seguintes princípios: I) princípio da coisa julgada diferenciada; II) princípio da informação e publicidade adequadas; III) princípio da competência adequada; IV) princípio do microsistema; e V) princípio da reparação integral do dano.<sup>73</sup>

Do princípio da coisa julgada diferenciada, observa-se que a coisa julgada coletiva ocorre, a rigor, *secundum eventum probationis*, ou seja, de acordo com o resultado da prova (não fazendo coisa julgada, nos casos de improcedência, quando não há esgotamento dos meios de prova). Além disso, uma outra regra incide, a de que os titulares de direito individuais não serão prejudicados, mas apenas beneficiados pela decisão coletiva (art. 103, parágrafos 1º a 3º do CDC).<sup>74</sup>

Garante-se, assim, ao titular do direito individual, nos casos de procedência da ação coletiva, o transporte da sentença coletiva no seu processo individual, exigindo-lhe, apenas, a comprovação da identidade fática de situações, a exemplo do que ocorre na ação civil *ex delicto*. Na oportunidade, dever-se-á demonstrar o nexo de causalidade entre a conduta do condenado na demanda coletiva e o dano sofrido pelo autor da execução individual.

O princípio da informação e publicidade adequadas pode ser subdividido em dois: a) princípio da adequada notificação dos membros do grupo; e b) princípio da informação aos órgãos competentes.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> PINTO, Eneida Luzia de Souza. Princípios informativos das ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 151, p. 327, set. 2007.

<sup>73</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4. p. 110-127.

<sup>74</sup> *Ibid.*, 115.

<sup>75</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR, loc. cit.

No CDC, há dispositivo (art. 94) impondo a comunicação nas ações coletivas de responsabilidade civil que tratam de direitos individuais homogêneos, precisamente para que o interessado individual possa, querendo, afastar-se da incidência da decisão coletiva ou, de fato, intervir na demanda coletiva. A comunicação é feita por editais, mas sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social.

De acordo com o princípio da informação aos órgãos competentes, por sua vez, que está previsto nos arts. 6.º e 7.º da Lei n. 7.347/85, apresenta-se o dever funcional de informar (servidores públicos, juízes e tribunais) ao Ministério Público sobre fatos que possam constituir objeto de ação civil pública.

Quanto ao princípio da competência adequada, pode-se dizer que o legislador nacional optou pela técnica dos foros concorrentes (diversos juízos competentes), quando se afirma a existência de dano nacional ou regional.<sup>76</sup> O réu poderá, assim, ser demandado em qualquer capital da federação ou no Distrito Federal (art. 93 do CDC).

É de singular importância o princípio do microssistema – os processos coletivos regem-se por normas e princípios próprios, através de normas integradas, as quais descrevem sua finalidade dúplice, tanto de tutelar os novos direitos coletivos, como de efetivar a justiça na sociedade de massa, de modo a eliminar litígios repetitivos. Apenas em caráter residual aplica-se o Código de Processo Civil (legislação individual), quando surgir um problema na aplicação da lei. Todavia, antes de se voltar para o sistema geral, deve o intérprete examinar, no microssistema constituído pelo conjunto legislativo, se não há uma norma mais adequada para a correta pacificação social.

Destaca-se, ademais, que o microssistema de tutela coletiva é formado de “normas múltiplas de comunicação e influência subsidiária”, a exemplo da Ação Popular, do Estatuto do Idoso, do ECA e da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>77</sup>

A função do Código de Processo Civil é apenas residual e, não, propriamente subsidiária, reitera-se. E isso tem se tornado bastante claro pela doutrina e jurisprudência no tratamento da coisa julgada coletiva, das despesas processuais, da competência, etc.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4. p. 116.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 123.

Lançadas as premissas do processo coletivo e antes de se passar ao estudo do mandado de segurança coletivo, indispensável tratar da legitimidade *ad causam* nas ações coletivas.

#### 2.4 LEGITIMIDADE *AD CAUSAM* NAS AÇÕES COLETIVAS

Embora se diga insuficiente e até inútil o conceito de parte nas ações coletivas,<sup>79</sup> porque não serviria para apontar os legitimados a atuar no processo, nem mesmo para identificar quem se sujeitaria à coisa julgada, tratar-se-á do tema em conjunto com a legitimidade, e sempre pensando nas ações coletivas.

A situação jurídica legitimante precisa ser examinada em relação ao autor e ao réu, o que se denomina legitimação, ativa e passiva, respectivamente. Logo, a legitimação pertence, a rigor, ao alegado titular da relação jurídica litigiosa. Todavia, por vezes, a lei confere legitimidade à situação subjetiva diversa, visando autorizar alguém, que nem sequer se afirma titular da relação jurídica litigiosa, a exigir do julgador um pronunciamento sobre direito alheio.<sup>80</sup>

Quando há coincidência entre a situação jurídica legitimante e a causa apresentada em juízo, fala-se em legitimação ordinária. Todavia, quando a lei autoriza que alguém demande, ou mesmo seja demandado, em nome próprio, para defender direito alheio, a legitimação será extraordinária. Esta, por sua vez, classifica-se em subordinada ou autônoma.<sup>81</sup>

Pode a atuação do legitimado extraordinário subordinar-se à presença do legitimado ordinário no processo, configurando a denominada legitimação subordinada. No entanto, quando a lei reserva, exclusivamente, ao legitimado extraordinário a atuação processual, denomina-se legitimação extraordinária exclusiva (uma divisão da legitimação autônoma). É possível, ainda, uma legitimação concorrente, na hipótese de ambos (legitimados ordinário e extraordinários) estarem autorizados a defender o interesse em juízo, e desde que não haja o rebaixamento no nível do legitimado ordinário.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> A título de exemplo, TESHEINER, José Maria Rosa; ROCHA, Raquel Heck Mariano da. Partes e legitimidade nas ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 180, p. 27, fev. 2010.

<sup>80</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 239-240.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 240-241.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 241.

Ressalta-se a hipótese em que os legitimados extraordinários estarem ao mesmo tempo autorizados à propositura da demanda, o que se denomina de legitimação disjuntiva. Nesse caso, a legitimidade de um não exclui a do outro, de modo a configurar um litisconsórcio.<sup>83</sup>

Observa-se que a doutrina e as decisões judiciais tem utilizado, insistentemente, a expressão “substituição processual” como sinônimo para legitimação extraordinária, o que, a rigor técnico, entende-se mais adequado para os casos de legitimação extraordinária autônoma exclusiva.<sup>84</sup>

Em relação à tutela coletiva, três posições podem ser identificadas na doutrina: a) legitimação ordinária; b) legitimação autônoma; e c) legitimação extraordinária.<sup>85</sup>

Assim, para os que entendem que se trata de legitimação ordinária, o Ministério Público, por exemplo, não age como substituto processual, pois, em nome próprio, defende interesse público, do qual é titular como órgão estatal e da sociedade como um todo.<sup>86</sup>

Aqueles que entendem que a hipótese é de legitimação autônoma para os casos de defesa de interesses difusos e coletivos, sustentam: a) que a dicotomia legitimação ordinária-extraordinária só tem sentido para explicar fenômeno envolvendo direito individual; b) nessas hipóteses, o legitimado não defenderá em nome próprio direito alheio, pois não se pode identificar o titular do direito; c) a lei elegeu alguém para a defesa de interesses porque seus titulares não podem fazê-lo, individualmente.<sup>87</sup>

Na terceira posição, ou seja, da legitimação extraordinária, e citando como exemplo o Ministério Público, este, quando ajuíza ação civil pública, atua em nome próprio, mas na defesa de interesses de terceiros, sejam determinados, determináveis ou indeterminados.<sup>88</sup>

Consagrou a jurisprudência, e por isso referendada daqui pra frente, especialmente, a posição da legitimação extraordinária – substituto processual.<sup>89</sup>

Numa outra vertente, agora de índole legislativa, lembra-se que o cidadão está legitimado a propor ação popular, desde que brasileiro nato ou naturalizado e em pleno gozo de seus direitos políticos, incluindo as pessoas na faixa de 16 a 18 anos, que não precisam da assistência dos genitores ou tutores.

---

<sup>83</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 241.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 242.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 242-243.

<sup>86</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal**: promotor natural, atribuição e conceito com base na Constituição de 1988. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 23-24.

<sup>87</sup> NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 7. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 1.319.

<sup>88</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 78.

<sup>89</sup> MENDES, *op. cit.*, p. 244.

O Ministério Público revela-se, talvez, como o principal legitimado, seja na Constituição Federal (art. 129, III), na Lei da Ação Civil Pública (art. 1.º) e no CDC (art. 82). Dispõe de legitimidade, registre-se, para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, ressalvadas, quanto a estes, as hipóteses que não demonstrem relevância social.<sup>90</sup>

As associações também se legitimam ao ajuizamento de ações coletivas, por força da Constituição Federal, Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor. Quanto à exigência da pré-constituição, ou seja, que esteja constituída há pelo menos um ano, não se trata de restrição absoluta. Tanto a Lei 7.347/85 quanto a 8.078/90 permitem a dispensa da pré-constituição, à discricção do julgador, na hipótese de manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou ainda pela relevância do bem jurídico que se deseja proteger.<sup>91</sup>

Ao lado do requisito temporal, o sistema exige, em termos de representatividade adequada, que a associação autora tenha entre suas finalidades institucionais a de proteção do bem jurídico objeto da demanda [...], isto é, correspondência entre a finalidade institucional da associação e o bem jurídico objeto da lesão ou da ameaça.<sup>92</sup>

A legitimação ativa da associação funda-se no art. 5.º, V, da Lei 7.347/85 e no art. 82, IV, da Lei 8.078/90. Constitui entendimento consagrado na doutrina e jurisprudência o de que podem propor ações coletivas na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, embora seja mais comum a atuação dessas entidades nos dois últimos casos.<sup>93</sup>

Exige-se para a legitimidade ativa das associações a chamada “pertinência temática”, cujo significado revela a necessária vinculação entre as finalidades institucionais da associação, consagradas em seu estatuto, e a espécie de bem jurídico defendido na ação coletiva.<sup>94</sup>

Conveniente dizer que no termo “associações” incluem-se não só as entidades constituídas sob essa denominação, mas, ainda, os sindicatos, cooperativas e os partidos políticos.

---

<sup>90</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012. p. 162.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>92</sup> TESHEINER, José Maria Rosa; ROCHA, Raquel Heck Mariano da. Partes e legitimidade nas ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 180, p. 24, fev. 2010.

<sup>93</sup> NEVES, op. cit., p. 167.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 170.

A Lei 11.448/2007, que deu nova redação ao art. 5.º da Lei 7.347/85, conferiu expressamente legitimidade à Defensoria Pública para propor ação civil pública. A edição da norma deu novos rumos a uma polêmica já conhecida dos tribunais, que, a rigor, rechaçavam as demandas da Defensoria Pública. As exceções, poucas, ressalta-se, dependiam da presença de outros legitimados: um caso, o das associações que, ao alegarem hipossuficiência, procuravam a Defensoria para agir como representante judicial; outro caso, o de ajuizamento dessas ações por órgãos de defesa do consumidor, despersonalizados, vinculados à instituição, com amparo no art. 82, III, do CDC. Em nenhuma dessas hipóteses, frisa-se, reconhecia-se a legitimidade própria da Defensoria Pública.<sup>95</sup>

A polêmica mencionada, todavia, não está concluída. Há uma ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) - ADIn 3943, pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal. Nessa ação de controle de constitucionalidade, há uma cumulação de pedidos, em caráter subsidiário. O pedido principal é a declaração de inconstitucionalidade do art. 5.º, II, da Lei 7.347/85, com redução de texto e, subsidiariamente, em interpretação conforme o texto constitucional, a declaração de ilegitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações coletivas que versem sobre direitos difusos, limitada sua atuação às ações coletivas cujos objetos sejam os direitos coletivos e individuais homogêneos vinculados à hipossuficiência econômica.

Legitimou-se, também, à propositura de ações coletivas os entes políticos e os órgãos da administração direta e indireta, de acordo com os preceitos do art. 5.º, da Lei 7.347/85, do art. 82, II e III, do Código de Defesa do Consumidor.

Verdade é que os interesses defendidos nessas ações coletivas não são próprios à Administração, mas, sim, aos administrados. Entretanto, a legitimação ativa dos entes políticos e dos órgãos públicos em geral não é ilimitada, mas se sujeita, também, à pertinência temática. São ilustrativos os casos mencionados na doutrina: não se conceberia que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) atuasse judicialmente em matérias estranha à ambiental, ou que a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) defendesse outro interesse que não o dos indígenas, ou, ainda, que a Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) defendesse o meio ambiente. Logo, impõe-se uma vinculação entre o fundamento da ação coletiva e a natureza ou finalidade da entidade que propõe a demanda.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> TESHEINER, José Maria Rosa; ROCHA, Raquel Heck Mariano da. Partes e legitimidade nas ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 180, p. 27, fev.2010.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 30-31.



A Constituição Federal legitimou, ativamente, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional quanto ao uso do mandado de segurança coletivo.

Por fim, quanto à legitimidade para as ações coletivas, não se pode olvidar das ações de constitucionalidade, para as quais são legitimados, de acordo com o art. 103 da Constituição Federal: a) o Presidente da República; b) a Mesa do Senado Federal; c) a Mesa da Câmara dos Deputados; d) a Mesa de Assembléia legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; e) o Procurador-Geral da República; f) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; g) partido político com representação no Congresso Nacional; h) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A ação direta de inconstitucionalidade pode ser proposta pelos entes e órgãos arrolados no art. 103 e apresenta como objeto a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. A ação declaratória de constitucionalidade visa à declaração de constitucionalidade de lei federal e pode ser ajuizada pelos legitimados previstos no art. 103. A ação direta por omissão também se constitui em processo objetivo que se volta à superação das omissões inconstitucionais provocadas pelo legislador ou pela Administração. Por fim, a arguição de descumprimento de preceito fundamental pode ser manejada pelos mesmos entes e demais órgãos legitimados para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade e visa à prevenção ou reparação de lesão contra preceitos fundamentais da Constituição.<sup>97</sup>

Enfrentando inúmeras ações veiculadas pelos legitimados arrolados na Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal (STF) já examinou a amplitude das competências atribuídas a esses entes. A rigor, a Corte reconhece que alguns legitimados ativos – o Presidente da República, o Procurador-Geral da República, as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, os partidos políticos e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – têm interesse na preservação da supremacia da Constituição, em virtude de suas próprias atribuições institucionais. Quanto aos demais legitimados, o STF tem estabelecido restrições.<sup>98</sup>

A conclusão sobre o tema da legitimação ativa nas ações coletivas é fundamental para a própria compreensão da finalidade da tutela coletiva. Pela relevância e repercussão das ações coletivas, com aptidão de produzir efeitos na esfera jurídica de muitos, compreende-se a necessidade de aferição cautelosa da legitimidade pelo Judiciário. Entretanto, o exame em concreto da representatividade adequada e da superioridade da tutela coletiva sobre a

---

<sup>97</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 278.

<sup>98</sup> TESHEINER, José Maria Rosa; ROCHA, Raquel Heck Mariano da. Partes e legitimidade nas ações coletivas.

individual devem guiar o controle jurisdicional. Uma ponderação, todavia – a aferição da legitimidade nas ações coletivas deve ser criteriosa, mas não de índole restritiva. A tutela coletiva não dispensa mecanismos de controle judicial, que a fortaleçam, mas não pode sujeitar-se a entendimentos estreitos, com os quais se aproxime da tutela clássica individual. Isso é indispensável para que o processo coletivo cumpra sua missão de facilitar o acesso à justiça e prestigiar a efetividade da tutela jurisdicional.<sup>99</sup>

## 2.5 DAS DECISÕES E EFEITOS NAS AÇÕES COLETIVAS

A expressão coisa julgada advém do latim – *res iudicata*, que significa bem julgado. Define-se, nessa linha, uma situação jurídica, produto do final de um processo, e precisamente a titularidade de determinada situação jurídica. Definição imutável, estável, duradoura, incorporando direito subjetivo.<sup>100</sup>

O instituto da coisa julgada apresenta-se através de dois elementos fundamentais, ou seja, os seus limites subjetivos e objetivos. Os limites subjetivos dizem quem é atingido pela autoridade da coisa julgada. Os limites objetivos dizem o que é alcançado pelo manto da imutabilidade.<sup>101</sup>

Estender ou projetar para o futuro os efeitos da sentença é a função do instituto da coisa julgada. Enquanto a preclusão garante a segurança intrínseca do processo, a coisa julgada zela e preserva a segurança extrínseca das relações jurídicas. E assim, essa segurança, extrínseca, produzida pela coisa julgada material, reflete a impossibilidade de nova decisão sobre a mesma pretensão levada a júízo.<sup>102</sup>

Observa-se que a coisa julgada é atributo relacionado ao ato jurisdicional e aos seus efeitos – ou seja, que a decisão jurisdicional é manifestação de um órgão do Estado, a qual não altera, a rigor, por si só, a situação jurídica em que as partes se encontram: estas poderão se acomodar (ou não) ao que foi decidido no processo e, ainda, dispor de modo diferente, de acordo com a natureza da relação jurídica.<sup>103</sup>

---

**Revista de Processo.** São Paulo, n. 180, p. 34, fev. 2010.

<sup>99</sup> TESHEINER, José Maria Rosa; ROCHA, Raquel Heck Mariano da. Partes e legitimidade nas ações coletivas. **Revista de Processo.** São Paulo, n. 180, p. 39, fev. 2010.

<sup>100</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. **O dogma da coisa julgada: hipóteses de relativização.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 20.

<sup>101</sup> SANTOS, Christianine Chaves Santos. **Ações coletivas & coisa julgada.** Curitiba: Juruá, 2004. p. 146.

<sup>102</sup> WAMBIER; MEDINA, op.cit., p. 21-22.

<sup>103</sup> Ibid., p. 23.

Essa configuração clássica da coisa julgada não pode ser perfeitamente aplicada aos processos coletivos.

Segundo o art. 472 do Código de Processo Civil, a “sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros”. A matéria há que encontrar regramento distinto na seara da tutela coletiva, na medida em que se confere legitimidade para determinadas pessoas ou órgãos atuarem em juízo na defesa de interesses alheios. Da mesma maneira, a indivisibilidade do objeto determinaria, no caso dos interesses essencialmente coletivos, de forma peremptória, o tratamento coletivo para o conflito, ao exigir-se solução uniforme. Não faria sentido em se falar de proteção coletiva, com a finalidade de ampliar o acesso à Justiça e produzir efetiva economia processual, se tudo permanecesse exatamente como antes, isto é, com decisões que vinculassem somente as partes formais do processo.<sup>104</sup>

Sobre a coisa julgada nos processos coletivos, ressalta-se que, no Brasil, foi a Lei da Ação Popular a primeira a tratar do tema, precisamente em seu art. 18: “A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível “erga omnes”, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

Houve, assim, na Lei da Ação Popular, uma verdadeira flexibilização dos limites subjetivos da coisa julgada, considerando-se como referência o processo civil clássico, na medida em que se admitiu uma coisa julgada *erga omnes*, capaz de atingir os demais legitimados à propositura da demanda, mesmo que não tivessem atuado no processo.<sup>105</sup>

Praticamente 20 anos após a edição da Lei 4.717/65 (Ação Popular), a Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) tratou do tema, prescrevendo em seu art. 16:

A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)

Com a edição do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, formou-se a estrutura do microsistema processual coletivo, isso porque: a) o art. 110 do CDC acrescentou o inciso IV ao art. 1.º da Lei da Ação Civil Pública, determinando-se que as disposições da Lei 7.347/85 aplicam-se a quaisquer outros interesses difusos ou coletivos; b) o art. 117 do CDC acrescentou à Lei 7.347/85 o art. 21, estabelecendo que o Título III daquele aplica-se à defesa

---

<sup>104</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 258-259.

<sup>105</sup> SANTOS, Christianine Chaves Santos. **Ações coletivas & coisa julgada**. Curitiba: Juruá, 2004. p. 160.

dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de que trata a Lei da Ação Civil Pública; c) o art. 90 do CDC determina que as normas da Ação Civil Pública e do Código de Processo Civil são aplicáveis às ações do Título III daquele primeiro diploma.<sup>106</sup>

Assim, as normas do Código de Defesa do Consumidor e da Lei da Ação Civil Pública complementam-se e formam uma espécie de simbiose.

A questão da (litispendência e) coisa julgada nas ações coletivas vem tratada nos arts. 103 e 104 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes* a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

Inicialmente, o instituto da litispendência somente será eficaz aos processos coletivos se, na análise comparativa das demandas, atentar-se para quem seja os titulares do direito material apresentado nos casos concretos (e não apenas as partes formais). Logo, havendo na

---

<sup>106</sup> LÉPORE, Paulo Eduardo. Extensão subjetiva da coisa julgada no direito processual coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 169, p. 20, mar. 2009.

análise comparativa, o mesmo pedido e causa de pedir, e coincidência entre os titulares dos interesses difusos ou coletivos, não se pode admitir a concomitância de ações.<sup>107</sup>

Em relação à coisa julgada, nota-se do art. 103 que a extensão de seus efeitos derivam da indivisibilidade do objeto, pois este não poderá ser fracionado entre os interessados, indeterminados na hipótese dos difusos (*erga omnes*, portanto), e limitados ao grupo, categoria ou classe, em se tratando de interesses coletivos.<sup>108</sup>

O resultado concreto da coisa julgada *erga omnes*, previsto no art. 103, I, do CDC pode ser assim apresentado: a) se procedente a ação, outra ação civil coletiva não pode ser proposta (nem ações individuais, dado que os interesses respectivos estarão atendidos); b) se improcedente a ação, outra demanda coletiva também não poderá ser ajuizada, salvo no caso de insuficiência de prova, e havendo prova nova.<sup>109</sup>

Em relação à coisa julgada *ultra partes*, previsto no art. 103, II, do CDC, primeiro uma advertência - *ultra partes* significa *erga omnes* do grupo, da categoria ou classe, ou seja, atinge todos os integrantes e cada um dos seus membros, enquanto tais, mas não individualmente: a) se procedente a ação, outra demanda coletiva não poderá ser proposta (nem individuais, pois os interesses respectivos estarão atendidos); b) se improcedente, outra demanda coletiva também não poderá ser ajuizada, salvo no caso de insuficiência de prova, e havendo prova nova.

Uma observação de máxima importância: em relação aos interesses coletivos, o CDC, em razão, também, da indivisibilidade do objeto, não limitou os efeitos da coisa julgada aos associados ou filiados, mas a todo o grupo, categoria ou classe. Caso assim não fosse, os interesses seriam tratados como divisíveis e, portanto, qualificados como individuais homogêneos.<sup>110</sup>

Percebe-se que a extensão dos efeitos da coisa julgada observa, em parte, o resultado do julgamento, ou seja, dá-se *secundum eventum litis*. Na hipótese de procedência, amplia-se, subjetivamente, o manto da coisa julgada. Caso contrário, de improcedência, o tratamento dependerá da natureza dos interesses em apreciação. Em sendo os interesses difusos ou coletivos, a eficácia do julgado improcedente não vinculará os interessados e legitimados, se o resultado decorre da falta ou insuficiência de provas.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 269.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 263.

<sup>109</sup> ALVIM, Arruda. Notas sobre a coisa julgada coletiva. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 88, p. 51, 1997.

<sup>110</sup> MENDES, *op. cit.*, p. 263.

<sup>111</sup> MENDES, *loc. cit.*

Cambiando siglos de práctica establecida em el proceso civil individual tradicional, el legislador brasileño decidió que no habría cosa juzgada si la reclamación colectiva se estimaba sin fundamento debido a pruebas insuficientes. Este desarrollo es tal vez una mayor innovación que la ya mencionada doctrina de la no obligatoriedad de sentencias desfavorables. Cualquier representante Del grupo puede volver a intentar la acción colectiva para proteger el mismo derecho transindividual em el caso de que presente nuevas prueba. Por ejemplo, supongamos que el juez decide una acción colectiva a favor de las compañías de tabaco, sosteniendo que los cigarrillos no causan câncer, que los cigarrillos no causan adicción y que las compañías de tabao no sabían que cigarrillos causaban câncer. Si varios años después aparecen pruebas em contrario, suficientes para garantizar uma sentencia diferente, y la prescripción negativa no ha ocurrido, la misma acción colectiva para la protección del mismo derecho puede ser nuevamente iniciada por cualquier entidad com legitimación colectiva.<sup>112</sup>

Assim, a opção legislativa em relação aos interesses difusos e coletivos estabeleceu o regime da coisa julgada *secundum eventum probationis*. Em relação aos difusos, a opção foi a coisa julgada *erga omnes*; no tocante aos interesses coletivos, optou-se pela coisa julgada *ultra partes*.<sup>113</sup>

Relacionado à demanda que trata de direitos difusos e coletivos e, assim, indivisíveis por natureza, a coisa julgada não pode senão operar *erga omnes*. A satisfação do interesse de um dos membros da coletividade significa a satisfação dos interesses de todos os outros, bem como a negação do interesse de um indica a negação para todos os outros. É o que se dá, por exemplo, nas situações de reparação do dano ambiental provocado ao bem indivisivelmente considerado, ou mesmo na retirada do produto nocivo do mercado, ou, ainda, na suspensão da publicidade enganosa.<sup>114</sup>

Portanto, qualquer legitimado, inclusive aquele que ajuizou a demanda julgada improcedente, pode retornar a juízo com a mesma ação, naturalmente com nova prova, de qualquer espécie (documental, testemunhal, pericial, etc).<sup>115</sup>

Dos demais diplomas do microsistema extrai-se aquela regra. As locuções “exceto se o pedido for julgado improcedente por falta de provas” (art. 103, I) e “salvo improcedência por insuficiência de provas” (art. 103, II) traduzem e revelam essa característica dos processos coletivos, identificada, da mesma maneira, no art. 16 da LACP (“exceto se o pedido for

<sup>112</sup> GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 104-105.

<sup>113</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4. p. 366.

<sup>114</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. **Os processos coletivos nos países de civil law e common law**: uma análise de direito comparado. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 237.

<sup>115</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR., loc. cit.

julgado improcedente por insuficiência de provas”) e no art. 18 da LAP (“exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova”).<sup>116</sup>

A improcedência por insuficiência de provas deverá ser extraída da fundamentação da sentença, parâmetro para viabilizar a repositura da ação, fundada em nova prova. Assim: a) a insuficiência da prova, como depreendida da sentença, determinará a inoccorrência da coisa julgada; b) se houver nova prova, pode ser reproposta a ação coletiva; c) se não houver nova prova, mesmo que não constituída a coisa julgada, o reconhecimento da circunstância da insuficiência de prova extraída da sentença não terá utilidade prática.<sup>117</sup>

Inexiste reserva, contudo, em relação aos interesses individuais homogêneos. Logo, o julgamento desfavorável à parte que sustentou a tutela coletiva não produzirá efeitos *erga omnes*, o que mereceu severa crítica de parcela da doutrina<sup>118</sup>, ao argumento de que violaria o princípio da isonomia, frente ao tratamento para a hipótese de interesses difusos e coletivos.

A redação do inciso III do art. 103 do CDC é um tanto lacunosa. Haverá, sem dúvida, extensão da coisa julgada, na hipótese de procedência da ação coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos, para o plano individual. Se improcedente, todavia, não fará coisa julgada *erga omnes*, seja pela ausência de direito ou falta de provas, para o plano individual.<sup>119</sup>

Assim, a coisa julgada, na seara coletiva, opera *erga omnes*, tanto em caso de acolhimento como de improcedência da demanda, impedindo que novo processo coletivo seja instaurado por qualquer legitimado. Todavia, no plano das pretensões individuais, a coisa julgada favorável pode ser imediatamente aproveitada, com a via da liquidação e execução do título produzido; enquanto a coisa julgada desfavorável não impede ações individuais, a título pessoal, dos membros do grupo.<sup>120</sup>

No caso do art. 103, III, em decorrência da regra do art. 94, ambos do CDC, há uma “convocação” para que os interessados compareçam ao litígio, o que não justificaria a repositura da ação coletiva, mesmo na hipótese de insuficiência de prova, quanto mais em ocorrendo a improcedência “pura e simples”, situação na qual, possivelmente, muitos

---

<sup>116</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4. p. 367.

<sup>117</sup> ALVIM, Arruda. Notas sobre a coisa julgada coletiva. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 88, p. 37, 1997.

<sup>118</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 263.

<sup>119</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. op. cit., p. 369.

<sup>120</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. **Os processos coletivos nos países de civil law e common law**: uma análise de direito comparado. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 241.

interessados litigaram na ação coletiva e, caso não tenham acudido à “convocação”, tiveram a possibilidade de fazê-lo.<sup>121</sup>

Portanto, nas situações que envolvem a defesa de interesses individuais homogêneos, opera-se sempre a coisa julgada, seja em hipóteses de procedência ou improcedência e ainda que, neste caso, por insuficiência de prova.<sup>122</sup>

Perdida, assim, a demanda coletiva, ainda são possíveis as ações individuais, embora a decisão desfavorável funcione, por certo, como precedente, a ser utilizado pelo demandado, visando influenciar o convencimento judicial.<sup>123</sup>

Agora, refletindo sobre o aspecto da execução do julgado em casos de procedência nas ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos: a) quem não for litisconsorte será beneficiado pela sentença e, para tanto, deverá demonstrar a sua legitimidade para a execução, o que exige comparar a situação individual com a qual conste da sentença; b) quem estiver na condição de litisconsorte não precisará demonstrar a sua legitimação para a liquidação.<sup>124</sup>

Finalmente, e sobre o julgamento de improcedência nessas ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos a) quem foi litisconsorte, estará atingido pela coisa julgada e não poderá propor demanda individual b) quem não for litisconsorte, poderá propor ação individual.<sup>125</sup>

O sistema brasileiro, assim, e a rigor, não parece complexo ou confuso e, talvez, mais simples do que de muitos países de primeiro mundo, como se vê da crítica da jurista Linda Mullenix aos modelos de coisa julgada coletiva da Austrália, Canadá, Inglaterra e Estados Unidos<sup>126</sup>:

[...] the doctrine of res judicata common law delineates the principles governing what parties, claims, and issues are bound by a judicial determination, in a subsequent legal proceeding. The law of res judicata in common law countries is exceedingly complex, embracing of complicated of issue and claim preclusion, the law of judgments and finality of judgments, doctrines of merger and bar, offensive and defensive collateral estoppel, and myriad other problems.

Quanto à coisa julgada no mandado de segurança coletivo, o tema será examinado mais à frente.

<sup>121</sup> ALVIM, Arruda. Notas sobre a coisa julgada coletiva. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 88, p. 41, 1997.

<sup>122</sup> ALVIM, loc. cit.

<sup>123</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. **Os processos coletivos nos países de civil law e common law**: uma análise de direito comparado. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 241.

<sup>124</sup> ALVIM, op. cit., p. 42.

<sup>125</sup> ALVIM, loc. cit.

<sup>126</sup> GRINOVER, op. cit., p. 285.



### 3 MANDADO DE SEGURANÇA: ORIGEM E GENERALIDADES

Introduzido no Direito brasileiro pela Constituição Federal de 1934, o mandado de segurança tem uma relação umbilical com o habeas corpus, previsto constitucionalmente em 1891, pois o conteúdo deste não se destinava a proteger, exclusivamente, o direito de locomoção, na medida em que não delimitava o seu objeto, antes pelo contrário, pois qualquer direito violado em função de ilegalidade ou abuso de poder seria amparado, então, pelo habeas corpus.<sup>127</sup>

O habeas corpus, assim, em 1891, fazia as vezes de mandado de segurança, inclusive. Acarretou a denominada “teoria brasileira do habeas corpus”, cujo principal formulador foi Ruy Barbosa. Há notícia de julgados que concederam habeas corpus para combater cancelamentos de matrícula escolar, assegurar a realização de comícios eleitorais, possibilitar o livre exercício profissional, permitir a circulação de jornal, etc.<sup>128</sup>

Polemizada, a “teoria brasileira do habeas corpus” teve seu debate encerrado com a reforma constitucional de 1926, que restringiu, explicitamente, o objeto do habeas corpus, voltado à proteção da liberdade de locomoção em si mesma.<sup>129</sup> Em diante, os debates, mormente no Supremo Tribunal Federal, voltaram sobre a necessidade de se proteger eficazmente os demais direitos não acobertados pelo habeas corpus, o que acarretou a admissão das ações possessórias.<sup>130</sup>

O argumento era da posse dos direitos pessoais e a jurisprudência evoluiu para uma proteção pelas ações possessórias.<sup>131</sup> Tal jurisprudência, mediada entre 1926 e 1934, reverberou na constituinte deste último ano, que trouxe, então, o mandado de segurança como remédio de proteção dos demais direitos desamparados pelo habeas corpus.<sup>132</sup>

Assim, o mandado de segurança é resultado de todas aquelas discussões desenvolvidas na seara do habeas corpus e das ações possessórias. Nasceu com a redação do § 33 do art. 113, da Constituição Federal de 1934:

Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer

<sup>127</sup> TEMER, Michel. Mandado de segurança. Cabimento da medida liminar após sua denegação. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 14/15, p. 74, abr./set. 1979.

<sup>128</sup> TALAMINI, Eduardo. As origens do mandado de segurança na tradição processual luso-brasileira. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coords.). **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 307

<sup>129</sup> Ibid., p. 308.

<sup>130</sup> TEMER, op. cit., p. 74.

<sup>131</sup> Ibid., p. 74-75.

<sup>132</sup> Ibid., p. 75.

autoridade. O processo será o mesmo do habeas corpus, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petítórias competentes.

Em 16 de janeiro de 1936, promulgou-se a Lei 191, que regulamentou o mandado de segurança, quando se assegurou as características da sumariedade, mandamentalidade e da tutela específica.<sup>133</sup> Entretanto, não contemplou no campo de sua aplicação as questões meramente políticas e o ato disciplinar.<sup>134</sup>

A Carta ditatorial de 1937 retira o mandado de segurança do rol de garantias constitucionais. Todavia, os Tribunais continuam amparando direitos individuais não protegidos pelo habeas corpus, sob o argumento de que a Lei 191 estava em vigor.<sup>135</sup>

O Código de Processo Civil de 1939, em seus arts. 319 a 331, disciplinou o mandado de segurança, confirmando o perfil normativo anterior, mas restringindo a sua aplicação nas hipóteses de impostos e taxas.<sup>136</sup>

Por sua vez, a Constituição Federal de 1946 restabeleceu o mandado de segurança no art. 141, § 24, acolhendo posição consolidada, doutrinária e jurisprudencialmente, no sentido de dispensar a exigência de inconstitucionalidade ou ilegalidade manifestas, de modo a ampliar e tornar mais límpida a aplicação do mandado de segurança.<sup>137</sup>

Durante o seu período de vigência, a Lei 1.533/51, que revogou expressamente os dispositivos do CPC de 1939 sobre o mandado de segurança, evoluiu e consagrou o remédio heroico, a qual sofreu ao longo do tempo alterações, notadamente pelas Leis 4.348/64 e 5.021/66.<sup>138</sup>

As Constituições de 1967 e 1969 mantiveram a dignidade constitucional do mandado de segurança.

Rememorado o perfil histórico do mandado de segurança, imperioso visualizá-lo ante a Constituição de 1988.

---

<sup>133</sup> TALAMINI, Eduardo. As origens do mandado de segurança na tradição processual luso-brasileira. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coords.). **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 311.

<sup>134</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de et al. **Mandado de segurança: introdução e comentários à Lei 12.016, de 7-8-2009** (artigo por artigo) com indicação do PLS n. 222/2010. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 34.

<sup>135</sup> TEMER, Michel. Mandado de segurança. Cabimento da medida liminar após sua denegação. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 14/15, p. 75, abr./set. 1979.

<sup>136</sup> ALMEIDA, op. cit., p. 34.

<sup>137</sup> Ibid., p. 35.

<sup>138</sup> ALMEIDA, loc. cit.

### 3.1 MANDADO DE SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O inciso LXIX do art. 5.º da CF/88, que trata do mandado de segurança, não trouxe modificação no conteúdo do writ, frente à Constituição anterior. Todavia, o inciso LXX, ao usar a expressão “mandado de segurança coletivo” trouxe “inovações importantíssimas e ricas de consequências”.<sup>139</sup>

Para melhor interpretação do inciso LXX do art. 5.º da Constituição, que criou o novo instituto, não se pode afastar determinados princípios que orientam o tradicional mandado de segurança, do qual o coletivo é espécie. Duas ordens de considerações podem ser apresentadas. Uma diz respeito à natureza do instituto processual-constitucional forjado pela Constituição de 1934. O mandado de segurança (bem como o habeas corpus, a ação popular e, hoje, o habeas data e o mandado de injunção) não são meras ações, reconduzíveis ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5.º, XXXV, da CF). Assim fosse, não haveria necessidade de a Constituição apresentar, separadamente, os mencionados institutos. São instrumentos constitucionais-processuais que a Constituição conferiu “eficácia potencializada”.<sup>140</sup>

O reforço de eficácia, ou seja, a “eficácia potencializada”, para o mandado de segurança, apoia-se em algumas circunstâncias: a) pelo mesmo, a Constituição assegura o princípio da inviolabilidade do direito líquido e certo, concomitantemente fustigando a ilegalidade ou abuso de poder; b) protegendo o direito líquido e certo (compreendido como aquele que se depreende de simples prova documental), a Constituição impõe um procedimento célere, dispensando dilação probatória; c) a Constituição assegura um provimento jurisdicional capaz de eliminar ou prevenir lesão e que restaure o direito, por meio de tutela *in natura* e não pelo equivalente monetário.<sup>141</sup>

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 (art. 5.º, LXIX e LXX) amplia o mandado de segurança, quando: a) permite a sua impetração contra atos de agentes de pessoa jurídica privada nas funções do Poder Público; b) permite a legitimação coletiva.<sup>142</sup>

Registra-se que a denominação mandado de segurança coletivo, como espécie de mandado de segurança, consagrou-se, somente, com a Constituição de 1988, única Constituição brasileira que, efetivamente, disciplinou a tutela jurisdicional dos interesses de

---

<sup>139</sup> BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 8.

<sup>140</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 58, p. 75, abr./jun. 1990.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 75.

massa (art. 5.º, LXIX e LXX, c/c o inciso XXXV, art. 129, III, etc). As Cartas anteriores apenas asseguravam o acesso à justiça para a salvaguarda de direitos individuais, a exemplo da Constituição de 1946, apontada como democrática (art. 141, § 4.º): “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.<sup>143</sup>

Dessas breves reflexões, parece surgir o início das seguintes constatações: a) a Constituição de 1998 não criou um novo mandado de segurança, mas, apenas, permitiu que ele se prestasse, também, à tutela coletiva, de modo que se pode falar em mandado de segurança individual e em mandado de segurança coletivo; b) o mandado de segurança preserva a essência, a tradição e a potencialidade do conhecido mandado de segurança.

Observa-se, desse modo, que, como garantia individual por excelência, o mandado de segurança, a rigor, foi o instrumento que potencializou o particular contra as investidas arbitrárias do Estado ou de quem o representasse. Entretanto, o constituinte de 1988 entendeu ser insuficiente que o remédio se limitasse à titularidade individual do ofendido. Achou conveniente ampliar a legitimidade ativa para a propositura da demanda, conferindo-a a pessoas coletivas, visando a uma proteção eficiente para os direitos líquidos e certos. Daí a criação do mandado de segurança coletivo, que apresenta os mesmos objetivos do tradicional mandado de segurança individual, só que podendo ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses dos seus membros ou associados (art. 5.º, LXX).<sup>144</sup>

A umbicalidade entre o mandado de segurança individual e o coletivo é de tal dimensão que a Constituição dispensou o contorno do remédio do inciso LXX do art. 5.º, pois já o fizera no inciso LXIX.<sup>145</sup>

Em seguida, iniciar-se-á o exame do mandado de segurança coletivo.

### 3.2 DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: ORIGEM E GENERALIDADES

Alguns dispositivos abriram oportunidade para a criação do mandado de segurança coletivo, a saber:

---

<sup>142</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de et al. **Mandado de segurança**: introdução e comentários à Lei 12.016, de 7-8-2009 (artigo por artigo) com indicação do PLS n. 222/2010. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 38.

<sup>143</sup> ALMEIDA, loc. cit.

<sup>144</sup> ALMEIDA, loc. cit.

<sup>145</sup> ALMEIDA, loc. cit.

- 1) a previsão do art. 513, da CLT, que preceitua – “São prerrogativas dos sindicatos: a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida”;
- 2) a previsão do art. 511, § 1.º, também da CLT: “A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico[...]”;
- 3) o art. 1.º, da Lei 4.215/63 (à época o vigente Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil): “A Ordem dos Advogados do Brasil [...] é o órgão de [...] defesa da classe dos advogados em toda a República. Parágrafo único. Cabe à Ordem representar, em juízo e fora dele, os interesses gerais da classe dos advogados e os individuais, relacionados com o exercício da profissão.”<sup>146</sup>

Os fundamentos legais acima citados permitiram ao Supremo Tribunal Federal o reconhecimento da possibilidade do mandado de segurança por sindicato, órgão ou associação de classe, no interesse da respectiva categoria. Portanto, são antecedentes jurisprudenciais que admitiram o mandado de segurança sob a espécie coletiva.<sup>147</sup>

O primeiro precedente foi o MS 18.428-DF, no qual se discutiu a legitimação extraordinária *ad causam* do Sindicato dos Corretores de Navios do Estado da Guanabara no interesse de seus associados, que atacou ato do Presidente da República; o segundo julgado foi o MS 20.170-DF, que discutiu a mesma preliminar, em favor da Ordem dos Advogados do Brasil, no interesse de toda a classe dos advogados, acerca do recrutamento destinado à composição do Tribunal Superior do Trabalho.<sup>148</sup>

Quanto ao primeiro precedente, destacam-se:<sup>149</sup>

O Sindicato dos Corretores de Navios do Estado da Guanabara, o Sindicato dos Corretores de Navios de Santos, o Sindicato dos Corretores de Mercadorias e Navios, do Estado do Pará, representando seus associados, nos termos do art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, por exorbitante “*contra legem*”, ato do Exmo. Sr. Presidente da República, promulgando o Decreto n. 61.336, de 12 de setembro de 1967 [...]. Relativamente à segunda preliminar, bem mostram os impetrantes que, como pessoas jurídicas, têm individualidade e, como tal, legitimidade ativa para, pela via do mandado de segurança, pedir proteção contra ato ilegal ou abusivo que

<sup>146</sup> OLIVEIRA, Lourival Gonçalves de. Interesse processual e mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 56, p. 77, out./dez. 1989.

<sup>147</sup> OLIVEIRA, loc. cit.

<sup>148</sup> OLIVEIRA, loc. cit.

<sup>149</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 18.428, Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Barros Monteiro. **Diário [da] Justiça**, 19 ago. 1970. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2818428%2E+OU+18428%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cdzcgxw>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

lhe subtraia direito líquido e certo. Aliás, assim já entendeu o Supremo Tribunal Federal no RMS n. 17.954, publicada na REJ, v. 42, p. 795-797.

Sobre o segundo julgado:<sup>150</sup>

Quando a Ordem ou os sindicatos “representem”, em juízo, os interesses gerais da classe, em verdade não exercitam direitos alheios individuais, somados num feixe, mas uma categoria própria de direitos, a que foi conferida proteção unitária, com o consequente direito de ação. [...] Não vejo, pois, como negar a essa categoria de direitos o amparo do mandado de segurança, que a Constituição assegura ao “direito líquido e certo não amparado por habeas corpus”, sem exigir que corresponda à pessoa física, individualmente considerada.

O mandado de segurança coletivo é uma espécie do gênero mandado de segurança, com idênticos pressupostos constitucionais, incumbidos de: 1) proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data; 2) atacar ato ou omissão, maculado pela ilegalidade ou abuso de poder, proveniente de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público.<sup>151</sup>

Por sua vez, o direito líquido e certo no mandado de segurança coletivo, expressão de sentido exclusivamente processual, desdobra-se em três categorias: os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.<sup>152</sup>

A locução constitucional “em defesa dos interesses de seus membros ou associados” não pode significar uma tutela individual dessas pessoas, mas, sim, a defesa do interesse coletivo que elas representam. Logo, o interesse coletivo não é a soma quantitativa dos interesses individuais, mas uma qualificação de interesse supraindividual, em que a Constituição expressa na locução “organização sindical, entidade de classe ou associação”, pela aptidão de harmonizar anseios e ideias.<sup>153</sup>

Assim, o mandado de segurança coletivo apresenta regime vinculado, de maneira a não se distanciar das bases do *writ* individual, decorrência da sistemática da Constituição de 1988. Isso porque o constituinte não criou um instituto autônomo e separado, mas, apenas, estendeu a legitimidade ativa do mandado de segurança, com a finalidade de repelir ofensas a direitos líquidos e certos, não de uns poucos filiados de partidos políticos, sindicatos,

<sup>150</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.170. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Decio Miranda. **Diário [da] Justiça**, 30 de mar. de 1979. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2820170%2EENUME%2E+OU+20170%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/an58mbo>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

<sup>151</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. **Mandado de segurança coletivo**: em defesa dos partidos políticos, associações, sindicatos, entidades de classe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 35.

<sup>152</sup> BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 48.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 51-52.

entidades de classe ou associações, mas da categoria ou totalidade de seus membros, que tenham uma prerrogativa a defender em juízo.<sup>154</sup>

Instituído, pois, pela Constituição Federal de 1988, no inciso LXX do art. 5.º, com eficácia plena ou autoaplicável, o mandado de segurança coletivo foi amplamente utilizado, mesmo antes de sua regulamentação infraconstitucional. O que foi correto, mas provocou diferentes manifestações nos tribunais, “nem sempre harmônicas e por vezes incorretas”.<sup>155</sup>

É conveniente não desprezar determinados princípios que norteiam o mandado de segurança, do qual o coletivo é espécie, visando a melhor compreensão do inciso LXX do art. 5.º:

1) o mandado de segurança, o habeas corpus, a ação popular, o habeas data e o mandado de injunção não são simples ações, reconduzíveis ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, mas, sim, instrumentos constitucionais-processuais de eficácia potenciada; 1.1) a Constituição firma o princípio da inviolabilidade do direito líquido e certo, concomitantemente fustigando a ilegalidade ou abuso de poder; 1.2) protegendo o direito líquido e certo, a Constituição impõe um procedimento sumariado, sem dilação probatória; 1.3) a Constituição assegura um provimento que afaste ou previna a lesão e que restaure eficazmente o direito, por meio da tutela *in natura* e não pelo equivalente monetário; 2) com relação ao mandado de segurança coletivo, a Constituição define regras de legitimação e de objeto; 3) qualquer lei e qualquer interpretação restritivas serão inquestionavelmente inconstitucionais.<sup>156</sup>

Essas orientações expostas no parágrafo anterior permitem que o intérprete aproxime-se do texto constitucional disposto a compreender o mandado de segurança coletivo não como uma ação qualquer, mas, como já dito, uma ação potenciada, extraindo na norma a maior carga possível de eficácia e efetividade.<sup>157</sup>

Sobre a alínea “a” do inciso LXX do art. 5.º, a Constituição Federal utilizou redação extremamente ampla, o que deve impedir qualquer restrição, sob pena de não se extrair do dispositivo uma maior carga de eficácia. Logo, o partido político estará legitimado para a proteção de qualquer direito, eleitoral ou não. Na primeira hipótese, defenderá seus próprios interesses institucionais, em razão dos quais se constituiu. Na segunda hipótese, por exemplo, atuando na proteção do consumidor ou meio ambiente, defenderá interesse alheio, embora em nome próprio. Entretanto, nenhuma restrição deve sofrer quanto aos interesses defendidos, ou seja, além dos coletivos e individuais homogêneos, titularizados nas pessoas filiadas ao

<sup>154</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. **Mandado de segurança coletivo**: em defesa dos partidos políticos, associações, sindicatos, entidades de classe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 35.

<sup>155</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 58, p. 75, abr./jun. 1990.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>157</sup> GRINOVER, loc. cit.

partido, pode viabilizar a proteção dos interesses ou direitos difusos, transcendendo a tutela de seus filiados.<sup>158</sup>

No tocante à alínea “b” do mencionado inciso LXX do art. 5.º da Constituição, a locução parece restritiva, isto é, “à defesa dos interesses de seus membros ou associados”. Todavia, interpretação nesse sentido, de que os interesses protegidos seriam apenas os coletivos em sentido estrito, desviaria ao critério de maior amplitude da ação potencializada. Ademais, levaria ao entendimento que o próprio dispositivo seria supérfluo, na medida em que seria absorvido pelo disposto no art. 8.º, III, em relação aos sindicatos, e pelo inciso XXI do art. 5.º, em relação às associações.<sup>159</sup>

Assim, a interpretação harmônica da alínea “b” do inciso LXX do art. 5.º com o art. 8.º, III, e XXI, do art. 5.º, todos da Constituição Federal, é a de que, em relação aos sindicatos e associações, as normas específicas tratam de interesses coletivos (sentido estrito) ou individuais homogêneos da categoria/membros, enquanto não sofreriam restrição pelo uso do mandado de segurança coletivo.<sup>160</sup>

Significa, em síntese, que as alíneas “a” e “b” do inciso LXX voltam-se para a tutela de todas as categorias de interesses e direitos. Assim, os legitimados à segurança coletiva podem atuar na defesa de interesses difusos, comuns a todos os filiados, membros ou associados; na defesa de interesses coletivos, titularizados em somente uma parcela dos filiados, membros ou associados; e na proteção dos direitos pessoais, os quais poderiam ser defendidos por meio do mandado de segurança individual, mas que podem obter tratamento conjunto, em atenção à sua homogeneidade, de maneira a evitar a proliferação de seguranças contraditórias ou mesmo o fenômeno processual denominado litisconsórcio multitudinário.<sup>161</sup>

O art. 5.º, LXX, da Constituição Federal, criou casos de legitimação extraordinária, precisamente de substituição processual, quando atribuiu às pessoas indicadas nas letras a e b o poder de ajuizar mandado de segurança coletivo em defesa “dos interesses de seus membros ou associados”. A titularidade da ação não coincidirá com a titularidade da relação jurídica controvertida. O sindicato, a associação ou a entidade de classe não se apresentará como titular do direito a ser protegido, embora esteja legitimado para atuar em juízo, ou seja, autorizado por dicção constitucional. Em razão disso, os partidos, as organizações sindicais, as entidades de classe ou as associações legalmente constituídas não necessitam da

---

<sup>158</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 58, p. 78, abr./jun. 1990.

<sup>159</sup> GRINOVER, loc. cit.

<sup>160</sup> Ibid., p. 79.

<sup>161</sup> GRINOVER, loc. cit.



autorização a que menciona o inciso XXI do art. 5.º da Constituição para a impetração do mandado de segurança coletivo.<sup>162</sup>

Assim, não se deve exigir do rol de legitimados ao mandado de segurança coletivo senão o que a Constituição expressamente menciona. Nenhum outro requisito, muito menos a autorização do inciso XXI do art. 5.º, faz-se necessário para a impetração da ação.<sup>163</sup>

Como já visto, o surgimento do mandado de segurança coletivo, conferindo legitimidade ao sindicato, entidade de classe ou associação, tem explicação, precisamente, na interpretação restritiva que era conferida pelos tribunais quanto à atuação dos sindicatos e associações, salvo no juízo trabalhista e mesmo aí no tocante ao mandado de segurança.<sup>164</sup>

O intérprete, bem como o futuro legislador<sup>165</sup>, não podem criar óbices à legitimação, salvo os decorrentes da Constituição. Assim, o ajuizamento de mandado de segurança coletivo, seja pelos partidos políticos, organizações sindicais, entidades de classe, seja, ainda, pelas associações legalmente constituídas, independe de autorização expressa a que faz menção o inciso XXI do art. 5.º.<sup>166</sup> Seu objeto é tomado por exclusão: “qualquer direito líquido e certo, não puramente individual e não amparado por habeas corpus ou habeas data.”<sup>167</sup>

De logo, ressalta-se que a utilização dos termos “direito” (art. 5.º, LXIX) e “interesses” (art. 5.º, LXX, b) em mandado de segurança não traz qualquer prejuízo na compreensão do estudo da modalidade coletiva, porque tais expressões se equivalem; ou seja, os termos empregados no texto da Constituição Federal, no art. 5.º, LXIX e LXX, constituem expressões sinônimas, utilizadas com o mesmo sentido, afastando-se, assim, a ideia de que a liquidez e certeza do interesse, agora coletivo, deveria consubstanciar-se, efetivamente, em um direito.<sup>168</sup>

Finalmente, cabe asseverar que a distinção entre direito subjetivo e interesse no sistema jurídico brasileiro é completamente desnecessária, retrógrada e não leva em conta as modernas tendências do direito e do processo.<sup>169</sup>

---

<sup>162</sup> BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 57-59.

<sup>163</sup> Ibid., p. 59.

<sup>164</sup> SILVA, Maria Gomes; LEHFELD, Lucas de Souza. Considerações sobre a legitimação ativa no mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 171, p. 334, maio 2009.

<sup>165</sup> As considerações remetem a Grinover, em texto bem anterior à Lei 12.016/2009.

<sup>166</sup> GRINOVER, op. cit., p. 77.

<sup>167</sup> CARVALHO NETO, Inacio de. **Manual de processo coletivo**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 184.

<sup>168</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 58, p. 77, abr./jun. 1990.

<sup>169</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. **Mandado de segurança coletivo**: em defesa dos partidos políticos, associações, sindicatos, entidades de classe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 57.

Apresentados o perfil histórico e a natureza do mandado de segurança coletivo, conveniente e oportuno para o avanço deste trabalho consiste em tratar de seu exame doutrinário e jurisprudencial, anteriormente à edição da Lei 12.016/2009.

### 3.3 MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: PERÍODO ANTERIOR À LEI 12.016/2009

Passa-se a verificar o mandado de segurança coletivo como visto pela doutrina e pela jurisprudência, notadamente antes da Lei 12.016/2009, que somente ao final será abordada.

Quais são, pois, os direitos ou interesses tuteláveis pelo mandado de segurança coletivo? Essa pergunta delimita a extensão do uso do mandado de segurança coletivo e suas potencialidades.

Como visto, o mandado de segurança coletivo confere aos legitimados a possibilidade de defesa de direitos e interesses, indistintamente. Todavia, a redação constitucional, por si só, não precisa quais os direitos ou interesses que podem ser objeto da impetração.

O adjetivo “coletivo”, figurado no inciso LXX do art. 5.º da Constituição Federal, ocasionou dúvida se a segurança limitar-se-ia aos direitos subjetivos de grupos ou coletividades ou se, de outra maneira, aquela voltar-se-ia, não somente aos direitos coletivos em sentido estrito, mas, sim, às três categorias: coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Há três posições sobre a extensão dos direitos coletivos abarcados pelo mandado de segurança coletivo: I) uma que exclui os interesses difusos; II) outra que entende que estão incluídas as três categorias – difusos, coletivos e individuais homogêneos; III) outra que só admite os interesses individuais homogêneos.

Observemos alguns argumentos à tese de exclusão dos direitos difusos: a) por serem espalhados, “desorganizados”, muitos amplos, fluidos e amorfos, não podem ser comprovados, documentalmente, na petição inicial;<sup>170</sup> b) o mandado de segurança coletivo não é a única opção existente para a tutela dos interesses difusos. Para a defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural, dos consumidores e tantos outros interesses difusos, espalhados num contingente indeterminado de pessoas, nada impede, antes pelo contrário, a utilização da ação civil pública e da ação popular, por exemplo;<sup>171</sup> c) nenhum dos legitimados

---

<sup>170</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. **Mandado de segurança coletivo**: em defesa dos partidos políticos, associações, sindicatos, entidades de classe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 65-66.

<sup>171</sup> BULOS, loc. cit.

para o mandado de segurança coletivo pode atuar na defesa de interesses difusos, que transcendem à categoria.<sup>172</sup>

A posição que exclui a possibilidade de defesa dos interesses difusos sustenta, assim, em síntese, que os interesses difusos podem ser defendidos por outros meios processuais, notadamente a ação civil pública; e a incompatibilidade dos interesses difusos com a noção de liquidez e certeza, bem como da impossibilidade de indicação dos titulares do direito.<sup>173</sup>

A tese que inclui os interesses difusos sustenta: a) excluir sob o fundamento da possibilidade de ação civil pública fere o art. 5.º, XXXV, da CF, até porque a ação popular, também de índole constitucional, regulamentada em 1965, já assegurava a proteção de interesse difuso; b) o mandado de segurança também se destina à defesa de interesses difusos; c) o direito difuso se compatibiliza com a liquidez e certeza, na medida em que pode ser comprovado por documentos, dispensando dilação probatória.

As palavras contidas no texto constitucional, argumentam, devem ser compreendidas em seu sentido geral, comum. A razão é que o sentido do texto da Constituição não se revela técnico, mas político. A Carta foi elaborada para o povo, aqui entendido como todos os brasileiros, mesmo os desconhecedores da linguagem jurídica. Do contrário, exigir-se-ia um mandado de segurança coletivo, um difuso e outro individual homogêneo.<sup>174</sup>

Os legitimados à segurança coletiva podem atuar, desse modo, na defesa de interesses difusos, transcendentem à categoria, de interesses coletivos, comuns a todos os filiados, membros ou associados, e de interesses que se titularizem em somente uma parcela dos filiados, membros ou associados.<sup>175</sup>

Finalmente, quanto à tese que somente admite os interesses individuais homogêneos, argumenta-se que somente os direitos (individuais) comuns a uma coletividade podem ser objeto de mandado de segurança coletivo, pois a índole do mandado de segurança não permitiria ir além disso, ou seja: a) a norma constitucional instituidora do mandado de segurança coletivo não poderia sobrepor-se aos cânones hermenêuticos próprios do instituto processual do mandado de segurança; b) qualquer interpretação isolada da norma constitucional seria equivocada e ilegítima; c) não seria, portanto, a norma constitucional

---

<sup>172</sup> DINAMARCO, Pedro da Silva. A sentença e seus desdobramentos no mandado de segurança individual e coletivo. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coords.). **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança**: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 693.

<sup>173</sup> SILVA, Maria Gomes; LEHFELD, Lucas de Souza. Considerações sobre a legitimação ativa no mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 171, p. 334, maio 2009.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 352.

<sup>175</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 58, p. 79, abr./jun. 1990.

instituidora do mandado de segurança coletivo que determinaria a natureza do instituto, mas, sim, o instituto do mandado de segurança que determinaria os limites da norma constitucional.<sup>176</sup>

O Superior Tribunal de Justiça reconheceu, já no ano de 1989, a adequação do mandado de segurança coletivo para a defesa de interesse difuso:<sup>177</sup>

A Constituição de 1988, entretanto, ao instituir o mandado de segurança coletivo (CF, art. 5.º, LXX), que pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, fê-lo de forma ampla, vale dizer, de modo a fazê-lo protetor de interesses – difusos e coletivos – e direitos subjetivos. [...] *No caso sob julgamento, a ordem é pedida para o fim de serem protegidos interesses difusos, ou interesses que dizem respeito ao meio ambiente. Esses interesses, conforme vimos, encontram proteção através do mandado de segurança coletivo* (CF, art. 5.º, LXX), da ação popular (CF, art. 5.º, LXXIII) e da ação civil pública (Lei nº. 7347, de 24.7.85). (grifo nosso)

Entretanto, a divergência não demorou a surgir no Superior Tribunal de Justiça:<sup>178</sup>

Assim, a exemplo dos sindicatos e das associações, também os partidos políticos só podem impetrar mandado de segurança coletivo em assuntos integrantes de seus fins sociais em nome de filiados seus, quando devidamente autorizados pela Lei ou por seus Estatutos. Não pode ele vir a Juízo defender direitos subjetivos de cidadãos a ele não filiados ou interesses difusos e sim direito de natureza política [...]. *Não podemos deixar nascer este monstro capaz de agir em nosso nome sempre que julgar conveniente, dentro ou fora de seus fins sociais, contra a nossa vontade, a pretexto de defender nosso direito.* (grifo nosso)

Nota-se que o julgado citado, ao tratar o mandado de segurança coletivo, em virtude do fenômeno da substituição processual “contra a nossa vontade”, como um “monstro”, parece ignorar informações comezinhas sobre legitimação extraordinária.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em relação à admissibilidade dos interesses difusos como objeto de mandado de segurança, revelou-se instável:

Mandado de segurança – Mandado de segurança individual – Mandado de segurança coletivo – Interesses difusos. I – o mandado de segurança individual visa a proteção da pessoa, física ou jurídica, contra ato de autoridade que cause lesão, individualizadamente, a direito subjetivo (CF, art. 5.º, LXIX). Interesses difusos e coletivos, a seu turno, são protegidos pelo mandado de segurança coletivo (CF, art.

<sup>176</sup> SILVA, Ovídio Baptista. Mandado de Segurança – meio idôneo para a defesa de interesses difusos? **Revista de Processo**. São Paulo, n. 60, p. 144, out./dez.1990.

<sup>177</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 266, Distrito Federal. Relator Ministro Carlos Velloso, **Diário [da] Justiça**, 19 fev. 1990. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num\\_registro=198900125095&dt\\_publicacao=19-02-1990&cod\\_tipo\\_documento=>](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_registro=198900125095&dt_publicacao=19-02-1990&cod_tipo_documento=>)>. Acesso em: 25 jan. 2013.

<sup>178</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 197. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Garcia Vieira. **Diário [da] Justiça**, 15 out. 1990. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num\\_processo=&num\\_registro=198900096311&dt\\_publicacao=15/10/1990>](https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=198900096311&dt_publicacao=15/10/1990>)>. Acesso em: 25 jan. 2013.

5.º, LXX), pela ação popular (art. 5.º, LXXIII) e pela ação civil pública (Lei 7.347/85). II – Agravo regimental improvido.<sup>179</sup>

RMS – Constitucional – Mandado de segurança coletivo – Partido político – *O mandado de segurança coletivo visa a proteger direito de pessoas integrantes da coletividade do impetrante. Distinguem-se, assim, da ação constitucional que preserva direito individual, ou difuso. O partido político, por essa via, só tem legitimidade para postular direito de integrante de sua coletividade.* (grifo nosso)<sup>180</sup>

Mandado de segurança coletivo – Associações – Legitimação ativa – Direitos individuais e difusos – Art. 5.º, LXX, b, da CF/1988. 1. *Não se pode aceitar como óbice à legitimação ativa da associação o fato de, também, estar defendendo direitos individuais dos seus associados e, dentre os interessados estarem pessoas estranhas aos seus quadros, pois, pelo alcance da norma contida no art. 5.º, LXX, b, da CF/1988, a hipótese não é de representação, mas de defesa dos interesses de seus filiados e, também, da categoria.* 2. Precedentes do STJ e do STF. 3. Recurso provido. (grifo nosso)<sup>181</sup>

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. É vedada a utilização do mandado de segurança como substitutivo da ação popular (súmula 101/STF). Mandado de segurança extinto sem resolução do mérito.<sup>182</sup>

Em favor da tese da admissibilidade do mandado de segurança coletivo na defesa de interesse difuso, importante ressaltar a fundamentação encontrada em processos coletivos relatados pelo então Ministro do STJ, Luiz Fux, reiterando que o referido instituto processual compõe o microsistema de tutela dos interesses coletivos:

[...] A Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37 da CF/1988 como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um micro-sistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Cautelar Inominada, Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança

<sup>179</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 266, Distrito Federal. Relator Ministro Carlos M. Velloso. **Diário [da] Justiça**, 19 fev.1990. Disponível em:< [https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num\\_registro=198900125095&dt\\_publicacao=19-02-1990&cod\\_tipo\\_documento=](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_registro=198900125095&dt_publicacao=19-02-1990&cod_tipo_documento=). Acesso em: 02 fev. 2013.

<sup>180</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 2.423-4, Distrito Federal. Relator Ministro Vicente Cernicchiaro. **Diário [da] Justiça**, 27 maio1993. Disponível em:< [https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num\\_registro=199200325904&dt\\_publicacao=22-11-1993&cod\\_tipo\\_documento=](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_registro=199200325904&dt_publicacao=22-11-1993&cod_tipo_documento=)>. Acesso em: 02 fev.2013.

<sup>181</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 4.821, Rio de Janeiro. Relator Ministro Edson Vidigal. **Diário [da] Justiça**, 31 maio 1999. Disponível em:< [https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num\\_registro=199400288999&dt\\_publicacao=31-05-1999&cod\\_tipo\\_documento=](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_registro=199400288999&dt_publicacao=31-05-1999&cod_tipo_documento=). Acesso em: 02 fev. 2013.

<sup>182</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 11.399, Distrito Federal. Relator Ministro João Otávio de Noronha. **Diário [da] Justiça**, 12 fev. 2007. Disponível em:< [https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=669487&sReg=200600172033&sData=20070212&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=669487&sReg=200600172033&sData=20070212&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2013.

Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.<sup>183</sup>

[...] Hodierdamente, após a constatação da importância e dos inconvenientes da legitimação isolada, não há lugar mais para o veto da *legitimatío ad causam* do Ministério Público para a ação popular, a ação civil pública ou o mandado de segurança coletivo. [...] Em consequência, legitima-se o *Parquet* a toda e qualquer demanda que vise à defesa dos interesses difusos e coletivos, sob o ângulo material ou imaterial.<sup>184</sup>

Em relação ao Supremo Tribunal Federal, mostra-se a divergência entre os ministros da Corte:

[...] Pretende-se na impetração que a instituição do mandado de segurança coletivo teria estendido a tutela mandamental aos interesses legítimos e não apenas, como o mandado de segurança individual, aos direitos subjetivos. [...] De minha parte, Senhor Presidente, tenho profundas dúvidas sobre a utilidade e a pertinência ao sistema jurídico brasileiro da importação da polêmica europeia em torno da distinção entre direitos subjetivos e interesses legítimos, na Europa, vinculada estritamente à temática do contencioso administrativo e sua delimitação em face da competência dos tribunais judiciais. [...] Minha tendência é a de acolher a posição de Calmon de Passos (Constituição e Processo, 1989, p. 11) para quem “*interesse que a ordem jurídica protege e que na ordem jurídica dispõe de instrumentos para sua satisfação é interesse configurador de direito, e direito subjetivo, se atribuível a um sujeito determinado*”. Assim, os interesses difusos, para cuja tutela se aprestou a ação civil pública (L. 7.347/85) e os interesses plurais e homogêneos de todos os membros de determinadas categorias sociais diferenciadas e organizadas em entidades de classe, sindical ou não, ou associações civis de outra natureza, às quais se abriu a via do mandado de segurança coletivo (CF, art. 5.º, LXX).<sup>185</sup>

[...] A doutrina, ao explicitar a natureza do mandado de segurança coletivo e ao definir a condição formal em que as entidades de classe podem fazer instaurar esse processo coletivo, não apenas salienta, como também adverte, que os direitos amparáveis por essa via mandamental são, exclusivamente, os direitos que os seus próprios associados, nessa condição, titularizem. [...] A delimitação constitucional do âmbito material de incidência do mandado de segurança coletivo – cuja pertinência é indissociável da tutela jurisdicional dos direitos inerentes à condição de associado ou de membro de entidade de classe – só legitima a substituição processual já referida na precisa medida em que o interesse do substituto (entidade de classe), em agir no processo coletivo, seja conexo ao interesse de agir do substituído (membro ou associado da entidade corporativa).<sup>186</sup>

[...] O Sr. Ministro Carlos Velloso: - Senhor Presidente, objetiva-se, no mandado de segurança coletivo, a defesa do interesse de membros ou associados das entidades

<sup>183</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 1.249.132, São Paulo. Relator Ministro Luiz Fux. **Diário [da] Justiça**, 09 set. 2010. Disponível em: <  
[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=997942&sReg=200902248850&sData=20100909&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=997942&sReg=200902248850&sData=20100909&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2013.

<sup>184</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 700.206, Minas Gerais. Relator Ministro Luiz Fux. **Diário [da] Justiça**, 19 mar. 2010. Disponível em: <  
[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=628297&sReg=200401579503&sData=20100319&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=628297&sReg=200401579503&sData=20100319&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2013.

<sup>185</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 21.059-1, Rio de Janeiro, Tribunal Pleno. Relator Sepúlveda Pertence. **Diário [da] Justiça**, 19 out. 1990. Disponível em: <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85414>. Acesso em: 02 fev. 2013.

<sup>186</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. AgRg n. 00212918/160, Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Celso de Mello. **Diário [da] Justiça**, 20 out. 1995. Disponível em: <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=373421>. Acesso em: 02 fev. 2013.

inscritas no inciso LXX, b, do art. 5.º, da Constituição. Noutras palavras, visa-se, por via dessa ação, a defesa de direitos ou interesses coletivos e até difusos, interesses que o direito americano ou o sistema de common law de há muito protege por meio das class action. [...] Logo que veio a lume a Constituição de 1988, inúmeros juristas doutrinaram a respeito do tema, uns a sustentarem que o mandado de segurança coletivo protege, apenas, interesses coletivos, interesses que concernem à categoria representada pela entidade legitimada para a causa; outros, entretanto, não emprestando interpretação restritiva ao novo dispositivo constitucional, mas, sim, interpretando-o com largueza, como deve acontecer quando se interpretam garantias constitucionais, dissertaram no sentido de que, por meio do mandado de segurança coletivo, defendem-se direitos subjetivos e interesses coletivos. Eu próprio assim procedi, na linha de modernos doutrinadores da jurisdição constitucional (conf. Meu “As Novas Garantias Constitucionais, RDA, 177/14, 20-22). [...] *Continuo pensando, Senhor Presidente, que o mandado de segurança coletivo protege tanto os interesses – é a palavra que a Constituição utiliza – coletivos e difusos, quanto os direitos subjetivos.* [...] Quando a ordem jurídica brasileira não consagrava o mandado de segurança coletivo, vozes do maior respeito levantaram-se para pleitear a defesa de interesses e de direitos coletivos, através do mandado de segurança individual, com base no § 2.º do art. 1.º da Lei 1533, de 1951. Uma dessas vozes foi a do professor e desembargador Barbosa Moreira, do Rio de Janeiro, que, num acórdão que ficou famoso, entendeu de pôr em prática o que pregava como doutrinador. Nesse acórdão, publicado na RDA 156/172, Barbosa Moreira, decidindo mandado de segurança, deu proteção a interesses. Chegando ao Supremo Tribunal, o acórdão acabou sendo reformado, porque esta Corte entendeu que o mandado de segurança individual – na época não havia, nem seria preciso lembrar, o mandado de segurança coletivo – protegia, apenas, direito subjetivo e não interesses que defluem de normas objetivas (RE nº 103.299-RTJ 120/328). Hoje, sob o pálio da Constituição de 1.988, em que há o mandado de segurança coletivo – CF, art. 5.º, inc. LXX – esse entendimento não pode persistir, data venia. (grifo nosso)<sup>187</sup>

Nota-se a posição aberta do Ministro Carlos Velloso, reconhecedor da utilização do mandado de segurança coletivo para a defesa de interesses difusos.<sup>188</sup>

A Senhora Ministra Ellen Gracie (Relatora): [...] A tese do recorrente no sentido da legitimidade dos partidos políticos para impetrar mandado de segurança coletivo estar limitada aos interesses de seus filiados não resiste a uma leitura atenta do dispositivo constitucional *supra*. Ora, se o Legislador Constitucional dividiu os legitimados para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo em duas alíneas, e empregou somente em relação à organização sindical, à entidade de classe e à associação legalmente constituída a expressão “em defesa dos interesses de seus membros ou associados” é porque não quis criar esta restrição aos partidos políticos. Isso significa dizer que está reconhecido na Constituição o dever do partido político de zelar pelos interesses coletivos, independente de estarem relacionados a seus filiados. [...] Também entendo não haver limitações materiais uso deste instituto por agremiações partidárias, à semelhança do que ocorre na legitimação para propor ações declaratórias de inconstitucionalidade. Com efeito, o Plenário desta Corte, no julgamento da ADIMC 1.096 (DJ 07/04/2000), entendeu que o requisito da pertinência temática é inexigível no controle abstrato de constitucionalidade pelos partidos políticos. [...] À agremiação partidária, não pode ser vedado o uso do mandado de segurança coletivo em hipóteses concretas em que estejam em risco, por exemplo, o patrimônio histórico, cultural ou ambiental de determinada comunidade. [...] Assim, se o partido político entender que determinado interesse difuso se encontra ameaçado ou lesado por qualquer ato da administração, poderá fazer uso do

<sup>187</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. AgRg n. 00212918/160, Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Celso de Mello. **Diário [da] Justiça**, 20 out. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=373421>. Acesso em: 02 fev. 2013.

<sup>188</sup> Registra-se que o referido ministro já não mais faz parte da composição do tribunal, em virtude de aposentadoria.

mandado de segurança coletivo, que não se restringirá apenas aos assuntos relativos a direitos políticos e nem a seus integrantes.<sup>189</sup>

O entendimento da Ministra Ellen Gracie também foi no sentido da ampla legitimidade do partido político, à semelhança do que ocorre com as ações de controle de constitucionalidade.<sup>190</sup>

[...] O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO – Em verdade, o que quero dizer é o seguinte: não se exige do partido político, como bem assentou a eminente Relatora, que ele venha a juízo, em processos de jurisdição concreta ou subjetiva, defender interesses dos seus filiados. Claro que ele tem habilitação processual para isso, mas ele pode ir além e ir em defesa de interesses difusos e coletivos.<sup>191</sup>

Da mesma forma ampla, foi a percepção do Ministro Carlos Britto.<sup>192</sup>

“[...] O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – [...] Não imagino que o partido político possa fazer a defesa de interesses outros que não os de seus eventuais filiados.”<sup>193</sup>

Já o Ministro Gilmar manteve-se fiel à restrição aos partidos políticos, por intermédio do mandado de segurança coletivo.

[...] O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO – [...] No caso, cuida-se não do ajuizamento de uma ação civil pública, mas da impetração de mandado de segurança coletivo. Não há qualquer dúvida sobre o trato diferenciado da matéria, considerados os partidos políticos, dos quais somente se exige a representação no Congresso Nacional, tal como ocorre para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, de acordo com o art. 103 da Constituição Federal; tal como ocorre com organizações diversas, organização sindical, entidades de classe ou associação legalmente constituída, em relação às quais se requer não só o funcionamento há, pelo menos, um ano, como também que atuem em defesa de seus membros ou associados. Vale dizer: a legitimação dos partidos políticos, segundo o texto constitucional, é ampla e irrestrita. Dir-se-á: não se trata, na hipótese, de interesses difusos ou coletivos. Realmente, mas vem a pergunta: há, no preceito revelador da legitimidade dos partidos políticos para a impetração coletiva, a restrição? Não, ao contrário do que acontece com o Ministério Público em relação à ação civil pública.<sup>194</sup>

O Ministro Marco Aurélio também salientou que a legitimação dos partidos políticos para o mandado de segurança é “ampla e irrestrita”.

[...] O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO – [...] A legitimação dos partidos políticos, ao que penso, estaria jungida à defesa de interesses dos seus filiados no que diz respeito aos direitos políticos e aos direitos fundamentais. [...] Penso que não seria possível conferir aos partidos políticos uma legitimação universal maior do que aquela conferida ao Ministério Público. Esta Corte, em dois julgamentos – o mencionado pela eminente Ministra Ellen Gracie, RE 213.631/MG, julgado em 9 de dezembro de 1999, e também o RE 195.056/PR, de minha própria relatoria, também julgado por este Plenário -, negou ao Ministério Público legitimidade para propor ação civil pública no que toca à cobrança de tributos. [...] No que concerne às

<sup>189</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 196.184-8, Amazonas. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Ellen Gracie. **Diário [da] Justiça**, 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

<sup>190</sup> Registra-se que a referida ministro já não mais faz parte da composição do tribunal.

<sup>191</sup> BRASIL. loc. cit.

<sup>192</sup> O ministro foi recentemente aposentado.

<sup>193</sup> BRASIL. loc. cit.

<sup>194</sup> BRASIL. loc. cit.



organizações sindicais, às entidades de classe ou às associações legalmente constituídas e em funcionamento, este Plenário já reconheceu legitimidade para, em nome de seus membros ou associados, impetrar segurança que tenha por objeto tributo. Esta Corte, em decisão que considero memorável, conferiu a essas entidades de classe legitimidade para tal. Mas assim o fez porque o dispositivo tem muito mais largueza. A alínea “b” do inciso LXX do artigo 5.º da Constituição cuida da legitimidade com muito mais amplitude do que aquela posta na alínea “a”. [...] De sorte que às organizações ou entidades inscritas na alínea “b” do inciso LXX do art. 5.º, penso ser possível estender legitimidade para a defesa de interesses de seus membros ou associados no que toca à matéria tributária, no que toca a tributos. Ao partido político, entretanto, penso não ser possível.<sup>195</sup>

[...] O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – [...] Mas, positivamente, não vejo, na leitura sistemática e teleológica da Constituição e na própria criação do mandado de segurança coletivo, margem para conferir aos partidos políticos essa verdadeira curatela sobre qualquer grupo social, a ponto de vir a defender, como melhor lhe pareça, quaisquer interesses individuais homogêneos. [...] Minha dificuldade é que, em princípio, não aludo a direitos difusos, mas a interesses difusos. E mandado de segurança para mim, coletivo ou individual, é para a proteção de direito subjetivo líquido e certo. Por isso, não vou aprofundar a discussão nesse momento, porque me parece claro que, para interesses individuais, patrimoniais, relativos ao imposto sobre propriedade urbana, efetivamente, não têm legitimação os partidos políticos. [...] Acompanho o voto da eminente Relatora, deixando tudo mais em aberto para uma ocasião em que seja necessário aprofundar o exame do tema.<sup>196</sup>

O que se evidencia, neste momento, é que, independentemente da Lei 12.016/2009, havia vacilação doutrinária e jurisprudencial, inclusive nos Tribunais Superiores, quanto à possibilidade de defesa dos interesses difusos através do mandado de segurança coletivo, bem como restrição à legitimidade dos partidos políticos.

Ante a análise da posição do Supremo Tribunal Federal, há de se verificar, em seguida, o tema da legitimidade do mandado de segurança coletivo.

---

<sup>195</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 196.184-8, Amazonas, Tribunal Pleno. Relatora Ministra Ellen Gracie. **Diário [da] Justiça**, 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>. Acesso em: 12 fev. 2013.

<sup>196</sup> BRASIL. loc. cit.

#### 4 DA LEGITIMIDADE NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

A melhor interpretação parece considerar que o mandado de segurança coletivo nada mais é que o velho mandado de segurança, agora direcionado à proteção de direitos coletivos, cuja legitimidade não se confere a todas as pessoas, universalidades reconhecidas pelo direito ou mesmo órgãos despersonalizados, como sempre se compreendeu em relação ao mandado de segurança individual, mas apenas a um rol de legitimados.<sup>197</sup>

Do ponto de vista do Direito Processual Civil, tecnicamente, houve uma alteração, por força da Constituição, da legitimidade ativa, nas hipóteses em que se pretenda, via mandamental, prevenir ou reparar lesão a direitos ou interesses coletivos, cuja apreciação, por esse mecanismo processual, era proibida, uma vez que a proteção somente se destinava a direitos individuais.<sup>198</sup>

Assim, a introdução do mandado de segurança coletivo, em sentido processual, significa uma modificação na legitimação ativa do mandado de segurança, de modo a possibilitar o uso do *mandamus* como instrumento, também, de tutela coletiva, rompendo a mera visão individualista processual.<sup>199</sup>

Ora, a sociedade de massa caracteriza-se por sua complexidade, pelos fenômenos multiinterativos da produção, da troca e do consumo em larguíssima escala; pelos relacionamentos entre grandes grupos e pelo intenso movimento deles no seio do organismo social; por seríssimas questões interindividuais, surgidas com a superpopulação, a urbanização, a automação e a degradação ambiental; pela sofisticação dos anseios pessoais e populares; pelas novas demandas culturais; pela influência massiva dos meios de comunicação; pelo *stress* generalizado; pelas rápidas mudanças, pelos modismos e pela tecnologia. E, principalmente nos países de terceiro mundo, pelos grandes contrastes trazidos pela evolução desigual dos estamentos sociais, pela pobreza de muitos, ressaltada na comparação com o elevado bem-estar de outros.<sup>200</sup>

De antemão, ressalta-se que o regime de substituição processual destinado ao mandado de segurança para a tutela coletiva de direito líquido e certo conferiu inovadora dimensão ao writ, transformando-o em inequívoca ação coletiva, razão pela qual ao mandado de segurança coletivo devem ser aplicadas também as normas relacionadas ao processo coletivo.<sup>201</sup>

<sup>197</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Mandado de segurança coletivo**: legitimação ativa. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 20-21.

<sup>198</sup> Ibid., p. 24.

<sup>199</sup> DANTAS, loc. cit.

<sup>200</sup> Ibid., p. 34.

<sup>201</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 266.

A legitimidade ativa do mandado de segurança coletivo está prevista no art. 5.º, LXX, ‘a’ e ‘b’, da Constituição Federal: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. Algumas considerações precisam ser feitas, todavia.

Doutrina e jurisprudência fazem algumas restrições no âmbito da legitimidade, ou mesmo ampliações: a) não é raro encontrar decisões que limitem a atuação do partido político à defesa dos seus filiados e a questões políticas<sup>202</sup>; b) há dúvida na doutrina e na jurisprudência se a exigência da pré-constituição de um ano atinge o sindicato; c) há decisões que acolhem a legitimidade do Ministério Público para a impetração do mandado de segurança coletivo; d) a questão da pertinência temática para as associações, os sindicatos e as entidades de classe.<sup>203</sup>

Sobre a atuação dos partidos políticos, doutrinariamente, não é difícil encontrar a tese de que não se restringe aos filiados do partido, antes pelo contrário.<sup>204</sup>

Jurisprudencialmente, sobre a legitimação dos partidos políticos, o Supremo Tribunal Federal entende que o mandado de segurança coletivo deverá ser manejado, exclusivamente, para a defesa de seus filiados, observada a correlação com as finalidades institucionais e objetivos programáticos do partido.<sup>205</sup>

#### 4.1 O PARTIDO POLÍTICO

Os partidos políticos constituem uma criação recente do direito constitucional moderno. A democracia, por sua vez, não pode existir, salvo se entre o indivíduo e o Estado inserirem-se aquelas formações coletivas, em que cada uma delas representa determinada orientação comum a seus integrantes. Em síntese – a democracia é um Estado de partidos.<sup>206</sup>

<sup>202</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 196.184-8, Amazonas, Tribunal Pleno. Relatora Ministra Ellen Gracie. **Diário [da] Justiça**, 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>. Acesso em: 12 fev. 2013.

<sup>203</sup> MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. Algumas questões sobre o mandado de segurança coletivo na ótica do Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Processo**. São Paulo, n.166, p. 239 *et seq.*, dez., 2008.

<sup>204</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Partidos políticos e mandado de segurança coletivo. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 95, p. 39 jul./set. 1990.

<sup>205</sup> MENDES, op. cit. p. 267. Ver, também, BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 196.184-8, Amazonas. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Ellen Gracie. **Diário [da] Justiça**, 18 fev. 2005.

<sup>206</sup> BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 72.

Atribuindo a Constituição ao partido político legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, imperioso verificar sua natureza no direito positivo.

O art. 17, § 1.º, da Constituição Federal de 1988 assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária. Infraconstitucionalmente, os arts. 3.º e 14 dispõem sobre o tema – Lei 9.096/1995.

A autonomia partidária não pode dispensar a fiel observância dos princípios básicos enunciados na Constituição, notadamente o respeito à soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.<sup>207</sup>

Exige-se, ainda, que os partidos estejam organizados nacionalmente, não recebam recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a esses entes, prestem contas à Justiça Eleitoral e tenham funcionamento parlamentar na forma da lei, tudo conforme o art. 17, *caput*, I a IV da CF.<sup>208</sup>

Após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, cabe-lhes o registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. A partir da obtenção do registro, no Tribunal Superior Eleitoral, o partido pode credenciar delegados perante os juízes eleitorais, tanto em nível regional, ou seja, nos Tribunais Regionais Eleitorais, quanto no TSE.<sup>209</sup>

Os órgãos de deliberação dos partidos políticos são as convenções partidárias nacional, regionais e municipais. Por sua vez, os órgãos de direção e ação são os diretórios e respectivas comissões executivas nacional, regionais, municipais e distritais.<sup>210</sup>

Os partidos políticos têm direito a recursos financeiros do fundo partidário e acesso gratuito às mídias de rádio e televisão, na forma da lei, sendo-lhes defeso a utilização de organização paramilitar.<sup>211</sup>

O acesso ao rádio e à televisão pelos partidos políticos é subsidiado integralmente pela União, de acordo com o art. 52, parágrafo único, da Lei 9.096/95, o qual assegura que “as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto em lei”. Trata-se de um mecanismo de financiamento público das campanhas eleitorais.<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos humanos e controle de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 587.

<sup>208</sup> MENDES, loc. cit.

<sup>209</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos Políticos**: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2006. (Coleção Tratado de Direito Político, tomo IV). p. 204.

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 239-240.

<sup>211</sup> BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 93.

<sup>212</sup> MENDES, op. cit., p. 617.

Portanto, o partido político é uma associação com personalidade jurídica. Mas, não uma simples reunião de pessoas, semelhante a um comício. É, sim, um organismo, com nome, estrutura, direção e funcionamento contínuo. É, pois, uma sociedade civil, com “alma de direito público e corpo de direito privado”.<sup>213</sup>

Para impetrar mandado de segurança coletivo, entretanto, não é suficiente a constituição jurídica do partido político. Exige-se representação no Congresso Nacional – art. 5.º, LXX, ‘a’, da CF.

O partido político estará, assim, legitimado para a defesa de todo e qualquer direito, de natureza eleitoral ou não. Na primeira hipótese, defenderá seus próprios interesses institucionais. Agirá mediante legitimação ordinária. Na segunda hipótese, quando atuar na defesa do meio ambiente, do consumidor, dos contribuintes, por exemplo, estará na condição de substituto processual, defendendo interesses alheios em nome próprio. Mas, ressalte-se, nenhuma outra restrição deveria sofrer quanto aos interesses e direitos sofridos. Além da tutela dos direitos coletivos, individuais homogêneos que são titularizados nas pessoas filiadas à agremiação, pode o partido, via mandado de segurança coletivo, pleitear a proteção de direitos difusos, transcendentais aos seus filiados.<sup>214</sup>

Embora o partido político não devesse conhecer restrições quanto ao ajuizamento de mandado de segurança coletivo, seja pela principiologia constitucional, seja pela própria razão de sua existência, a jurisprudência, como já referido, não tem entendido assim.

O art. 1.º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 9.096/1995, aponta a largueza das funções do partido político: “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”.

A amplitude do campo de atuação dos partidos políticos já insinua a competência dos partidos políticos para a interposição de mandado de segurança coletivo. Ademais, a Constituição deu-lhe meios diretos de defesa dos valores fundamentais citados, a exemplo da ação direta de inconstitucionalidade, da ação civil pública, uma vez que se tem natureza jurídica de associação, da possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> BUZUID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 94.

<sup>214</sup> Ibid., p. 96.

<sup>215</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Mandado de segurança**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 39-40.

Nessa linha de argumentos, tudo que transcender o individual, com reflexo para toda a coletividade, apresentar-se e revestir-se de liquidez e certeza e, ainda, tiver em vista o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais traduzidos, em sentido largo, nas liberdades públicas, poderá ser objeto de mandado de segurança coletivo, via partido político.<sup>216</sup>

Finaliza-se este tópico com o seguinte exemplo: na parte dos direitos sociais, pense-se no salário mínimo, o qual, fixado em lei, deve ter, na dicção constitucional, reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. Conseqüentemente, se não houver reajuste periódico e perda do poder aquisitivo, demonstrado de plano, caberá mandado de segurança coletivo, ajuizável não somente pelos sindicatos, mas, outrossim, pelos partidos políticos.<sup>217</sup>

#### 4.2 A ORGANIZAÇÃO SINDICAL

Estabelece a Constituição a legitimidade ativa para o mandado de segurança coletivo da organização sindical, em defesa de seus membros ou associados (art. 5.º LXX). É preciso buscar o significado de organização sindical, preliminarmente. Nota-se que, em outro dispositivo, a Constituição utiliza-se do termo “associação sindical” (art. 8.º, *caput*), ou ainda simplesmente “sindicato” (art. 8.º, III).

O sindicato é uma associação de pessoas interligadas por sua profissão, constituindo uma classe. Externamente, é uma sociedade. Funcionalmente, existe para tutelar direitos e interesses compartilhados entre a entidade e os seus associados. A sua característica está nessa homogeneidade de objetivos.<sup>218</sup>

Pode o sindicato ter dimensão simples ou complexa. No primeiro caso, se está constituído no município, sua base territorial. No segundo caso, quando constitui-se em federação estadual ou em confederação nacional.<sup>219</sup>

Constitui-se, juridicamente, o sindicato pelo registro de seus atos no órgão competente, independentemente de reconhecimento pelo poder público (art. 8.º, I, CF). O sindicato é uma associação de classe, que tem tratamento diferenciado da associação comum, porém não deixa de ser uma pessoa jurídica de direito privado, consoante art. 44, I, do Código Civil. Já segundo o art. 45 do referido diploma, começa a existência legal das pessoas

---

<sup>216</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Mandado de segurança**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 40.

<sup>217</sup> FIGUEIREDO, loc. cit.

<sup>218</sup> BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 100.

<sup>219</sup> BUZAID, loc. cit.

jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, que declarará a denominação, os fins, a sede, o tempo de duração, nome e individualização dos fundadores e dos diretores, o modo como se administra a representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente, as condições de alteração do estatuto e da dissolução, com o destino do patrimônio e quanto à responsabilização subsidiária dos filiados.<sup>220</sup>

No inciso I do art. 8.º da CF, como já mencionado, ressaltou-se como única limitação da autonomia o registro do sindicato no órgão competente, sem que se apontasse qual. Logo se formaram duas correntes: uma mantendo como tal o Ministério do Trabalho e outra preferindo os cartórios civis, na forma da Lei de Registros Públicos. A resposta veio do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Injunção 144/SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão publicada em 28.05.1993, que manteve o registro no Ministério do Trabalho, mas tão somente porque ainda era este o guardião do arquivo das entidades sindicais, mas ressaltou que o registro não seria mais do que ato cartorário, vinculado à preservação da unicidade sindical, e provisório, até que a lei ordinária determinasse o definitivo, que tanto poderia confirmá-lo como atribuir o registro aos cartórios civis.<sup>221</sup>

Portanto, hoje, após o registro no cartório civil, o estatuto do sindicato deve ser, também, submetido ao Ministério do Trabalho, perante o qual haverá contraditório, em virtude do princípio da unicidade territorial, instrução e decisão.<sup>222</sup>

A estruturação das organizações sindicais brasileiras, de trabalhadores ou de empregadores, num regime de unicidade com autonomia, tem como suporte três elementos fundamentais: a) a qualificação do grupo para o qual a entidade foi constituída, ou seja, a qualificação sindical; b) a extensão territorial, isto é, a base territorial; c) os níveis de constituição, o sistema confederativo.<sup>223</sup>

Ao vedar a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, e referir-se ao sistema confederativo de representação sindical, a Constituição endossou o plano a respeito adotado pela Consolidação das Leis do Trabalho, CLT: a cada setor da economia nacional corresponde uma pirâmide, cuja base é formada pelos sindicatos, o meio por federações que os agremiam e o vértice pela confederação do respectivo ramo.<sup>224</sup> Unicidade sindical é a unidade da classe, trabalhadora ou empresarial, para a defesa de seus direitos

---

<sup>220</sup> AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo: LTr, 2009. p. 71.

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>224</sup> PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito sindical e coletivo do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002. p. 113.

individuais e interesses coletivos, significando a representação única de um mesmo grupo profissional ou econômico numa determinada base territorial.<sup>225</sup>

Numa ilustração simples, a federação é uma ampliação do sindicato, o que pode ser visualizado sem dificuldade por seu âmbito natural de atuação, correspondendo, em regra, ao território dos Estados federados, comparativamente ao do sindicato, correspondente, como regra, ao limite bem mais estreito do município. Mas, salienta-se que a federação não absorve as funções representativas do sindicato, embora possa assumi-las, supletivamente, em relação a categorias não organizadas em sindicatos próprios, mas integradas ao grupo de atividades de federação existente.<sup>226</sup>

Por sua vez, a Confederação é a ampliação maior do sindicato, sobrepondo-se, na questão de alcance territorial de atuação, à federação. A intenção de fortalecimento da função sindical fica evidente na exigência da união de, no mínimo, três federações, para constituí-la, conforme art. 535 da CLT, com representatividade nacional e sede obrigatória na Capital da República, ou seja, junto ao centro do poder político e administrativo do país.<sup>227</sup>

A base territorial é uma espécie de medida geográfica da atuação de um sindicato. Na legislação ordinária brasileira, ainda de fundamento corporativista, a despeito das inovações da Constituição de 1988, as dimensões de atuação territorial de um sindicato podem variar do mínimo distrital até o máximo nacional, este dependendo de reconhecimento especial, de acordo com a CLT. E entre tais limites extremos, municipal, intermunicipal, estadual e interestadual.<sup>228</sup>

Destaca-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988 admitiu a livre organização sindical dos servidores civis, numa conceituação ampla, vedando-a, entretanto, para os servidores militares, consoante o inciso IV do art. 143 – “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”.<sup>229</sup>

Ao sindicato cabe, dentre outras funções, representar e defender, administrativa e judicialmente, os direitos da categoria profissionais e, ainda, os direitos dos seus membros ou associados. No sistema brasileiro, o sindicato pode patrocinar direitos de três espécies: a) próprios; b) individuais dos empregados; e c) coletivos. Na primeira situação, o sindicato patrocina direito próprio quando, exemplificadamente, exige a contribuição que será

---

<sup>225</sup> AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo: LTr, 2009. p. 103.

<sup>226</sup> PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito sindical e coletivo do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002. p. 118.

<sup>227</sup> PINTO, loc. cit.

<sup>228</sup> Ibid., p. 147.

<sup>229</sup> AROUCA, op. cit., p. 153.



descontada em folha para custeio do sistema confederativo da representação sindical, além da contribuição prevista em lei (art. 8.º IV, CF). Na terceira situação, tem a faculdade de atuar em nome próprio em defesa de direito alheio, o que configura hipótese de substituição processual.<sup>230</sup>

Quanto à segunda hipótese mencionada no parágrafo anterior, um destaque: o representante, no caso o sindicato, exerce a ação do representado, em nome e por conta deste, não sendo parte na causa.<sup>231</sup> O sindicato, nessa qualidade, age em nome alheio e defende direito da mesma qualidade. Na substituição processual, defende-se direito alheio em nome próprio.

Portanto, só se reputa coletivo o mandado de segurança quando o sindicato ou organização sindical, termos que se equivalem para tal desiderato, tem por objeto direito líquido e certo da comunidade ou a defesa dos interesses dos seus membros ou associados.<sup>232</sup>

Finalmente, o sindicato, como organização da coletividade de trabalhadores ou de empregadores em função da atividade econômica onde se ativam ou que exercem, respectivamente, tem como escopo fundamental a defesa de interesses do grupo como um todo, sendo, em um regime de unicidade e, conseqüentemente, de não concorrência entre múltiplas entidades, indiferente a filiação para a determinação de seu alcance.<sup>233</sup>

#### 4.3 ENTIDADES DE CLASSE E ASSOCIAÇÕES

Sobre a atuação das entidades de classe e associações: o art. 5.º, LXX, ‘b’, da Constituição utiliza as expressões “entidade de classe” e “associação”. Classe é um grupo de pessoas que se distinguem das outras, precisamente por suas ocupações, funções ou atividades. Entidade de classe, assim, é uma sociedade constituída por pessoas que se reúnem livremente para realizar objetivos comuns, com observância de um estatuto, que rege a sua criação e funcionamento.<sup>234</sup> Logo, na medida em que é plena a liberdade de associação para fins lícitos, conforme art. 5.º, XVII, da CF, todas as pessoas que tem uma profissão podem agrupar-se em associação ou entidade de classe, na forma da lei. Ressalte-se que o Estado não

---

<sup>230</sup> BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 102.

<sup>231</sup> Ibid., p. 66.

<sup>232</sup> Ibid., p. 67.

<sup>233</sup> AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo: LTr, 2009, p. 274.

<sup>234</sup> BUZAID, op. cit., p. 108.

pode impedir que os particulares fundem associações ou entidades de classe, nem esses entes estão sujeitos ao seu controle ou prévia aprovação administrativa.<sup>235</sup>

A Constituição Federal, quando legitima ao mandado de segurança coletivo, trata de “associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano” (art. 5.º, LXX, ‘b’). Quanto a este ponto não há qualquer controvérsia. Entretanto, o requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo magistrado, após ponderada avaliação. Essa dispensa tem fundamento no art. 5.º, § 4.º, da LACP: “O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido”. Inexiste impedimento à aplicação desse dispositivo, em razão da prevalência do diálogo das fontes entre as leis especiais.<sup>236</sup>

Forma-se a associação, qualquer que seja a sua espécie, em virtude de acordo de vontades das pessoas que a desejam constituir. Revela-se um negócio jurídico plurilateral, que cria um sujeito de direito. O documento constitutivo da associação, o estatuto, produz os seus efeitos em relação aos sócios, e em relação a terceiros a partir do seu registro. Esse estatuto deve conter, dentre outros dados, mas principalmente, o nome, o objeto, a estrutura, e as relações jurídicas entre a associação e seus membros.<sup>237</sup>

A Lei 10.406/2002, que instituiu o Código Civil, estabelece, em seu art. 54, que, sob pena de nulidade, o estatuto das associações deve conter: I - a denominação, os fins e a sede da associação; II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão de associados; III - os direitos e deveres dos associados; IV - as fontes de recursos para sua manutenção; V - o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos e administrativos; e VI- as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

Para a associação impetrar mandado de segurança coletivo, portanto, quem pode, internamente, decidir e atuar? Em sendo unânime o entendimento da diretoria, não há qualquer problema, cabendo ao órgão competente, de acordo com o estatuto, representar a associação. Entretanto, existindo divergência entre os diretores, deve prevalecer o princípio majoritário, lavrando-se uma ata que retrate a posição de cada um dos membros e o sentido de seu voto.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> BUZOID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 108.

<sup>236</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo**: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 215.

<sup>237</sup> BUZOID, op. cit., p. 112.

<sup>238</sup> Ibid., p. 115.

#### 4.4 PERTINÊNCIA TEMÁTICA E AMPLIAÇÃO DA LEGITIMAÇÃO

No que se refere à pertinência temática, para uma vertente doutrinária, as associações, os sindicatos e as entidades de classe necessitam comprovar a pertinência temática em suas atuações, na medida em que o pedido de segurança deve atrelar-se aos objetivos institucionais da entidade.<sup>239</sup> Na jurisprudência do STF, diz-se que o objeto do mandado de segurança coletivo será um direito dos associados, independentemente de guardar vínculo com os fins próprios da entidade impetrante, exigindo-se, todavia, que o direito esteja compreendido nas atividades exercidas pelos associados, embora não se exija que o direito seja peculiar da classe, ou seja, próprio.<sup>240</sup>

A questão da ampliação dos legitimados não pode ser esquecida. Para parcela da doutrina, a legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo está prevista na Constituição Federal. Logo, poderia soar taxativa, de modo que somente os entes indicados no inciso LXX do art. 5.º da CF/1988 estariam legitimados.<sup>241</sup>

Ante os princípios da inafastabilidade da jurisdição, bem como da efetividade da tutela coletiva, a interpretação não deve ser restritiva. O art. 83 do CDC é preciso ao informar que “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”. Assim, se são admissíveis todas as ações, não há motivo para excluir a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo pelos demais legitimados coletivos. Consequentemente, mostra-se sustentável que o rol do inciso LXX do art. 5.º da Constituição seja meramente exemplificativo, de maneira que os outros legitimados do art. 5.º da LACP e do art. 82 do CDC também estão legitimados para o ajuizamento do mandado de segurança coletivo.<sup>242</sup>

Na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça há decisões reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a impetração de mandado de segurança coletivo.<sup>243</sup>

Portanto, não raro, verifica-se certo desencontro entre doutrina e jurisprudência em sede de legitimidade do mandado de segurança coletivo.

---

<sup>239</sup> SILVA; LEHFELD. Considerações sobre a legitimação ativa no mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 171, 2009, p. 353.

<sup>240</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22.132, Rio de Janeiro. Relator Ministro Carlos Velloso, **Diário [da] Justiça**, 18 nov. 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85682>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

<sup>241</sup> SILVA; LEHFELD, op. cit., p. 353.

<sup>242</sup> SILVA; LEHFELD, loc. cit.

<sup>243</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 586307, Mato Grosso, 1.ª Turma. Relator Ministro Luiz Fux, 14 set. 2004. v.u., **Diário [da] Justiça**, 30 set. 2004, p. 223. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=496965&sReg=200301512700&sData=20040930&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=496965&sReg=200301512700&sData=20040930&formato=PDF)>. Acesso em: 02 fev. 2013.

#### 4.5 AS SÚMULAS 629 E 630 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Diz a Súmula 629 do STF – “A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”. Aprovado na Sessão Plenária de 24/09/2003.<sup>244</sup>

Para se entender melhor, colaciona-se ementa de acórdão precedente:<sup>245</sup>

I. – A legitimação das organizações sindicais, entidades de classe ou associações, para a segurança coletiva, é extraordinária, ocorrendo, em tal caso, substituição processual. C.F., art. 5.º, LXX.

II. Não se exige, tratando-se de segurança coletiva, a autorização expressa aludida no inciso XXI do art. 5.º da Constituição, que contempla hipótese de representação.

III. O objeto do mandado de segurança coletivo será um direito dos associados, independentemente de guardar vínculo com os fins próprios da entidade impetrante do writ, exigindo-se, entretanto, que o direito esteja compreendido na titularidade dos associados e que exista ele em razão das atividades exercidas pelos associados, mas não se exigindo que o direito seja peculiar, próprio, da classe.

Outra ementa elucidativa de acórdão precedente da Súmula:<sup>246</sup>

A associação regularmente constituída e em funcionamento, pode postular em favor de seus membros ou associados, não carecendo de autorização especial em assembleia geral, bastante a constante do estatuto. Mas, como é próprio de toda substituição processual, a legitimação para agir está condicionada à defesa dos direitos ou interesses jurídicos da categoria que representa.

Claro, portanto, que o sindicato, entidade de classe ou associação pode defender a categoria, membros ou associados, independentemente de autorização expressa e específica. Basta que de seus estatutos ou fins se extraia essa possibilidade. Patente, assim, a ausência de representação dos associados ou membros, mas sim da figura da substituição processual ou legitimação autônoma.<sup>247</sup>

A real importância dessa Súmula, além do aspecto prático, de dispensar a autorização dos beneficiários, parece ser a compreensão de que no mandado de segurança coletivo não há a necessidade de identificar, previamente, os titulares do interesse/direito.

<sup>244</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 629. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes. **Diário [da] Justiça**, 9 out. 2003, p. 1; 10 out. 2003, p. 1; 13 out. 2003. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=629.NUME.NAO.S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

<sup>245</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 193.382-8, São Paulo, Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. **Diário [da] Justiça**, 20 set. 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=233288>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

<sup>246</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 141733-1, São Paulo, 1.ª Turma. Relator Ministro Ilmar Galvão. **Diário [da] Justiça**, 01 set. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208961>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

<sup>247</sup> Para os que tratam da figura da legitimação autônoma, esta se distingue da substituição processual, porque o autor da demanda não age na defesa de direito alheio.

É esta a razão pela qual a exigência feita generalizadamente pelo parágrafo único do art. 2.º-A da Lei n. 9.494/1997, introduzido pela Medida Provisória n. 2.180-35/2001, não pode – já era assim mesmo antes do advento da Lei 12.016/2009 – ter aplicação quando se tratar de mandado de segurança coletivo.<sup>248</sup>

A Súmula 630 – “A entidade de classe tem legitimação para mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”. Também aprovada na Sessão Plenária de 24/09/2003.<sup>249</sup>

A hipótese recomenda colacionar trechos de acórdão precedente da referida súmula:<sup>250</sup>

[...] O SR. MINISTRO CARLOS MADEIRA (RELATOR) – [...] Dúvida há é quanto à legitimidade extraordinária do Sindicato para impetrar este mandado de segurança coletivo. É que o remédio requerido visa apenas à proteção dos empregados da CAEEB, e o Ministério Público diz desconhecer se tais empregados são filiados ao Sindicato. Creio, no entanto, que tais empregados pertencem à categoria dos eletricitários, que é o que basta para afastar a dúvida.

[...] O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (VOTO-VISTA) – [...] Estou, ao contrário, em que, no caso do sindicato ou da entidade de classe, será necessário e suficiente ao cabimento do mandado de segurança coletivo que o direito pleiteado em favor de filiados seus não seja alheio à sua condição de integrantes da respectiva categoria social ou econômica, ou da respectiva classe – independentemente do número ou da proporção daqueles que, por se enquadrarem na situação-tipo deduzida em juízo, sejam os eventuais beneficiários da demanda. [...] Assim, por exemplo, à OAB seria dado impetrar segurança coletiva contra exação fiscal que atingisse apenas os advogados reunidos em sociedade de advocacia, nada importando que a pretensão fosse indiferente ao interesse das outras parcelas da categoria, quais, por exemplo, a dos advogados que exercem a profissão individualmente ou sob vínculo empregatício.

[...] O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO (VOTO-VISTA) – [...] Se é verdade que esse remédio jurídico-constitucional se mostra adequado e idôneo à proteção jurisdicional dos interesses e direitos coletivos de todas as categorias representadas, institucionalmente, pela entidade sindical, não se reveste de menor exatidão a referência ao fato de que o mandado de segurança coletivo terá inteira pertinência e plena aplicabilidade aos casos em que se registrar a necessidade de uma tutela pronta, ágil e eficaz de direitos e interesses de parte das categorias representadas. [...] Uma concepção mais restritiva desse instituto certamente frustraria os aspectos altamente positivos em que se traduz o princípio da instrumentalidade do processo, que busca universalizar o acesso à tutela jurisdicional, pela remoção de todos os obstáculos que impeçam a ampla administração e extensão da justiça a todos. [...] O mandado de segurança coletivo, ao romper o princípio da legitimação individual – que representa um dos vários bloqueios jurídico-formais à efetiva tutela jurisdicional –, reflete a nova postura do legislador constituinte e revela uma consciente opção político-social, que visa a universalizar a possibilidade de acesso à tutela jurisdicional do Estado. [...] Assim, sob esse aspecto, entenderia assistir legitimidade ativa ad causam a entidade sindical que viesse a impetrar mandado de segurança

<sup>248</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 126.

<sup>249</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 630. A entidade de classe tem legitimação para mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria. **Diário [da] Justiça**, 9 out. 2003, p. 1; 10 out. 2003, p. 1; 13 out. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=630.NUMERAO.S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

<sup>250</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20936, Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. **Diário [da] Justiça**, 11 set. 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85373>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

coletivo com o objetivo de postular tutela jurisdicional, ainda que em favor de parte ou fração da categoria profissional cujos interesses representem institucionalmente, desde que os direitos invocados sejam peculiares ou comuns à condição de associados do sindicato. [...] Essa delimitação constitucional, do âmbito material de incidência do mandado de segurança coletivo – cuja pertinência é indissociável da tutela jurisdicional dos direitos inerentes à condição de associado ou de membro de entidade sindical -, só legitima a substituição processual já referida na medida em que o interesse do substituto (entidade sindical), em agir no processo coletivo, seja conexo ao interesse de agir do substituído (membro ou associado do organismo sindical).

## 5 PROCESSO E PROCEDIMENTO NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Perceber a autonomia e natureza pública do direito processual não constitui fundamento para se indagar apenas pelo escopo do processo, esquecendo-se do procedimento. Na realidade, qualquer definição de processo que desconsidere o procedimento omite uma parcela fundamental do objeto a ser pesquisado. Tal definição manipularia o conceito de processo, abstraindo porção da realidade a ser investigada.<sup>251</sup>

Imaginar que o procedimento é mero resquício de um período em que o processo era exclusivamente um rito para a aplicação judiciária do direito material é um imperdoável equívoco lógico, pois significaria declinar que, assim como a ação e o próprio processo foram repensados a partir da teorização da autonomia e da natureza pública do direito processual, o mesmo deve ocorrer com o procedimento.<sup>252</sup>

Ver o processo somente como instrumento para a atuação da lei não permite compreender que o exercício da jurisdição depende do modo como o procedimento é fixado em abstrato, pelo legislador, e também como é aplicado e construído no caso concreto e, finalmente, assimilado pelo magistrado.<sup>253</sup>

Assim, constata-se que o procedimento, ao contrário do que se pregava em outra época, revela fim e conteúdo, e que o processo não pode se desconectar de um procedimento com as mesmas qualidades. O processo, dessa maneira, necessita de um procedimento que, a um só tempo, seja adequado à tutela dos direitos e idôneo à observância dos direitos fundamentais processuais. Portanto, “o processo é o procedimento que, adequado à tutela dos direitos, confere legitimidade democrática ao exercício do poder jurisdicional.”<sup>254</sup>

### 5.1 LEGITIMIDADE PASSIVA E AUTORIDADE COATORA

A legitimidade passiva do mandado de segurança coletivo não revela, a rigor, particularidade em relação ao mandado de segurança individual. Sujeito passivo será a autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, quando ameaçar ou lesar direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data (CF, art. 5.º, LXX).

---

<sup>251</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 401.

<sup>252</sup> MARINONI, loc. cit.

<sup>253</sup> MARINONI, loc. cit.

<sup>254</sup> MARINONI, loc. cit.

Conforme entendimento aplicável ao mandado de segurança individual, a ilegalidade ou abuso de poder há de consistir em ação ou omissão. Por sua vez, a locução “autoridade pública” (ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público) designa os órgãos dos três Poderes, ou seja, do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. O importante é a determinação da autoridade coatora, que detém autoridade de decisão, e não o mero executor do ato.<sup>255</sup>

A definição da autoridade coatora é importante não só para identificar o polo passivo na ação de mandado de segurança, mas, também, para fixar a competência do órgão jurisdicional. No conceito de autoridade coatora (art. 1.º, § 1.º, da Lei 12.016/2009), enquadram-se todos aqueles que exercem o *munus* público, a saber: a) agentes políticos; b) ocupantes de cargos públicos; c) empregados públicos; d) particulares no exercício de atribuições do poder público.<sup>256</sup>

Dentre os particulares que exercem função delegada, enfatizam-se os dirigentes de instituição de ensino e os titulares de serviços públicos em regime de concessão, permissão ou autorização. Assim, tratando-se do que se entende como competência delegada, caberá o mandado de segurança, haja vista o exercício, pelo titular, de função pública. Essa premissa está confirmada pela Súmula 510 do Supremo Tribunal Federal: “Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial”.

Ressalta-se que, mesmo o ato impugnado pelo mandado de segurança tenha sido proveniente de autoridade, isto é, pessoa física, que exerce a função pública, esta não será a parte processual. O cargo, emprego, função ou atividade do particular (hipóteses de concessão, permissão ou autorização) é impessoal. É a pessoa jurídica que ocupará o polo passivo, a qual suportará os efeitos da decisão.<sup>257</sup>

A autoridade coatora, entretanto, será o elo quanto à omissão ou prática do ato ilegal ou abusivo. O responsável pelo ato, comissivo ou omissivo, distingue-se do executor, embora possam acumular a mesma situação fática e jurídica. Em síntese, somente aquele que detiver o poder de desfazer o ato impugnado poderá ser considerado autoridade coatora.<sup>258</sup>

---

<sup>255</sup> BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 117.

<sup>256</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo**: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 45.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 48.



Assim, e embora a autoridade coatora não possa ser considerada parte processual, pois apenas representa a pessoa jurídica de direito público responsável pelo ato contestado, prevalece a posição, no Superior Tribunal de Justiça, de que deve ocorrer a extinção do processo, sem resolução de mérito, por ausência de legitimidade passiva, quando a autoridade coatora for indicada, erroneamente, na petição inicial, ressalvada a hipótese de incidência da teoria da encampação.<sup>259</sup>

Representa a encampação uma concessão à aparência jurídica, pois, não raro, a própria estrutura burocrática da administração pública concorre e contribui para a propositura equivocada de uma ação, ao dificultar a identificação da autoridade coatora. A denominada encampação ocorrerá, assim, quando a autoridade coatora assumir a titularidade passiva do mandado de segurança, ainda que o ajuizamento da ação tenha sido equivocadamente direcionado a um subordinado.<sup>260</sup>

A jurisprudência exige dois pressupostos para a aplicação da denominada teoria da encampação no mandado de segurança: a) a defesa do ato impugnado pela autoridade hierarquicamente superior, adentrando o mérito da demanda; b) a demonstração do vínculo hierárquico entre a autoridade e o subordinado.<sup>261</sup>

O § 1.º do art. 1.º da Lei 12.016/2009 não qualifica a autoridade coatora em função da natureza jurídica da pessoa coletiva, ou seja, é suficiente a delegação da função pública para que se revele a legitimidade passiva para o mandado de segurança, individual ou coletivo.<sup>262</sup>

No tema da legitimidade passiva e da autoridade coatora, e para destacar uma particularidade no mandado de segurança coletivo em relação ao individual, é preciso mencionar a necessidade de se atentar para a maior intensidade lesiva ou ameaçadora de direito nos comportamentos administrativos que afetem interesses coletivos. Em outras palavras, o interesse coletivo, em sentido largo, estará mais suscetível de ameaça, a rigor, do que o individual. Exemplifica-se: o governador do Estado aprova edital-padrão que regerá licitações de obras de grande porte. Concomitantemente, determina seja o edital referido utilizado para as licitações com tal objeto. O “Sindicato dos empreiteiros de obras de grande porte” entende que existem cláusulas inconstitucionais. Entretanto, o edital não teria ainda sido utilizado, concretamente. Caberia mandado de segurança coletivo, com a finalidade de

---

<sup>259</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo:** comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 47-48.

<sup>260</sup> Ibid., p. 49.

<sup>261</sup> Ibid., p. 49-50.

<sup>262</sup> Ibid., p. 47-48.

obter expurgo das cláusulas inconstitucionais em qualquer edital que viesse a ser publicado para licitações de obras de grande porte.<sup>263</sup>

Seguindo o exemplo mencionado – se algum empreiteiro quisesse impedir a utilização das referidas cláusulas em editais futuros, não seria hipótese de mandado de segurança, pois inexistiria qualquer lesão, ou mesmo ameaça concreta a direito individual.<sup>264</sup>

Diante do exemplo citado, é possível afirmar que no mandado de segurança coletivo, ante o universo, em tese, de pessoas afetadas, há uma situação singular para demonstração da ameaça de lesão aos interesses coletivos *lato sensu*. Assim sendo, não se pode pensar, no mandado de segurança coletivo da mesma forma que no mandado de segurança individual, quanto à autoridade coatora. Explica-se: “A abrangência da proteção que se pretende transfere a coação para o órgão-sujeito com atribuições suficientes para assegurar a satisfação de todos os interesses em jogo, caso deferido o writ”.<sup>265</sup> A autoridade coatora, assim o é, menos por ser a executora do ato, e mais porque apta a fazer cessar, com a amplitude desejada, a lesão ao direito de todos.

Exemplifica-se, no que tange à identificação da autoridade coatora no mandado de segurança coletivo: O Estado passa a exigir determinado tributo supostamente inconstitucional. Existem atos concretos de ilegalidade, ou seja, autos de infração lavrados e notificações para recolhimento, originários de fiscais e agentes diversos. Os lesados poderiam impetrar mandado de segurança individual, mas é a Associação Comercial que pretende impetrá-lo, em caráter coletivo. Assim, deve-se buscar identificar qual a autoridade em condições de determinar a cessação da ilegalidade, com alcance geral. É contra essa autoridade que deve se dirigir a impetração coletiva. Determinada essa autoridade coatora, definida estará a pessoa jurídica e a competência do órgão judiciário, observada a legislação pertinente.<sup>266</sup>

Conclui-se, assim, que os atos coatores no mandado de segurança individual são diversos dos atos coatores no mandado de segurança coletivo.<sup>267</sup>

---

<sup>263</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Mandado de segurança**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 44.

<sup>264</sup> FIGUEIREDO, loc. cit.

<sup>265</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data: constituição e processo**. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 26.

<sup>266</sup> *Ibid.*, p. 27-28.

<sup>267</sup> FIGUEIREDO, op. cit., p. 45.

## 5.2 DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

A Constituição não trata da decadência do direito de impetrar mandado de segurança, individual ou coletivo, matéria afeta à norma infraconstitucional. Mas, de acordo com a Lei 12.016/2009, o prazo de 120 dias, a contar da ciência do interessado, continua a prevalecer no ordenamento jurídico. Duas questões se impõem: a) qual será o *dies a quo* para a entidade legitimada ao mandado de segurança coletivo; e b) se a decadência consumada para o substituído pode ser oposta à entidade impetrante.

Pode-se argumentar que dificilmente ocorreria no mandado de segurança coletivo a decadência, “salvo provando a autoridade coatora a já radical exaustão das consequências do ato ou da norma, não mais havendo possibilidade de sua incidência futura, e isso há mais de 120 dias”.<sup>268</sup> Todavia, desde cedo, a jurisprudência inclinou-se em sentido contrário.<sup>269</sup> Logo, a rigor, a inequívoca ciência pelo legitimado do ato constritor dará início ao decurso do prazo decadencial.

Para avançar no segundo questionamento formulado, ou seja, se a decadência consumada para o substituído, titular do direito em debate, pode ser oposta à entidade impetrante, exemplifica-se: impetrado pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) um mandado de segurança coletivo contra certa norma do imposto de renda, a coisa julgada somente beneficiaria os associados da FIESP. Assim, todos os demais contribuintes poderão ser objeto de exigência para pagamento do tributo, pelo Fisco Federal, sem que ele esteja incidindo em ilegalidade ou abuso de poder. Prosseguindo, a decisão não beneficiaria os associados que, à época da impetração, já haviam decaído do direito de impetrar mandado de segurança.<sup>270</sup>

Os atos que o mandado de segurança coletivo abarca são aqueles apontados na postulação e acolhidos na sentença, em relação aos quais não se operou a decadência do direito de vê-los apreciados pelo procedimento especial. Assim, os fatos pretéritos, as situações jurídicas e as relações jurídicas anteriores escapam à eficácia do decidido na

---

<sup>268</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data:** constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 36.

<sup>269</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 6171, Rio Grande do Sul, 1995/0044431-3. Relator Ministro Peçanha Martins, 2.<sup>a</sup> Turma, **Diário [da] Justiça**, 17 jun. 1996, p. 21470; e BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em mandado de segurança n. 5222, Rio de Janeiro, 1994/0040607-0. Relator Ministro Adhemar Maciel, 2.<sup>a</sup> Turma, **Diário [da] Justiça**, 03 nov. 1997, p. 56271.

<sup>270</sup> PASSOS, op. cit., p. 38.

segurança. Somente mediante ação própria serão pleiteados os respectivos efeitos patrimoniais.<sup>271</sup>

Uma advertência importante: ocorrendo a incindibilidade da eficácia da decisão prolatada no mandado de segurança coletivo, eventual decadência consumada para o substituído não poderá ser oposta à entidade impetrante. Exemplo: associação que aglutina apenas alguns dos participantes de mencionado concurso público impetra mandado de segurança coletivo para invalidá-lo. Concedida a segurança, determinando-se a realização de novo concurso, essa invalidação beneficiaria os que não fossem membros ou associados da entidade impetrante, bem como os membros ou associados que houvessem decaído, individualmente, do direito de impetrar a segurança.<sup>272</sup>

### 5.3 COMPETÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO

As normas que regem a competência para o processamento e julgamento do mandado de segurança coletivo encontram-se, principalmente, na Constituição Federal, sobre o que se mencionará, em seguida.

O critério utilizado pelo legislador constituinte foi a determinação da autoridade coatora que praticou, incluindo a omissão, ou ameaçou praticar ato lesivo ao titular do direito subjetivo ou do interesse juridicamente protegido. A correta individualização da autoridade coatora e do sujeito passivo do mandado de segurança coletivo permitirá identificar a competência do órgão judiciário.<sup>273</sup>

Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente o mandado de segurança coletivo contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral de República e do próprio Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, d).

Será também do Supremo Tribunal Federal a competência originária para mandado de segurança coletivo impetrado por associação de classe que congregue os magistrados de determinado Estado, ou do Distrito Federal, ou ainda os magistrados da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho ou da Justiça Militar Federal, quando no respectivo mandado de

---

<sup>271</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data:** constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 40. Ver também BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 6171, Rio Grande do Sul, 1995/0044431-3. Relator Ministro Peçanha Martins, 2.<sup>a</sup> Turma, **Diário [da] Justiça**, 17 jun. 1996, p. 21470.

<sup>272</sup> PASSOS, op. cit., p. 40-41.

<sup>273</sup> BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo.** São Paulo: Saraiva, 1992. p. 136.

segurança for formulada pretensão para que direito líquido e certo dessas categorias seja protegido em face de ato de qualquer autoridade. Nesse caso, mesmo que a autoridade apontada coatora não seja daquelas em face das quais compete ao STF julgar por força do art. 102, I, d, a competência da Corte se impõe em decorrência da alínea ‘n’, do referido dispositivo citado.<sup>274</sup>

De acordo com o art. 102, I, ‘d’, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, além daquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados. Exemplo: mandado de segurança coletivo impetrado por entidade de classe que congregue os magistrados, em defesa de direito líquido e certo da categoria.<sup>275</sup>

Compete originariamente ao Supremo Tribunal Federal os mandados de segurança coletivos impetrados em face de atos do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos do art. 102, I, ‘r’, alínea acrescida pela Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário.

Será, finalmente, de competência do STF o mandado de segurança quando nele estiver envolvido conflito federativo, nos exatos termos do art. 102, I, ‘f’, da Constituição Federal.

De acordo com o art. 105, I, ‘b’, da CF, compete ao Superior Tribunal de Justiça o processo e julgamento dos mandados de segurança contra atos de Ministros de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e atos do próprio Tribunal.

Aos Tribunais Regionais Federais compete processar e julgar os mandados de segurança impetrados em face de atos do próprio Tribunal e de juízes federais, a eles subordinados, conforme art. 108, I, ‘c’, da CF.

Quanto à competência dos juízes federais, a regra deve ser compreendida como abrangente também daqueles praticados por juízes estaduais no exercício de jurisdição federal delegada, hipóteses do art. 109, parágrafo 3.º, da Constituição Federal (ação movida por beneficiário da previdência social, domiciliado em comarca que não seja sede de vara da Justiça Federal, contra o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), e do art. 15, I, da Lei 5.010/66 (execuções fiscais de créditos da União ou suas autarquias, dos quais seja devedora pessoa domiciliada em comarca que não seja sede de vara da Justiça Federal).<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Mandado de Segurança**: o tradicional, o novo e o polêmico na Lei 12.016/09. São Paulo: Dialética, 2009. p. 164.

<sup>275</sup> Ibid., p. 164-165.

<sup>276</sup> Ibid., p. 169.

Cabe aos próprios Estados, consoante art. 125, parágrafo 1.º, da Constituição Federal, estabelecer, em suas Constituições, a competência dos respectivos Tribunais de Justiça, o que permite aos Estados, quando de sua organização fundamental em Assembleia Constituinte, ou mediante emendas à Constituição, fixar casos de competência originária dos seus Tribunais de Justiça para ações de mandado de segurança.<sup>277</sup>

Na Justiça do Trabalho, aplica-se o art. 21 da Lei Orgânica Nacional da Magistratura (LOMAN), no sentido de que cabe aos Tribunais Regionais do Trabalho e ao Tribunal Superior do Trabalho conhecer de mandados de segurança provenientes de seus próprios atos. Com relação aos órgãos de 1.º grau de jurisdição, após a Emenda Constitucional 45, o art. 114, IV, CF, tem singular importância, de modo a permitir mandado de segurança em face de agentes do Ministério do Trabalho, diante de irregularidades que entendem haver encontrado no âmbito trabalhista, praticados por determinado empregador.<sup>278</sup>

A competência para os mandados de segurança em face dos atos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) será do próprio tribunal. Em se tratando de mandado contra ato de presidente ou de relator de Tribunal Regional, o pedido deve ser destinado ao próprio Tribunal Regional Eleitoral (TRE), situação na qual, se for o caso, poderá chegar ao Tribunal Superior Eleitoral via recurso. Por sua vez, mandado de segurança que envolva matéria eleitoral, impetrado em face de ato de Juiz Eleitoral, quando cabível, será da competência do Tribunal Regional Eleitoral.<sup>279</sup>

Finalmente, registra-se que o TSE vem reconhecendo a competência da Justiça Eleitoral para as demandas que impugnam a validade de ato de dirigente ou órgão partidário, desde que haja interferência direta no processo eleitoral.<sup>280</sup> Essa posição provavelmente se estenderá aos mandados de segurança impetrados em face de atos de órgãos ou dirigentes de partidos políticos, de acordo com o parágrafo 1.º do art. 1.º da Lei 12.016/2009, que os equipara a atos de autoridade.<sup>281</sup>

---

<sup>277</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Mandado de Segurança**: o tradicional, o novo e o polêmico na Lei 12.016/09. São Paulo: Dialética, 2009. p. 170.

<sup>278</sup> Ibid., p. 181.

<sup>279</sup> Ibid., p. 183.

<sup>280</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Mandado de Segurança n.3.890, Bahia. Relator Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. **Diário [da] Justiça Eletrônico**, 07 abr. 2009. p. 26.

<sup>281</sup> DECOMAIN, op. cit., p. 185.

#### 5.4 PROCEDIMENTO: DA INICIAL À SENTENÇA

O procedimento na Lei de Mandado de Segurança é caracterizado pela celeridade e concentração. Desse modo, a cognição é parcial e sumária. Parcial, porque seu objeto está limitado ao exame do ato ilegal ou abusivo praticado pela autoridade coatora, ou mesmo pela demonstração da omissão ilícita. Sumária pela aceleração procedimental, marcada pela ausência de fase instrutória em face da restrição quanto à produção de prova eminentemente documental.<sup>282</sup>

Em relação ao mandado de segurança individual e no tocante à petição inicial, destaca-se: a) a desnecessidade de fazer referência a pessoas determinadas, dentre os substituídos pela entidade impetrante; b) em relação aos fundamentos de fato e de direito, não se pode perder de vista seu caráter de generalidade e abrangência, embora possa se tornar conveniente a referência a fatos concretos e a situações individuais.<sup>283</sup>

No mandado de segurança coletivo, a liminar pode importar grave transtorno para a atuação da pessoa jurídica em que está inserida a autoridade coatora, em contexto bastante peculiar em relação ao que resultaria de mesma providência em mandado de segurança individual. E, obviamente, isso revela particular atenção no que se refere ao interesse público. Portanto, se é indiscutivelmente possível a concessão de liminar em mandado de segurança coletivo, também inquestionável a imperiosidade de seu tratamento diferenciado e acautelatório.<sup>284</sup>

A previsão de prévia oitiva do representante judicial da pessoa jurídica no mandado de segurança coletivo origina-se da Lei 8.437/92 e persiste no § 2.º do art. 22 da Lei 12.016/2009 – “No mandado de segurança coletivo, a liminar só poderá ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas”.

Estabelece a lei uma fase de cognição prévia como meio de garantir a defesa antecipada da pessoa jurídica que figura no polo passivo da demanda. As consequências

---

<sup>282</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo:** comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 109.

<sup>283</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data:** constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 42.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 44.

produzidas pela concessão de liminar coletiva justificam a existência desta audiência de justificação inversa.<sup>285</sup>

Observa-se que a regra no sistema processual é a concessão de audiência prévia para o autor comprovar a reunião dos requisitos legais para o juiz prover o pleito de liminar. Na hipótese tratada, entretanto, ocorre o inverso, precisamente porque o texto de lei presume o *periculum in mora in rem verso*.<sup>286</sup>

Do quanto exposto, parece indispensável maior rigor e cautela na concessão de liminares em mandado de segurança coletiva, ou seja, somente em casos de irrecusável e patente ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato deve-se conceder a liminar.<sup>287</sup>

De outro modo, a se a não concessão da liminar pode acarretar, de maneira irreversível, o perecimento do direito do autor, dever-se-á conceder a medida, a despeito da dicção do § 2.º do art. 22 da Lei 12.016/2009, sob pena de nulificação dos incisos LXIX e LXX do art. 5.º da CF, bem como do art. 5.º, XXXV, da mesma Carta.<sup>288</sup>

O procedimento previsto para o mandado de segurança individual é aplicável ao mandado de segurança coletivo, com os ajustes necessários exigidos pelo fenômeno da substituição processual, na defesa do interesse de substituídos indeterminados, de modo que há, no sistema processual brasileiro, disposições aplicáveis analogicamente ao mandado de segurança coletivo.<sup>289</sup>

Preocupa-se o art. 12 da Lei 12.016/2009 em definir o procedimento do mandado de segurança após o transcurso do prazo das informações e da manifestação da pessoa jurídica: o Ministério Público será ouvido no prazo improrrogável de dez dias, findos os quais ou autos serão conclusos ao juiz, visando ao proferimento da sentença.<sup>290</sup>

O dispositivo acima citado preserva a intervenção do Ministério Público no mandado de segurança. E o faz na condição de fiscal da lei. Em se tratando de mandado de segurança, independentemente de seu objeto, o Ministério Público deverá intervir. Ser mandado de segurança, na hipótese, faz toda a diferença, de modo que não devem persistir à nova disciplina legislativa os atos expedidos pelos Ministérios Públicos federais e estaduais sobre

<sup>285</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo:** comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 224.

<sup>286</sup> MEDINA, loc. cit.

<sup>287</sup> MEDINA, loc. cit.

<sup>288</sup> MEDINA, loc. cit.

<sup>289</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data:** constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 58.

<sup>290</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança:** comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 70.



as situações que justificariam, ou não, a intervenção dessa instituição em mandado de segurança.<sup>291</sup>

A decisão, em mandado de segurança coletivo, deve apreciar os fatos e aplicar o direito, de maneira que sua conclusão alcance aquele ato ou aqueles atos com pertinência a todos os interessados substituídos, exatamente para que tenha a eficácia subjetiva plúrima de que precisa revestir-se.<sup>292</sup>

Para ser eficaz, a postulação da entidade impetrante deve, antecedentemente, descrever o procedimento coator, apontando seu responsável, de modo que se permita a abrangência subjetiva reclamada para a sentença em mandado de segurança coletivo.<sup>293</sup>

## 5.5 DOS RECURSOS

A rigor, nada de especial no mandado de segurança coletivo, isto é, tudo quanto aplicável ao modelo recursal no mandado de segurança individual adequa-se, precisamente, ao coletivo. Os recursos no processo de mandado de segurança obedecem basicamente ao sistema do Código de Processo Civil. Logo, para impugnar decisões interlocutórias, deve ser empregado o agravo, inclusive na modalidade instrumental, quando necessário. Da sentença, caberá apelação, independentemente de seu conteúdo.<sup>294</sup>

Embora se cuide de processo regulado por lei específica e inexistindo preceito na Lei 12.016/2009 prevendo a incidência supletiva do CPC, esta deve acontecer, ou seja, onde não houver dispositivo específico na Lei 12.016/2009, incidem os preceitos do Código de Processo Civil, inclusive na seara recursal. Em função disso, no mandado de segurança coletivo mostra-se possível a interposição dos seguintes recursos: a) apelação, inclusive adesiva; b) agravo, retido quanto por instrumento; c) agravo interno; d) recurso ordinário constitucional; e) recurso especial; f) recurso extraordinário; g) embargos de divergência; h) embargos de declaração.<sup>295</sup>

Alteração merecedora de comentário provém do parágrafo 2.º do art. 14 da nova Lei de Mandado de segurança: “Estende-se à autoridade coatora o direito de recorrer”.

---

<sup>291</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 72.

<sup>292</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data**: constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 62.

<sup>293</sup> PASSOS, loc. cit.

<sup>294</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Mandado de Segurança**: o tradicional, o novo e o polêmico na Lei 12.016/09. São Paulo: Dialética, 2009. p. 378.

<sup>295</sup> DECOMAIN, loc. cit.

Significativo é a caracterização da autoridade coatora, secundária, como mera assistente da pessoa jurídica, de modo que poderá recorrer na qualidade de terceiro prejudicado.<sup>296</sup>

O recurso de terceiro prejudicado tem natureza de intervenção de terceiros, em fase processual adiantada. Sua intervenção ocorre após a prolação da sentença e sua legitimidade está prevista no art. 499 do CPC. A autoridade coatora, embora não seja parte, poderá ser obrigada a ressarcir em caso de responsabilidade regressiva. O terceiro prejudicado, desse modo, para fins de recurso, demonstrará a existência de interesse jurídico na modificação da sentença ou da decisão interlocutória proferida.<sup>297</sup>

Tanto a apelação quanto o reexame necessário somente terão, a rigor, efeito devolutivo, autorizada, em regra, a execução provisória da decisão recorrida. Assim, ao prescrever que “a sentença que conceder o mandado de segurança pode ser executada provisoriamente, salvo nos casos em que for vedada a concessão da medida liminar” (§ 3.º, art. 14, da Lei 12.016/2009), a regra é a de subtração do efeito suspensivo da apelação nas hipóteses em que a sentença for concessiva, ou seja, favorável ao impetrante.<sup>298</sup>

A “execução”, isto é, a efetivação, realização, cumprimento da decisão concessiva, faz-se de modo imediato, dispensada a instauração de outro, novo e distinto processo, vale dizer, sem solução de continuidade, no mesmo processo em que proferida. Essa “execução provisória” decorre da predisposição do mandado de segurança para tutelar, *in natura*, o bem da vida postulado pelo autor e se harmoniza com a possibilidade dessa proteção já estar sendo conferida em caráter liminar, presentes os pressupostos da lei.<sup>299</sup>

## 5.6 DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

O requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não tem natureza de ação ou recurso, caracterizando-se como típico instituto representante dos incidentes processuais, que se apresenta por intermédio de uma questão incidente, motivada por uma defesa impeditiva arguida pela Fazenda Pública.<sup>300</sup>

---

<sup>296</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo**: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 170.

<sup>297</sup> MEDINA, loc. cit.

<sup>298</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 81.

<sup>299</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>300</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança**: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 95.

Por se tratar o pedido de suspensão de um incidente processual, cujo procedimento é próprio, também possui regras de contraditório que devem ser respeitadas. Ademais, as decisões prolatadas no incidente, sejam decisões interlocutórias ou acórdãos, poderão ser objeto de recurso.<sup>301</sup>

O instituto foi criado como mecanismo processual para que o Poder Público, na condição de réu, possa dele utilizar-se para impedir que uma decisão judicial, passível de execução ou provisoriamente executada, tenha eficácia a causar risco de lesão a determinado interesse público. A finalidade do instituto, pois, é de amordaçar a eficácia executiva de uma decisão proferida contra o Poder Público, para a manutenção de uma situação jurídica anterior ao processo.<sup>302</sup>

As causas que justificam o pedido de suspensão de execução de pronunciamento judicial não se conectam à juridicidade ou antijuridicidade da decisão proferida, ou seja, não constituem resultado de uma suposta legalidade ou ilegalidade da decisão cuja eficácia se pede suspensão. Antes pelo contrário, os motivos da suspensão são para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, independentemente do acerto do pronunciamento que terá sua eficácia suspensa. A eventual ilicitude da decisão originária deve ser impugnada pela via recursal própria, objetivando reformá-la ou cassá-la.<sup>303</sup>

Observa-se, assim, que apenas se houver interesse público qualificado pela norma, consistente na tutela dos valores ordem pública, segurança pública, saúde pública e economia pública, adjetivados pela ameaça de grave lesão, poderá ocorrer a suspensão.<sup>304</sup>

Para a suspensão da liminar ou da sentença, portanto, é necessário examinar se, de fato, ocorrem as situações apontadas pela norma, ou seja, a lesão à economia, à ordem pública, à saúde e à segurança públicas, e se há prova suficiente de que possam vir a efetivamente acontecer, lesões, ressalta-se, adjetivadas pela gravidade, pois, se assim forem, não podem ser suportadas pela coletividade.<sup>305</sup>

Incorporando regra da Lei 8.437/1992, a Lei 12.016/2009 previu um meio de controle coletivo das liminares concedidas sobre o mesmo objeto. Este efeito expansivo da suspensão de segurança procura facilitar a defesa da pessoa jurídica de direito público, a qual poderá aditar o pedido de suspensão para incluir outras decisões supervenientes. Há, dessa maneira,

---

<sup>301</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 106.

<sup>302</sup> Ibid., p. 158.

<sup>303</sup> Ibid., p. 170-171.

<sup>304</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Mandado de segurança**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 158.

<sup>305</sup> Ibid., p. 164.

um autêntico efeito *erga omnes*, que embora não seja automático, depende, exclusivamente, de mera indicação e comprovação de identidade de objeto quanto ao pedido formulado pelo impetrante já prejudicado com a suspensão.<sup>306</sup>

Em situação análoga à potencialidade de expandir o efeito da suspensão de segurança, quando há vários processos e liminares com grave lesão aos bens jurídicos já mencionados, versando, em síntese, sobre os mesmos fatos, está a suspensão de segurança no mandado de segurança coletivo, pela reverberação pública de uma só liminar em único processo, cuja finalidade também será de amordaçar a eficácia executiva de uma decisão proferida contra o Poder Público, para a manutenção de uma situação jurídica anterior ao processo.

Considerando, especialmente, a previsão contida na Lei 12.016/2009, de que atos de dirigentes partidários devem ser equiparados a atos de autoridade, mandados de segurança aforados perante Juízes Eleitorais e Tribunais Regionais Eleitorais poderão obter decisões passíveis de formulação do respectivo pedido de suspensão.<sup>307</sup>

Finalmente, como o art. 15 da Lei 12.016/2009, quando trata do pedido de suspensão de liminar ou sentença, não distingue quanto à competência jurisdicional para o mandado de segurança, tem-se perfeitamente cabível tal pretensão, também quando versar sobre mandado de segurança da competência originária das Varas do Trabalho.<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo:** comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 182.

<sup>307</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Mandado de Segurança:** o tradicional, o novo e o polêmico na Lei 12.016/09. São Paulo: Dialética, 2009. p. 458-459.

<sup>308</sup> *Ibid.*, p. 460.

## 6 O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO NA LEI 12.016/2009 – RELAÇÕES COM O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA

Como não havia regulamentação do mandado de segurança coletivo na Lei 1.533/51, aplicavam-se, a rigor, as normas desta, a doutrina e a jurisprudência sobre as ações coletivas, reproduzindo-se, portanto, todas as construções doutrinárias e jurisprudenciais. Por sua vez, a Lei 12.016/2009 disciplina o mandado de segurança coletivo, explicitando que os entes legitimados devem agir em defesa de direito líquido e certo, da totalidade ou de parte de seus membros, “na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades” (art. 21 da Lei 12.016/2009). Aqui, a nova lei agasalhou a jurisprudência dominante e, precisamente, o entendimento das Súmulas 629 e 630 do STF.

No que atinge o objeto do mandado de segurança coletivo, a Lei adotou a tese restritiva, o que desagradou a corrente doutrinária e jurisprudencial que pregava a inclusão dos direitos difusos.

A Lei 12.016/2009 prevê, no parágrafo único de seu art. 21, que os direitos tutelados pelo mandado de segurança coletivo seriam os coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos, adotando-se, no citado dispositivo, as definições contidas nos incisos II e III do parágrafo único do CDC. Ao que indica, o legislador excluiu os direitos difusos da abrangência do mandado de segurança coletivo. Não tem razão o legislador. Os entes legitimados podem ter, entre seus fins institucionais, a proteção de direitos que atinjam a todos os seus membros ou associados, de maneira indivisível, sem que entre eles – ou em relação à parte contrária – exista uma relação jurídica base. Exemplo: a atuação de um partido político contra uma propaganda racista. Trata-se de direito difuso, pois coibir o racismo interessa à sociedade, isto é, a todos os membros da coletividade, indistintamente. Aliás, o próprio regime democrático configura interesse difuso, e não poderia ser excluído de proteção pelas agremiações partidárias, via mandado de segurança coletivo. Em síntese, a omissão da lei deve ser desconsiderada, em relação aos direitos difusos, de maneira a admitir-se o mandado de segurança coletivo para a tutela dos direitos coletivos em sentido amplo.<sup>309</sup>

É preciso, inclusive, apresentar um esclarecimento sobre o que consta no parágrafo anterior, ou seja, de que “os entes legitimados podem ter, entre seus fins institucionais, a proteção de direitos que atinjam a todos os seus membros ou associados, de maneira indivisível, sem que entre eles – ou em relação à parte contrária – exista uma relação jurídica

---

<sup>309</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues; VASCONCELOS, Rita de Cássia Corrêa de. O mandado de segurança na disciplina da Lei 12.016, de 07.08.2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 177, p. 204, nov. 2009.

base”. A proteção pode estender-se não somente sobre todos os membros ou associados, mas, ante o espectro subjetivo da coisa julgada, também sobre toda ou parte da classe, categoria, ou grupo, independentemente de associação ou filiação à entidade autora. Sustenta-se tal assertiva na Súmula 630 do STF: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.” Repete-se – “categoria”, e não somente membros ou associados.

Portanto, a afirmação de que os direitos difusos podem ser protegidos pela ação civil pública, mas não pelo mandado de segurança coletivo, como expressou Athos Gusmão Carneiro, precisa ser rechaçada.<sup>310</sup>

A Lei 12.016/2009 parece, outrossim, na redação do art. 21, ter estabelecido restrições ao partido político assemelhadas às estipuladas na Constituição Federal para os sindicatos, entidades de classe e associações, o que revelaria uma inconstitucionalidade.<sup>311</sup>

A melhor interpretação é a de que o dispositivo mencionado não inova na ordem jurídica, pois é da essência dos partidos políticos, segundo o art. 17 da Constituição Federal, e art. 1.º da Lei 9.096/1995, sua lei orgânica, de que os partidos políticos destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais. Logo, como a alínea ‘a’ do inciso LXX do art. 5.º da Constituição Federal não limita ou restringe o direito a ser tutelado pelo mandado de segurança coletivo, quando impetrado pelo partido político, revela-se inconsistente a restrição da tutela jurisdicional aos interesses dos membros da agremiação política. Ora, isso equivale a dizer que o partido político é uma mera e simples associação, o que não pode ser convincente.<sup>312</sup>

O partido político tem, sim, legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, tanto que o interesse a ser tutelado coincida com as finalidades programáticas da agremiação, amplamente consideradas, ressalte-se, independentemente de a impetração visar à proteção de seus próprios membros.<sup>313</sup> Somente esta e nenhuma outra, sob pena de violação ao “modelo constitucional do mandado de segurança”, o entendimento sobre a “pertinência temática” do mandado de segurança impetrado pelos partidos políticos.<sup>314</sup>

---

<sup>310</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança coletivo, nos termos da Lei 12.016/2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 178, p. 15, dez. 2009.

<sup>311</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>312</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 123-124.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>314</sup> BUENO, loc. cit.

A legitimação dos partidos políticos não pode, sob nenhum argumento, limitar-se à defesa de seus integrantes: a) bastaria aplicar a segunda parte do trecho sobre o assunto no art. 21, caput, da Lei 12.016/2009, que prevê a possibilidade do mandado de segurança ser utilizado na defesa de interesses referentes à finalidade partidária; b) não cabe ao texto infraconstitucional limitar a abrangência de norma constitucional.<sup>315</sup>

Será lícito, assim, ao partido político, via Diretório Nacional, impetrar mandado de segurança coletivo contra ato administrativo (lato sensu) que ofenda direitos políticos de seus filiados em geral; que ofenda a liberdade de manifestação do pensamento; ou a liberdade de culto; ou o sigilo da correspondência e das comunicações, nos termos da lei; ou que institua ilegais/abusivas restrições à livre locomoção dentro do território nacional; ou que disponha sobre taxas confiscatórias da herança; ou, ainda, que discrimine entre cidadãos por motivo de raça, religião, cor etc.<sup>316</sup>

A questão que se deve enfrentar reside no significado de “finalidade partidária”, expresso na Lei 12.016/2009, o qual pode ser confrontado com o art. 1.º da Lei 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), o qual prevê a função dos partidos políticos – assegurar a autenticidade do regime representativo e a defesa dos interesses fundamentais definidos na Constituição Federal.<sup>317</sup>

A defesa da ordem constitucional pelos Partidos Políticos não pode ficar adstrita somente ao uso do controle abstrato das normas. A Carta de 1988 consagra uma série de direitos que exigem a atuação destas instituições, mesmo em sede de controle concreto. A agremiação partidária, não pode ser vedado o uso do mandado de segurança coletivo em hipóteses concretas em que estejam em risco, por exemplo, o patrimônio histórico, cultural ou ambiental de determinada comunidade.<sup>318</sup>

Relembra-se, todavia, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que vincula a legitimidade do partido político à defesa de interesse de seus filiados, precisamente no que se relaciona aos direitos políticos e aos direitos fundamentais.<sup>319</sup>

Sobre a legitimidade das organizações sindicais, entidades de classe e associações, depreende-se da segunda parte do art. 21 da Lei 12.016/2009 as seguintes exigências: a) constituição há pelo menos um ano; b) defesa de direitos líquidos e certos da totalidade ou de

<sup>315</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012. p. 185.

<sup>316</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança coletivo, nos termos da Lei 12.016/2009. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 178, p. 27, dez. 2009.

<sup>317</sup> NEVES, op. cit., p. 186.

<sup>318</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 196.184-8, Amazonas. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Ellen Gracie. **Diário [da] Justiça**, 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

<sup>319</sup> BRASIL. loc. cit.

parte de seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades.

A prévia constituição de um ano representa exigência constitucional. Diferentemente do art. 5.º, §4.º, da Lei 7.347/85, e do art. 82, §1.º, do Código de Defesa do Consumidor, o juiz não poderá dispensá-la em se tratando de mandado de segurança coletivo.<sup>320</sup> Mas, essa não parece ser a interpretação mais adequada, pois se assim o for, e se trata de compreensão fundada em simples lógica argumentativa, o mandado de segurança, ação constitucional, estaria numa posição de inferioridade a uma demanda coletiva sob o rito ordinário. Além disso, deixaríamos de reconhecer os princípios da máxima efetividade do processo coletivo, da não-taxatividade e do microsistema, como descritos em capítulo próprio deste trabalho. Resumo: bastaria intitular “ação civil pública” para que o juiz pudesse, em tese, dispensar o prazo de constituição da entidade numa determinada demanda. Nominada a mesma demanda de “mandado de segurança coletivo”, a exigência do prazo de constituição jurídica da entidade seria inflexível.

Levando-se em conta, portanto, a existência de um microsistema de tutela coletiva, ante o qual os diplomas normativos devem ser interpretados em conjunto, e considerando, ainda, a maior amplitude da defesa dos direitos coletivos, não se pode afastar a aplicação dos dispositivos da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor.<sup>321</sup>

Quanto à defesa de direitos da “totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados”, ainda da segunda parte do art. 21 da Lei, observa-se que resulta da jurisprudência estabelecida e afinada na Súmula 630 do STF: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.” Adverte-se que a redação simplificadora da Lei não pode restringir o que está expresso no enunciado da Corte, ou seja, “parte da respectiva categoria”, e não somente dos “membros e associados”. Trata-se de interpretação constitucional da súmula 630.

É desnecessário que a impetração vise à tutela, em todo e qualquer caso, da totalidade da classe, sendo suficiente que a ilegalidade ou o abuso de poder diga respeito a parte da classe. Necessário será a verificação da pertinência temática entre o objetivo da impetração e o vínculo associativo.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 124.

<sup>321</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012. p. 187

<sup>322</sup> BUENO, op. cit. p. 125-126.



Ainda versando sobre a segunda parte do art. 21 da Lei 12.016/2009, a dispensa de “autorização especial” para a impetração coletiva está de acordo com a Súmula 629 do STF – “A impetração do mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”. Logo, a exigência genérica do parágrafo único do art. 2.º-A da Lei n. 9.494/1997<sup>323</sup>, não se aplica ao mandado de segurança coletivo. Em síntese, a entidade de classe ou associativa poderá ajuizar, na defesa de direitos líquidos e certos, da totalidade de seus associados, ou de um determinado segmento destes, independentemente de autorização/anuência e sem a necessidade de identificação dos beneficiários, que se manteriam “indeterminados” na petição inicial, embora “determináveis”, em fase de execução, se fosse o caso.<sup>324</sup>

Uma pergunta se impõe, em razão da explanação anterior – como saber quais os associados beneficiados pela segurança coletiva concedida, já que se dispensa a autorização dos associados e, assim, os “substituídos” processualmente, não estarão listados, a rigor, na petição inicial?

A identificação dos atingidos pela coisa julgada far-se-á somente ao final, quando da revogação dos atos ilegais ou da sustação da ameaça de sua prática. Logo, nesse momento, por exemplo, a autoridade coatora poderá questionar a inclusão, como beneficiário, de “C” ou “D”, alegando, em relação a estes, uma causa extintiva do direito.<sup>325</sup>

Nada obstaculiza, entretanto, que determinada pessoa, física ou jurídica, fundamentada em sentença concessiva de mandado de segurança coletivo, e considerando-se injustamente excluída do reconhecimento dos efeitos do provimento favorável ao seu interesse, postule esse reconhecimento, seja nos autos do processo coletivo (o que parece uma providência inquestionável), seja, administrativamente ou, ainda, mediante mandado de segurança individual – para situações excepcionais - (caso incontroversos os fatos que a autorizam a considerar-se beneficiária do provimento judicial), quer, também, pelas vias ordinárias, caso controvertidos os fatos.<sup>326</sup>

---

<sup>323</sup> Lei 9.494/1997: Art. 2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001).

Parágrafo único. 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 assembléia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001).

<sup>324</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança coletivo, nos termos da Lei 12.016/2009. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 178, p. 21, dez. 2009.

<sup>325</sup> Ibid., p. 31.

<sup>326</sup> CARNEIRO, loc. cit.

O *caput* do art. 21 da Lei 12.016/2009 exige também que o sindicato, entidade de classe ou associação atue de acordo com as suas finalidades institucionais, o que se compreende como “pertinência temática”. Assim, a impetração do mandado de segurança coletivo deve ter como objeto situação jurídica conexa com as finalidades institucionais da entidade sindical, de classe ou associação. Entretanto, essa exigência não pode ser interpretada restritivamente, isto é, o mandado de segurança coletivo não se presta apenas à tutela de um direito único e exclusivo da categoria substituída processualmente, mas, também, de um direito que guarde relação com as finalidades institucionais da entidade impetrante.<sup>327</sup>

Acerca da questão abordada no parágrafo anterior, o Supremo Tribunal Federal assentou que o objeto da impetração coletiva será um direito dos associados, independentemente de guardar vínculo com os fins próprios da entidade autora do writ, exigindo-se, porém, que o direito esteja compreendido na titularidade dos associados e que exista, respectivo direito, em razão das atividades exercidas pelos associados, embora não se exija que dito direito seja peculiar, próprio, da classe.<sup>328</sup>

Já o parágrafo único do art. 21 pretendeu excluir os interesses difusos como objeto do mandado de segurança coletivo. “Ao limitar, pois, o mandado de segurança coletivo aos direitos coletivos *stricto sensu*, a Lei 12.016/2009 contrariou a Constituição, indevidamente restringindo seu objeto.”<sup>329</sup>

A exclusão dos interesses difusos, todavia, parece insustentável: a) a atuação do partido político em face da Constituição Federal, por exemplo, não pode se limitar à tutela de seus filiados, mas pode se estender a beneficiários indeterminados, de modo a perseguir o que dispõe o inciso I do parágrafo único do art. 81 do CDC, ou seja, os direitos difusos; b) os direitos difusos, assim como os coletivos e os individuais homogêneos não podem ser compreendidos como “classes” ou “tipos” de direitos estanques.<sup>330</sup>

É irrecusável que se pode buscar, via mandado de segurança coletivo, a tutela jurisdicional dos direitos difusos. A questão exigirá apenas a identificação do representante

---

<sup>327</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 126.

<sup>328</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 193.382-8, São Paulo. Relator Ministro Carlos Velloso. **Diário [da] Justiça**, 20 set. 1996, Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=233288>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

<sup>329</sup> TESHEINER, José Maria Rosa. Mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 182, p. 13, abr. 2010.

<sup>330</sup> BUENO, op. cit., p.131-132.

adequado para o caso concreto.<sup>331</sup> Outra interpretação pode ser reconhecida como inconstitucional, na medida em que restringe um direito fundamental.<sup>332</sup>

O legislador da 12.016/2009 optou por não elencar entre os direitos tutelados os difusos. Não há motivo para fazê-lo. Devem, sim, estar sob a tutela do mandado de segurança coletivo, pois sua proteção de forma ampla decorre do texto constitucional.<sup>333</sup>

Registra-se que outros autores continuam defendendo a exclusão dos interesses difusos pelo mandado de segurança coletivo, inclusive elogiando o acerto da 12.016/2009, – “os ‘direitos difusos’, portanto, como havíamos referido, podem ser protegidos pela ação civil pública, mas não pelo mandado de segurança coletivo.”<sup>334</sup>

O que se evidencia, todavia, é que, independentemente da Lei 12.016/2009, há, como já dito, vacilação doutrinária e jurisprudencial, inclusive nos Tribunais Superiores, quanto à possibilidade de defesa dos interesses difusos através do mandado de segurança coletivo.

O Ministério Público tem, sim, legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, uma vez que legitimado para a ação civil pública. Isso porque o mandado de segurança não é senão uma ação coletiva sob outro rito. Assim, dizer que o Ministério Público tem legitimidade para uma ação e não para a outra, seria o mesmo que afirmar “da legitimidade de Tício somente para ações de rito ordinário”.<sup>335</sup>

Essa afirmação apoia-se, ainda: a) no princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, ou seja, no sentido de que todos os instrumentos processuais necessários e eficazes poderão ser utilizados na tutela jurisdicional coletiva, admitindo-se todos os tipos de ações, procedimentos, provimentos e medidas, desde que adequados para propiciar a mais correta e efetiva tutela aos direitos coletivos; b) no princípio da não-taxatividade do processo coletivo, ao possibilitar que qualquer tipo de direito coletivo (sentido amplo) possa ser tutelado por meio das ações coletivas; c) no princípio da legitimidade ativa concorrente ou pluralista. Os arts. 103, 125, §2.º e 129, § 1.º, da CF/88, preveem uma legitimação ativa concorrente e pluralista. Logo, por força constitucional, no direito processual coletivo a legitimidade ativa não deve ser restritivamente interpretada, mas, sim,

<sup>331</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 132.

<sup>332</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. **Mandado de segurança coletivo e os direitos difusos**. Art. 21, parágrafo único, da Lei 12.016/2009. Interpretação conforme a Constituição Federal. Disponível em: <[www.processoscoletivos.net/ve\\_artigo.asp?id=13](http://www.processoscoletivos.net/ve_artigo.asp?id=13)>. Acesso em: 19 jun. 2011.

<sup>333</sup> MONNERAT, Carlos Fonseca; VERÍSSIMO, Marcos Neves. Primeiras impressões sobre o novo mandado de segurança – Lei 12.1016/2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 182, p. 231, abr. 2010.

<sup>334</sup> CARNEIRO, Athon Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança coletivo, nos termos da Lei 12.016/2009. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 178, p. 15, dez. 2009.

<sup>335</sup> TESHEINER, José Maria Rosa. Mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 182, p. 15, abr. 2010.

de forma flexível, o que se extrai, também, do art. 5.º da LACP e do art. 82 do CDC; e finalmente, de singular importância; d) no princípio do microsistema, ou seja, os processos coletivos regem-se por normas e princípios próprios, através de normas integradas, as quais descrevem sua finalidade dúplice, tanto de tutelar os novos direitos coletivos, como de efetivar a justiça na sociedade de massa, de modo a eliminar litígios repetitivos. Apenas em caráter residual aplica-se o Código de Processo Civil (legislação individual), quando surgir um problema na aplicação da lei. Todavia, antes de se voltar para o sistema geral, deve o intérprete examinar, no microsistema constituído pelo conjunto legislativo, se não há uma norma mais adequada para a correta pacificação social.

Destaca-se, ademais, que o microsistema de tutela coletiva é formado de “normas múltiplas de comunicação e influência subsidiária”, a exemplo da Ação Popular, do Estatuto do Idoso, do ECA e da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>336</sup>

A função do Código de Processo Civil é apenas residual e, não, propriamente subsidiária, reitera-se. E isso tem se tornado bastante claro pela doutrina e jurisprudência no tratamento da coisa julgada coletiva, das despesas processuais, da competência, etc.

O silêncio do art. 21, caput, da Lei 12.016/2009 não afasta a legitimidade do Ministério Público para a impetração do mandado de segurança coletivo, pois esta decorreria das finalidades institucionais daquela instituição, como definidas nos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, e infraconstitucionalmente, pelos arts. 6.º, VI, da Lei Complementar 75/1993, para o Ministério Público da União, e no art. 32, I, da Lei 8.625/1993, para o Ministério Público dos Estados.<sup>337</sup>

Outra questão importante diz respeito aos limites subjetivos da coisa julgada, na medida em que o art. 22 da Lei 12.016/2009 estabeleceu o seguinte – “no mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante”. Ou seja, diferentemente do microsistema processual coletivo, que estabeleceu o regime da coisa julgada de acordo com a natureza do direito objeto do litígio: difuso, coletivo (*stricto sensu*) ou individual homogêneo, respectivamente previstos no art. 103, I, II e III do Código de Defesa do Consumidor.

---

<sup>336</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4.

<sup>337</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 127.

A ruptura parece, à primeira impressão, ocorrer entre a 12.016/2009 e o microssistema de tutela coletiva, mas não pode passar de mera aparência ou impressão, isso porque a disciplina dada pelo CDC às ações coletivas não foi somente inovadora, quando tratou da formação e dos efeitos da coisa julgada de acordo com a natureza do direito objeto do litígio. Os dispositivos do CDC devem ser analisados com a ideia e convicção de que eles, em simbiose com aspectos da Lei da Ação Civil Pública, sejam responsáveis pela formação de um microssistema processual coletivo.<sup>338</sup>

Ressalta-se que a extensão subjetiva da coisa julgada difusa não é absolutamente mais ampla do que a coisa julgada coletiva em sentido estrito, porque, diferentemente do alcance da expressão *erga omnes*, ela nem sempre é em relação a todos, na medida em que se limita aos titulares dos direitos que estão sendo “representados”. Exemplifica-se: julgada procedente uma ação coletiva condenando uma empresa tabagista pelos danos causados à sociedade, estar-se-á diante de um direito difuso, cuja decisão somente poderá ser estendida a fumantes ou não-fumantes, mas não diretamente a indivíduos que nunca se envolveram com tabaco. Portanto, a decisão coletiva não será extensível a todos.<sup>339</sup>

O mais correto seria utilizar a expressão *ultra partes* em todos os incisos do art. 103 do CDC, haja vista a mensagem que se busca transmitir pelo referido dispositivo, ou seja, a de a coisa julgada não é apenas *inter partes*, mas pode ser estendida aos titulares dos direitos, que apesar de representados, não intervieram diretamente no processo.<sup>340</sup>

Nesse ponto dos limites subjetivos da coisa julgada no mandado de segurança coletivo, há quem diga que abrange somente os associados da entidade impetrante e, a rigor, limitando-se àqueles que já o eram na data da impetração. Admitindo-se, ainda, a extensão da segurança aos que se filiarem até o momento da prolação da sentença, até porque nada os impediria de ingressar no feito na qualidade de assistentes litisconsorciais (ou mesmo de litisconsortes). Todavia, não podendo a decisão beneficiar aos que ingressarem na associação após a sentença.<sup>341</sup>

A consideração apresentada no parágrafo anterior merece ponderação. Primeiro, porque, em tese, serviria para os casos, tão somente, de direitos divisíveis, ou seja, individuais homogêneos, mas não sendo jamais defensável e compreensível para os casos de direitos indivisíveis, quer-se dizer, difusos e coletivos em sentido estrito. Segundo, que não se pode

---

<sup>338</sup> LÉPORE, Paulo Eduardo. Extensão subjetiva da coisa julgada no direito processual coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 169, mar. 2009. p. 19.

<sup>339</sup> *Ibid.*, 27.

<sup>340</sup> LÉPORE, loc. cit.

<sup>341</sup> CARNEIRO, Athos Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança coletivo, nos termos da Lei

dizer que o parágrafo 2.º-A da Lei 9.494/1997 não se aplica ao mandado de segurança coletivo (o que é cediço e demonstrado aqui), o qual exigiria a instrução da petição inicial com a ata da assembleia da entidade associativa e a relação nominal de seus associados e, ao mesmo tempo, sustentar-se a aplicação do *caput*, ou seja, da limitação subjetiva do julgado aos associados existentes na data da propositura da ação.

Para subordinar-se à coisa julgada do mandado de segurança coletivo, basta que o beneficiário tenha sido substituído processualmente pelo impetrante, sendo irrelevante o momento em que se constituiu o vínculo associativo, o qual, inclusive, pode até inexistir, seja em razão das exigências da Lei 12.016/2009 ou, até mesmo, da Constituição Federal.<sup>342</sup> Nota-se, pois, que a “coisa julgada vincula o grupo titular do direito coletivo objeto do mandado de segurança coletivo.”<sup>343</sup> Isso se traduz no reconhecimento de um elo jurídico, o qual independe de afiliação associativa.

Outro ponto que pode ser abordado é que o parágrafo 1.º do art. 22 da Lei 12.016/2009 prevê que aquele que possuir demanda individual deve desistir dela para, em seguida, ingressar no processo coletivo e sujeitar-se à coisa julgada neste último formada. Assim, diferentemente do que ocorre no tratamento das ações individuais homogêneas em relação ao processo coletivo de direitos individuais homogêneos, na medida em que o art. 104 do CDC prevê a necessidade de suspensão do feito individual para se aproveitar da decisão coletiva.<sup>344</sup>

Observe-se que o legislador mencionou “desistência” e não suspensão da ação individual, como se dá com as ações coletivas pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 104). Assim, criou-se injustificável restrição, na medida em que, desistindo do mandado de segurança individual e deparando-se com sentença de improcedência no mandado de segurança coletivo, a parte poderá se ver impossibilitada de impetrar novo mandado de segurança individual, em razão do próprio decurso do prazo decadencial de 120 dias.

Verifica-se que o §1º do art. 22 da Lei 12.1016/2009 diferencia-se do microsistema da tutela jurisdicional coletiva – o autor deverá desistir do mandado de segurança individual, ao invés de pedir a suspensão do processo. A regra pode apresentar-se, no caso concreto, inconstitucional, se a desistência resultar na perda do direito fundamental ao mandado de

---

12.016/2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 178, dez. 2009. p. 32.

<sup>342</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 136.

<sup>343</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4, p. 376.

<sup>344</sup> MONNERAT, Carlos Fonseca; VERÍSSIMO, Marcos Neves. Primeiras impressões sobre o novo mandado de segurança – Lei 12.1016/2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 182, abr. 2010.

segurança, cujo prazo decadencial de impetração é de 120 dias. “Seria restrição irrazoável ao direito fundamental ao mandado de segurança”.<sup>345</sup>

A tendência é, de fato, a jurisprudência consolidar a suspensão do mandado de segurança individual como o mais adequado, harmonizando o dispositivo da Lei 12.016/2009 com o microsistema de tutela coletiva. Essa interpretação fundamentar-se-ia, inclusive, na relação de preliminaridade (a procedência da ação coletiva torna desnecessário o julgamento de mérito da demanda individual) entre a ação coletiva e a ação individual, causa autorizadora da suspensão do processo individual, conforme art. 265, IV, ‘a’, do Código de Processo Civil.<sup>346</sup>

É possível dizer, portanto, que o mandado de segurança coletivo não configura uma ação judicial distinta da demanda de impetração individual, antes pelo contrário, salvo, e aí se contrapõem, verdadeiramente, quando em conflito o sistema processual clássico de tutela de direitos individuais e o microsistema de jurisdição coletiva.

Finalmente, o reconhecimento do microsistema de jurisdição coletiva ao mandado de segurança coletivo, como não poderia deixar de ocorrer, permite a resolução das dúvidas e inseguranças da doutrina e jurisprudência.

---

<sup>345</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4, p. 184.

<sup>346</sup> *Ibid.*, p. 184-185.

## 7 CONCLUSÕES

1- Embora tardia, é fato inequívoco a evolução das ações coletivas no Brasil, bem como a formação de um microsistema processual para essas diversas ações, de modo a aplicar-lhes o título III do CDC, diploma que se tornou um verdadeiro “ordenamento processual geral” para a tutela coletiva.

2- Com a edição do Código de Defesa do Consumidor e as definições da própria lei, a doutrina começa a uniformizar sua compreensão sobre interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

3- Um mesmo fato enseja, em tese, pretensões difusas, coletivas e individuais, homogêneas ou não. Ou seja, esse mesmo fato causaria dano ou ameaça de dano a diferentes bens jurídicos, indivisíveis ou divisíveis, materiais ou imateriais, ao mesmo tempo.

4- Os direitos e interesses individuais homogêneos surgem no âmbito de uma coletividade titular de direitos e interesses difusos e coletivos em sentido estrito. São os direitos individuais, divisíveis, dos seus integrantes, oriundos dos danos ou ameaça de danos materiais ou morais por eles experimentados, e que decorrem dos mesmos fundamentos daqueles direitos. Assim, não há um terceiro universo de pessoas, distinto, constituído por sujeitos de direitos individuais homogêneos.

5- A tutela coletiva não dispensa mecanismos de controle judicial da legitimação ativa, mas não pode sujeitar-se a entendimentos estreitos, com os quais se aproxime da tutela clássica individual.

6- É de singular importância o princípio do microsistema – os processos coletivos regem-se por normas e princípios próprios, através de normas integradas, as quais descrevem sua finalidade dúplex, tanto de tutelar os novos direitos coletivos, como de efetivar a justiça na sociedade de massa, de modo a eliminar litígios repetitivos.

7- A Constituição de 1998 não criou um novo mandado de segurança, mas, apenas, permitiu que ele se prestasse, também, à tutela coletiva, de modo que se pode falar em mandado de segurança individual e em mandado de segurança coletivo. O mandado de segurança coletivo preserva a essência, a tradição e a potencialidade do conhecido mandado de segurança.

8- Independentemente da Lei 12.016/2009, há vacilação doutrinária e jurisprudencial, inclusive nos Tribunais Superiores, quanto à possibilidade de defesa dos interesses difusos através do mandado de segurança coletivo, bem como restrição à legitimidade dos partidos políticos. A omissão da Lei 12.016/2009, quanto à possibilidade de defesa de interesse difuso,



deve ser desconsiderada, de maneira a admitir-se o mandado de segurança coletivo para a tutela dos direitos coletivos em sentido amplo. Sobre a legitimação dos partidos políticos, o Supremo Tribunal Federal entende que o mandado de segurança coletivo deverá ser manejado, exclusivamente, para a defesa de seus filiados, observada a correlação com as finalidades institucionais e objetivos programáticos do partido. Ao partido político, todavia, deve-se reconhecer legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, tanto que o interesse a ser tutelado coincida com as finalidades programáticas da agremiação, amplamente consideradas, independentemente de a impetração visar à proteção de seus próprios membros.

9- Na jurisprudência do STF, diz-se que o objeto do mandado de segurança coletivo será um direito dos associados, independentemente de guardar vínculo com os fins próprios da entidade impetrante, exigindo-se, todavia, que o direito esteja compreendido nas atividades exercidas pelos associados, embora não se exija que o direito seja peculiar da classe, ou seja, próprio. Em síntese, o mandado de segurança coletivo não se presta apenas à tutela de um direito único e exclusivo da categoria substituída processualmente, mas, também, de um direito que guarde relação com as finalidades institucionais da entidade impetrante.

10- A redação simplificadora da Lei 12.016/2009, quanto à defesa de direitos da “totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados”, da segunda parte de seu art. 21, que não pode restringir o que está expresso na Súmula 630 do STF: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.” Ou seja, “parte da respectiva categoria”, e não somente dos “membros e associados”.

11- A entidade de classe ou associativa poderá ajuizar, na defesa de direitos líquidos e certos, da totalidade de seus associados, ou de um determinado segmento destes, independentemente de autorização/anuência e sem a necessidade de identificação dos beneficiários, que se manteriam “indeterminados” na petição inicial, embora “determináveis”, em fase de liquidação e execução.

12- O sindicato, entidade de classe ou associação pode defender a categoria, membros ou associados, independentemente de autorização expressa e específica. Basta que de seus estatutos ou fins se extraia essa possibilidade. Patente, assim, a ausência de representação dos associados ou membros, mas sim da figura da substituição processual ou legitimação autônoma.

13- A amplitude do campo de atuação dos partidos políticos já insinua a competência dos partidos políticos para a interposição de mandado de segurança coletivo, em sentido amplo, ou seja, sem as restrições apontadas pela jurisprudência.

14- O art. 83 do CDC é preciso ao informar que “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”. Assim, se são admissíveis todas as ações, não há motivo para excluir a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo pelos demais legitimados coletivos. Consequentemente, mostra-se sustentável que o rol do inciso LXX do art. 5.º da Constituição seja meramente exemplificativo, de maneira que os outros legitimados do art. 5.º da LACP e do art. 82 do CDC também estão legitimados para o ajuizamento do mandado de segurança coletivo.

15- O silêncio do art. 21, caput, da Lei 12.016/2009, não afasta a legitimidade do Ministério Público para a impetração do mandado de segurança coletivo, pois esta decorre das finalidades institucionais daquela instituição, como definidas nos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, e infraconstitucionalmente, pelos arts. 6.º, VI, da Lei Complementar 75/1993, para o Ministério Público da União, e no art. 32, I, da Lei 8.625/1993, para o Ministério Público dos Estados.

16- O CDC, em razão, também, da indivisibilidade do objeto, não limitou os efeitos da coisa julgada aos associados ou filiados, mas a todo o grupo, categoria ou classe. Caso assim não fosse, os interesses seriam tratados como divisíveis e, portanto, qualificados como individuais homogêneos.

17- A opção legislativa em relação aos interesses difusos e coletivos estabeleceu o regime da coisa julgada *secundum eventum probationis*. Em relação aos difusos, a opção foi a coisa julgada *erga omnes*; no tocante aos interesses coletivos, optou-se pela coisa julgada *ultra partes*.

18- A improcedência por insuficiência de provas deverá ser extraída da fundamentação da sentença, parâmetro para viabilizar a repositura da ação, fundada em nova prova. Assim: a) a insuficiência da prova, como depreendida da sentença, determinará a inocorrência da coisa julgada; b) se houver nova prova, pode ser reproposta a ação coletiva; c) se não houver nova prova, mesmo que não constituída a coisa julgada, o reconhecimento da circunstância da insuficiência de prova extraída da sentença não terá utilidade prática.

19- A coisa julgada, na seara coletiva, opera *erga omnes*, tanto em caso de acolhimento como de improcedência da demanda, impedindo que novo processo coletivo seja instaurado por qualquer legitimado. Todavia, no plano das pretensões individuais, a coisa julgada favorável pode ser imediatamente aproveitada, com a via da liquidação e execução do título produzido; enquanto a coisa julgada desfavorável não impede ações individuais, a título pessoal, dos membros do grupo.

20- Nas situações que envolvem a defesa coletiva de interesses individuais homogêneos, opera-se sempre a coisa julgada, seja em hipóteses de procedência ou improcedência e ainda que, neste caso, por insuficiência de prova.

21- Sobre o aspecto da execução do julgado em casos de procedência nas ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos: a) quem não for litisconsorte será beneficiado pela sentença e, para tanto, deverá demonstrar a sua legitimidade para a execução, o que exige comparar a situação individual com a qual conste da sentença; b) quem estiver na condição de litisconsorte não precisará demonstrar a sua legitimação para a liquidação.

22- Para subordinar-se à coisa julgada do mandado de segurança coletivo, basta que o beneficiário tenha sido substituído processualmente pelo impetrante, sendo irrelevante o momento em que se constituiu o vínculo associativo, o qual, inclusive, pode até inexistir, seja em razão das exigências da Lei 12.016/2009 ou, até mesmo, da Constituição Federal. Nota-se, pois, que a “coisa julgada vincula o grupo titular do direito coletivo objeto do mandado de segurança coletivo.” Isso se traduz no reconhecimento de um elo jurídico, o qual independe de afiliação associativa.

23- A tendência é, de fato, a jurisprudência consolidar a suspensão do mandado de segurança individual como o mais adequado para garantir o benefício da coisa julgada coletiva, harmonizando o dispositivo da Lei 12.016/2009 com o microsistema de tutela coletiva.

24- É possível dizer, portanto, que o mandado de segurança coletivo não configura uma ação judicial distinta da demanda de impetração individual, antes pelo contrário, salvo, e aí se contrapõem, verdadeiramente, quando em conflito o sistema processual clássico de tutela de direitos individuais e o microsistema de jurisdição coletiva.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos Políticos**: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2006. (Coleção Tratado de Direito Político, tomo IV).

ALMEIDA, Gregório Assagra de et al. **Mandado de segurança**: introdução e comentários à Lei 12.016, de 7-8-2009 (artigo por artigo) com indicação do PLS n. 222/2010. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALVIM, Arruda. Notas sobre a coisa julgada coletiva. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 88, 1997.

ALVIM, Teresa Arruda. Apontamentos sobre as ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 75, jul./set. 1994.

AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo: LTr, 2009.

ASSIS, Carlos Augusto de. Mandado de segurança contra ato judicial: um caso de litisconsórcio necessário? **Revista de Processo**. São Paulo, n. 169, mar. 2009.

BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança na Constituição de 1988. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 57, jan./mar. 1990.

\_\_\_\_\_. As class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 82, abr./jun. 1996.

BERTOGNA JÚNIOR, Oswaldo. Ação civil pública. Legitimidade. Principais aspectos. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 133, mar. 2006.

BEZERRA, Paulo César Santos. **Acesso à justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: renovar, 2001. 285 p.

BUZAID, Alfredo. **Considerações sobre o mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1992.

BRASIL. **Decreto n. 83.540 de 4 de julho de 1979**. Regulamenta a aplicação da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em danos causados por poluição por óleo, de 1969... Disponível em: < <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1979-06-04;83540>> . Acesso em: 11 jan. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 1.249.132, São Paulo. Relator Ministro Luiz Fux, **Diário [da] Justiça**, 09 set. 2010. Disponível em:< [https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=997942&sReg=200902248850&sData=20100909&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=997942&sReg=200902248850&sData=20100909&formato=PDF)>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 266, Distrito Federal. Relator Ministro Carlos M. Veloso. **Diário [da] Justiça**, 19 fev.1990.

Disponível em:<

[https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num\\_registro=198900125095&dt\\_publicacao=19-02-1990&cod\\_tipo\\_documento=>](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_registro=198900125095&dt_publicacao=19-02-1990&cod_tipo_documento=>). Acesso em: 25 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 2.423-4, Distrito Federal. Relator Ministro Vicente Cernicchiaro. **Diário [da] Justiça**, 27 maio1993. Disponível em:<

[https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num\\_registro=199200325904&dt\\_publicacao=22-11-1993&cod\\_tipo\\_documento=>](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_registro=199200325904&dt_publicacao=22-11-1993&cod_tipo_documento=>). Acesso em: 02 fev.2013.

\_\_\_\_\_. Mandado de Segurança n. 11.399, Distrito Federal. Relator Ministro João Otávio de Noronha, **Diário [da] Justiça**, 12 fev. 2007. Disponível em:<

[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=669487&sReg=200600172033&sData=20070212&formato=PDF>](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=669487&sReg=200600172033&sData=20070212&formato=PDF>). Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Mandado de Segurança n. 197. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Garcia Vieira. **Diário [da] Justiça**, 15 out. 1990. Disponível em:<

[https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num\\_processo=&num\\_registro=198900096311&dt\\_publicacao=15/10/1990>](https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=198900096311&dt_publicacao=15/10/1990>). Acesso em: 25 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Recurso Especial n. 586307, Mato Grosso, 1.ª Turma. Relator Ministro Luiz Fux, 14 set. 2004. v.u., **Diário [da] Justiça**, 30 set. 2004, p. 223. Disponível em:<

[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=496965&sReg=200301512700&sData=20040930&formato=PDF>](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=496965&sReg=200301512700&sData=20040930&formato=PDF>). Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Recurso Especial n. 700.206, Minas Gerais. Relator Ministro Luiz Fux, **Diário [da] Justiça**, 19 mar. 2010. Disponível em: <

[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=628297&sReg=200401579503&sData=20100319&formato=PDF>](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=628297&sReg=200401579503&sData=20100319&formato=PDF>). Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 4.821, Rio de Janeiro. Relator Ministro Edson Vidigal, **Diário [da] Justiça**, 31 maio 1999. Disponível em:<

[https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num\\_registro=199400288999&dt\\_publicacao=31-05-1999&cod\\_tipo\\_documento=>](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_registro=199400288999&dt_publicacao=31-05-1999&cod_tipo_documento=>). Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Recurso ordinário em mandado de segurança n. 6171, Rio Grande do Sul, 1995/0044431-3. Relator Ministro Peçanha Martins, 2.ª Turma, **Diário [da] Justiça**, 17 jun. 1996, p. 21470.

\_\_\_\_\_. Recurso Ordinário em mandado de segurança n.5222, Rio de Janeiro, 1994/0040607-0. Relator Ministro Adhemar Maciel, 2.ª Turma, **Diário [da] Justiça**, 03 nov. 1997, p. 56271.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20936, Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Sepúlveda Pertence, **Diário [da] Justiça**, 11 set. 1992.

Disponível em:<

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85373>>. Acesso em: 12 fev.2013.

\_\_\_\_\_. Mandado de Segurança n. 18.428, Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro

Barros Monteiro. **Diário [da] Justiça**, 19 ago. 1970. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2818428%2ENUM%2E+OU+18428%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cdzcgxw>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.170. Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Ministro Decio Miranda. **Diário [da] Justiça**, 30 de mar. de 1979. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2820170%2ENUM%2E+OU+20170%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/an58mbo>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 21.059-1, Rio de Janeiro. Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, **Diário [da] Justiça**, 19 out. 1990. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85414>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Mandado de Segurança, n. 22.132, Rio de Janeiro. Relator Ministro Carlos Velloso, **Diário [da] Justiça**, 18 out. 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85682>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Mandado de Segurança. AgRg n. 00212918/160, Distrito Federal, Tribunal Pleno. Relator Celso de Mello, **Diário [da] Justiça**, 20 out. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=373421>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário n. 141733-1, São Paulo, 1.<sup>a</sup> Turma. Relator Ministro Ilmar Galvão. **Diário [da] Justiça**, 01 set. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208961>>. Acesso em 12.02.2013.

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário n. 193.382-8, São Paulo. Relator Ministro Carlos Velloso, **Diário [da] Justiça**, 20 set. 1996, Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=233288>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário n. 196.184-8, Amazonas. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Ellen Gracie, **Diário [da] Justiça** 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Súmula n. 629. A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes. **Diário [da] Justiça**, 9 out. 2003, p. 1; 10 out. 2003, p. 1; 13 out.. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=629.NUME.NAO.S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Súmula n. 630. A entidade de classe tem legitimação para mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.

**Diário [da] Justiça**, 9 out. 2003, p. 1; 10 out. 2003, p. 1; 13 out.. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=630.NUME.NAO.S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Mandado de Segurança n.3.890, Bahia. Relator Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. **Diário [da] Justiça Eletrônico**, 07 abr. 2009.

BUENO, Cássio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**: comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 7-8-2009. São Paulo: Saraiva, 2009.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Mandado de segurança coletivo**: em defesa dos partidos políticos, associações, sindicatos, entidades de classe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe Camargo. Não cabimento de honorários advocatícios em mandado de segurança: o entendimento equivocado que virou lei. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 181, mar. 2010.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança coletivo, nos termos da Lei 12.016/2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 178, dez. 2009.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal**: promotor natural, atribuição e conceito com base na Constituição de 1988. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**: comentários por artigo. 6. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO NETO, Inacio de. **Manual de processo coletivo**. Curitiba: Juruá, 2005.

CARVALHO, Ivan Lira de. O mandado de segurança coletivo e os partidos políticos. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 72, out./dez. 1993.

CUNHA, Alcides A. Munhoz da. Evolução das ações coletivas no Brasil. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 77, jan./mar. 1995.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Mandado de segurança coletivo**: legitimação ativa. São Paulo: Saraiva, 2000.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Mandado de Segurança**: (o tradicional, o novo e o polêmico na Lei 12.016/09). São Paulo: Dialética, 2009.

DELGADO, José Augusto. Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual. Doutrina e jurisprudência do STF. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 98, abr./jun. 2000.

DIAS, Francisco Barros. Coisa julgada e execução no processo coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo: n. 78, abr./jun. 1995.

DIDIER JR.; ZANETI JR. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 4.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Mandado de segurança coletivo e os direitos difusos**. Art. 21, parágrafo único, da Lei 12.016/2009. Interpretação conforme a Constituição Federal. Disponível em: <[www.processoscoletivos.net/ve\\_artigo.asp?id=13](http://www.processoscoletivos.net/ve_artigo.asp?id=13)>. Acesso em: 19 jun. 2011.

DINAMARCO, Pedro da Silva. A sentença e seus desdobramentos no mandado de segurança individual e coletivo. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coords.). **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança: 51 anos depois**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAZ, Roberto. A macrológica do direito econômico e o processo civil: a lógica diferenciada das ações civis públicas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 156, fev. 2008.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Mandado de segurança**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. Partidos políticos e mandado de segurança coletivo. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 95, jul./set. 1990.

GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil**. Um modelo para países de derecho civil. Tradução Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. **Revista de Processo**. São Paulo, ano IV, n. 14-15, abr./set. 1979.

\_\_\_\_\_. Coisa julgada *erga omnes, secundum eventum litis e secundum probationem*. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 126, ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 165, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 58, abr./jun. 1990.

GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. **Os processos coletivos nos países de civil law e common law: uma análise de direito comparado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

KLIPPEL, Rodrigo; NEFFA JUNIOR, José Antônio. **Comentários à Lei de Mandado de Segurança: (Lei nº 12.016/09) artigo, doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. 420 p.

LENZA, Pedro. Competência da ação civil pública: dano de âmbito local, regional e nacional – Art. 93 do CDC. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 129, nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral da Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LÉPORE, Paulo Eduardo. Extensão subjetiva da coisa julgada no direito processual coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 169, mar. 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. Impetração de mandado de segurança pelo Estado. **Revista de**



**Processo**. São Paulo, n. 78, abr./jun. 1995.

MACIEL, Adhemar Ferreira. Observações sobre autoridade coatora no mandado de segurança. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 49, jan./mar. 1988.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos: conceito e colocação no quadro geral dos “interesses”. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 55, jul./set. 1989.

\_\_\_\_\_. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil: teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. vol. 1

MARTINS, Ricardo Marcondes. Mandado de segurança e controle jurisdicional da função pública. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 163, set. 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 22. ed. São Paulo : Saraiva, 2009.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**, 4. ed, São Paulo : Saraiva, 2012.

MONNERAT, Carlos Fonseca; VERÍSSIMO, Marcos Neves. Primeiras impressões sobre o novo mandado de segurança – Lei 12.1016/2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 182, abr. 2010.

MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. Algumas questões sobre o mandado de segurança coletivo na ótica do Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Processo**. São Paulo, n.166, dez. 2008.

MORAES, Daniele Alves. Legitimidade ativa do Ministério Público nas ações coletivas para a defesa dos interesses individuais homogêneos. **Revista de Processo**. São Paulo, n.176, out. 2009.

MORAIS, Dalton Santos. A legitimidade passiva e a “defesa” do Poder Público na nova Lei do Mandado de Segurança – Lei 12.016/2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 184, Jun. 2010.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual** (primeira série). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. A legitimação para a defesa dos “interesses difusos” no direito brasileiro. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual** (terceira série). São Paulo: Saraiva, 1984.

\_\_\_\_\_. A proteção jurídica dos interesses coletivos. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa **Temas de direito processual** (terceira série). São Paulo: Saraiva, 1984.

\_\_\_\_\_. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 61, jan./mar. 1991.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança – uma apresentação. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual** (sexta série). São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa In: **Temas de direito processual** (terceira série). São Paulo: Saraiva, 1984.

NERY JÚNIOR, Nelson. Mandado de segurança coletivo: instituto que não alterou a natureza do mandado de segurança já constante das Constituições anteriores – partidos políticos – legitimidade as causam. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 57, jan./mar. 1990.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

OLIVEIRA, Bruno Silveira. Flexibilização do binômio “processo tradicional”/ “processo coletivo”: breve análise da presença do indivíduo em processos coletivos. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 189, nov. 2010.

OLIVEIRA, Lourival Gonçalves de. Interesse processual e mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 56, out.-dez. 1989.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data**: constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

PINTO, Eneida Luzia de Souza. Princípios informativos das ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 151, set. 2007.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito sindical e coletivo do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002

RODRIGUES, Clóvis Fedrizzi. Liminar em mandado de segurança – Lei 12.016/2009 – questões relevantes. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 190, dez. 2010.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Suspensão de segurança**: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SALLES, Carlos Alberto de. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 121, mar. 2005.

SANTOS, Christianine Chaves Santos. **Ações coletivas & coisa julgada**. Curitiba: Juruá, 2004.

SILVA NETO, Francisco A. de Barros e. Procedimentos especiais: peculiaridades processuais de ação civil pública, do mandado de segurança e da ação de consignação em pagamento. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 179, jan. 2010.

SILVA, Maria Gomes; LEHFELD, Lucas de Souza. Considerações sobre a legitimação ativa no mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 171, maio 2009.

SILVA, Ovídio Baptista. Mandado de Segurança – meio idôneo para a defesa de interesses difusos? **Revista de Processo**. São Paulo, n. 60, out./dez.1990.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editoria, 2005. 342 p.

TALAMINI, Eduardo. As origens do mandado de segurança na tradição processual luso-brasileira. In: BUENO, Cassio Scarpinella; ALVIM, Eduardo Arruda; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coords.). **Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança**: 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TEIXEIRA, Guilherme Freire de Barros. A assistência e a nova lei do Mandado de Segurança. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 183, maio 2010.

TEMER, Michel. Mandado de segurança. Cabimento da medida liminar após sua denegação. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 14/15, abr./set. 1979.

TESHEINER, José Maria Rosa. Mandado de segurança coletivo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 182, abr. 2010.

TESHEINER, José Maria Rosa; ROCHA, Raquel Heck Mariano da. Partes e legitimidade nas ações coletivas. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 180, fev. 2010.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; VASCONCELOS, Rita de Cássia Corrêa de. O mandado de segurança na disciplina da Lei 12.016, de 07.08.2009. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 177, nov. 2009.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. **O dogma da coisa julgada**: hipóteses de relativização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 139, set. 2006.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Tutela dos interesses coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

ZAVASCKI, Teoria Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de **Revista de Processo**. São Paulo, n. 78, abr./jun. 1995.