

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ  
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

André Luiz da Cunha Lima

**OS LIMITES DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA  
IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO:** uma análise sob a  
ótica do art. 21, Caput da Lei nº 12.016/2009

Belém

2019

André Luiz da Cunha Lima

**OS LIMITES DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA  
IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: uma análise sob a  
ótica do art. 21º, Caput da Lei nº 12.016/2009**

Trabalho de Curso (TC) apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Orientador: Prof. Mestre Michel Ferro e Silva

Belém

2019

André Luiz da Cunha Lima

**OS LIMITES DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA  
IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO: uma análise sob a  
ótica do art. 21º, Caput da Lei nº 12.016/2009**

Monografia apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de bacharel em Direito do Centro  
Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Banca examinadora:

Apresentado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Prof.. Msc. Michel Ferro e Silva**  
Centro Universitário do Estado do Pará

- Orientadora

\_\_\_\_\_  
Centro Universitário do Estado do Pará

- Examinador (a)

Aos meus pais e amigos,  
minha eterna gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus, por me conceder a oportunidade de chegar até esse momento, fortalecendo-me nos momentos difíceis e por não ter me deixado desistir, mostrando que sou suficientemente forte para encarar os obstáculos de meu caminho.

Aos meus pais, Francisco Freire de Lima e Iza Rodrigues da Cunha, por tudo que fizeram por mim até o presente momento; sem eles certamente eu não estaria aqui hoje. Eles foram imprescindíveis para essa conquista; faltam-me palavras para expressar o quanto são fundamentais em minha vida. “Muito obrigado” vai ser sempre pouco para exprimir minha eterna gratidão.

Aos meus maravilhosos amigos, Alicia Dantas, Barbará Rodrigues, Eduarda Borges, Felipe Custódio, Gabriel Falcão, Jair Eduardo, João Paulo Gomes, Laís Castro, Marcos Vinícius, Samuel Coelho e Rodrigo Nascimento, por todo esse tempo juntos, de muita paciência, risadas e tensões. Meus caros, quero que vocês saibam que esse tempo de graduação tornou-se um pouco mais leve porque tinha vocês caminhando junto comigo, a cada dia, a cada aula, a cada nota e nas aprovações. Vocês são partes integrantes da minha vida, da minha história e sei que nossa amizade transcenderá os limites desta instituição.

Ao meu orientador, Prof. Michel Ferro e Silva, por ter sempre me auxiliado na construção do trabalho desde a primeira vez quando procurei compreender a problemática do estudo, por meio de orientações ainda informais desde a preparação do projeto até a conclusão desta monografia.

Por fim, quero agradecer ao Centro Universitário do Estado do Pará, por todo o suporte prestado ao longo dessa jornada e também a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para que eu pudesse concluir esta monografia defendendo meu posicionamento, aquilo que considero correto e, acima de tudo, justo.

“Todo o partido existe para o  
povo e não para si mesmo”

(Konrad Adenauer)

## RESUMO

O presente trabalho pretende demonstrar o alcance da legitimidade ativa dos partidos políticos em sede de mandado de segurança coletivo, especialmente após a edição da Lei nº 12.016/2009, considerando que as agremiações partidárias representam um vínculo de ligação entre o Estado e a sociedade civil, objetivando compreender os desejos e reivindicações que eclodem no território nacional. Desse modo, a pesquisa será procedida por meio de uma metodologia indutiva e pautada em algumas fontes de informação, destacando-se livros, artigos científicos e veiculadores de jurisprudência relacionados com a temática abordada. Para tanto, almejando chegar em tal discussão, analisou-se primeiramente o papel exercido pelas agremiações partidárias na Carta Constitucional de 1988. Em seguida, partiu-se de uma análise histórica do processo coletivo Brasileiro e seus impactos no Mandado de Segurança coletivo, especialmente no tocante à redação do art. 21, § único, da Lei nº 12.016/2009, aos direitos difusos, coletivos em *strictu sensu* e individuais homogêneos. Demonstrou-se a questão envolvendo a problemática da legitimidade para agir no processo coletivo baseado no princípio da representatividade adequada, amparado no controle *ope judicis*, seguindo o caminho até iniciar-se a análise do art. 21, *caput*, Primeira Parte da Lei nº 12.016/2009, o que permite observar que qualquer espécie de limitação ao cabimento do *mandamus* coletivo implica claramente em ofensa ao Texto Constitucional. Ao final, conclui-se no sentido de que os partidos políticos podem impetrar mandado de segurança para questões que ultrapassem os interesses institucionais de seus membros, guardando relação com os objetivos preconizados pelo Constituinte Originário no art. 17, *caput*, da CF/1988.

**Palavras-chave:** Legitimidade. Partidos Políticos. Mandado de Segurança Coletivo. Processo Coletivo. Direitos Metaindividuais.

## ABSTRACT

The present work intends to demonstrate the reach of the active legitimacy of the parties in the seat collective writ of mandamus, especially after the enactment of law n. 12.016/2009, considering that party associations represent a link between the state and civil society, aiming to understand the desires and demands that hatch in the national territory. This, the research was carried out by means of an inductive methodology and based on some sources of information, highlighting books, scientific articles and conveyors of jurisprudence related to the subject matter. Therefore, aiming to arrive at such conclusion was analyzed first the role played by the party associations in the Federal Constitution of 1988. Then, it starts from a historical analysis of the Brazilian collective process and its impacts on the collective security order, especially with regard to the drafting of art. 21 paragraph single law n. 12.016/2009 to diffused right, collective right and homogeneous individuals. The question was raised concerning the legitimacy problem to act in the collective process based on the principle of adequate representativeness supported by the judicial control *ope judicis*, following the way until the beginning of the analysis of art. 21, caput, first part of the law 12.016/2009. Which makes it possible to observe that any kind of limitation to the charge of the collective writ of mandamus implies an offense against of the Federal Constitution of 1988. In the end, it is concluded that the political parties can petition for safeguards for issues that go beyond the institutional interests of their members, keeping in relation with the objectives advocated by the original constituent in art. 17, caput, Federal Constitution of 1988.

**Keywords:** Legitimacy. Political Parties. Political Parties. Collective Writ of Mandamus. Collective Process. Metaindividual Rights.

## LISTA DE SIGLAS

ADI	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARENA	-	Aliança Renovadora Nacional
AI	-	Ato Institucional
CESUPA	-	Centro Universitário do Estado do Pará
CC	-	Código Civil
CPC	-	Código de Processo Civil
CRFB	-	Constituição da República Federativa do Brasil
CF	-	Constituição Federal
IPTU	-	Imposto Predial e Territorial Urbano
MDB	-	Movimento Democrático Brasileiro
RE	-	Recurso Extraordinário
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça
STF	-	Supremo Tribunal Federal
TJ-DF	-	Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TSE	-	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>O PAPEL DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS NA CARTA CONSTITUCIONAL DE 1988.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Definição conceitual e evolução histórica das agremiações partidárias no cenário mundial e brasileiro.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2</b>	<b>A importância dos partidos políticos em um cenário marcado predominantemente pela democracia representativa.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3</b>	<b>Regulamentação Constitucional e Infraconstitucional dos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro.....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>O MANDADO DE SEGURANÇA E A TUTELA JURISDICIONAL COLETIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>27</b>
<b>3.1</b>	<b>A análise histórica do surgimento da tutela jurisdicional coletiva e os mecanismos de proteção aos direitos transindividuais no ordenamento jurídico pátrio.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2</b>	<b>Mandado de Segurança Coletivo e alguns aspectos conceituais.....</b>	<b>32</b>
<b>3.3</b>	<b>Natureza dos Direitos Transindividuais Tuteláveis em Sede de <i>Mandamus</i> Coletivo: Direito Difuso, Coletivo em sentido estrito e Individuais Homogêneos.....</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>A LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>A problemática da legitimidade de agir no âmbito das ações coletivas.....</b>	<b>41</b>
<b>4.2</b>	<b>O princípio da representatividade adequada.....</b>	<b>46</b>
<b>4.3</b>	<b>Os limites da legitimidade ativa dos Partidos Políticos previsto no art. 21, <i>caput</i>, primeira parte da Lei nº 12.016/2009.....</b>	<b>55</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O mandado de segurança encontra-se no art. 5, LXIX<sup>1</sup>, regulamentado pela Lei nº 12.016/2009, conhecida como a Nova Lei do Mandado de Segurança, destinando-se a proteger direito individual ou coletivo líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, oriundo de um ato ilegal ou abusivo do poder público ou agente de pessoa jurídica no exercício das atribuições de poder público.

A Carta Constitucional atual, em razão de seu caráter social, prevê a possibilidade do *mandamus* ser utilizado para tutelar um direito líquido e certo tanto na modalidade individual quanto coletiva, conseqüentemente ampliando o rol de legitimados para a impetração do referido instrumento constitucional. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, através do art. 5, LXX, “a”, dispõe sobre os legitimados para a impetração do mandado de segurança coletivo:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. (BRASIL, 1988, não paginado).

Com a promulgação da Lei nº 12.016/2009, buscando regulamentar o referido remédio constitucional em destaque, embora o constituinte houvesse previsto expressamente a possibilidade de impetração do *writ* em sua modalidade coletiva, no âmbito infraconstitucional, o respectivo instrumento carecia de regramento específico. A Lei Infraconstitucional, regulamentando o direito fundamental disposto no texto constitucional, prevê em seu art. 21, *caput*, que o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial (BRASIL, 2009, p. 3).

---

<sup>1</sup> Art. 5, LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (BRASIL, 1988, não paginado).

Nesse viés, percebemos claramente a existência de uma dúvida com relação ao âmbito de incidência da legitimidade das agremiações partidárias para a impetração do *writ mandamental* coletivo, visto que o Constituinte Originário, por meio do art. 5, LXX, “a”, Carta Constitucional, não realizou nenhuma restrição expressa de que os partidos somente poderiam proteger direito líquido e certo referente a questões que versam sobre seus interesses institucionais.

No entanto, mediante leitura do art. 21, *caput*, da Lei nº 12.016/2009<sup>2</sup>, observa-se que o legislador infraconstitucional acabou realizando uma restrição, a qual não consta expressamente na Constituição, conseqüentemente, limitando o âmbito de atuação dos partidos para a impetração do *mandamus* coletivo somente para assuntos relacionados aos interesses institucionais das agremiações partidárias, na defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos, excluindo os direitos difusos.

Essa restrição realizada pela lei, ao qual regulamentar o mandado de segurança, é alvo de inúmeras críticas pela doutrina, defendendo que os partidos políticos têm legitimidade ampla para utilizar do instrumento coletivo, independentemente de haver vinculação com os interesses de seus filiados.

Neste sentido, em meio à delimitação do tema, o presente trabalho apresenta o seguinte problema de pesquisa: **os partidos políticos detêm legitimidade ativa na impetração do mandado de segurança coletivo na defesa de assuntos que ultrapassem os interesses de seus filiados?**

O interesse da pesquisa decorre do fato de que a previsão legal do art. 21, *caput* da Lei nº 12.016/2009, acaba distorcendo totalmente a ideia de que os partidos políticos representam os interesses da coletividade. Destaca-se que as agremiações partidárias representam um vínculo de ligação entre o Estado e a sociedade civil, objetivando compreender os desejos e reivindicações que eclodem no território nacional.

---

<sup>2</sup> Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade ou, de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

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

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

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante (REF).

Ademais, a medida adotada pelo legislador infraconstitucional não parece ser adequada, visto que os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos. Assim, conforme Canotilho (2007, p. 315), “a democracia é sempre uma democracia com partidos, assim como o Estado Constitucional se caracteriza por ser um Estado Constitucional de Partidos”.

Em meio a esta problemática, objetiva-se neste trabalho, especificamente, analisar a importância dos partidos políticos no regime democrático brasileiro atual; demonstrar a necessidade do estudo sobre o mandado de segurança e seus impactos na problemática central do trabalho; refletir sobre a temática da legitimidade de agir envolvendo demandas coletivas e de que maneira ela pode contribuir para a questão envolvendo os limites da legitimidade ativa dos partidos políticos partidários em sede de mandado de segurança coletivo.

No que tange à estrutura, inicialmente será baseada na leitura de livros e artigos científicos buscando compreender o papel desempenhado pelas agremiações partidárias no cenário atual, especialmente após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988.

Em seguida, demonstrou-se a evolução histórica dos mecanismos de proteção à tutela jurisdicional coletiva abordando a questão da ruptura da mesma com o modelo individualista e suas influências no Brasil, demonstrando que, com relação ao mandado de segurança coletivo, o legislador buscou dar um tratamento especial ao referido remédio constitucional, inserindo o mesmo no rol de proteção dos direitos metaindividuais, devendo proteger os direitos difusos, coletivos em *strictu sensu* e individuais homogêneos.

Assim, questiona-se a redação legal do art. 21, § único, da Lei nº 12.016/2009, em razão de ter limitado a atuação dos partidos políticos no sentido de que eles apenas podem tutelar em juízo de direitos coletivos em estrito senso e individuais homogêneos, excluindo os direitos difusos, detendo uma intrínseca relação com o estudo da questão envolvendo a legitimidade ativa das agremiações partidárias no âmbito do mandado de segurança coletivo.

Por fim, analisou-se a questão da legitimidade *ad causam* dos partidos políticos em sede de *mandamus* coletivo. Em tal capítulo, será explorada a problemática da Legitimidade de agir no âmbito do processo coletivo, visto que o magistrado acaba ficando restrito a um texto legal dispondo de maneira taxativa os legitimados para propor ações coletivas, tornando-se um enclave para a prestação de uma tutela jurisdicional coletiva adequada e efetiva.

Diante do exposto, atenta-se a uma nova interpretação do princípio da representatividade adequada, amparado no modelo *ope judicis*, em razão de o processo coletivo ser um importante meio de satisfação de direitos fundamentais consagrados na CF/1988, até

iniciar-se a análise do art. 21, *caput*, Primeira Parte da Lei nº 12.016/2009, problemática central desse trabalho.

## **2 O PAPEL DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS NA CARTA CONSTITUCIONAL DE 1988**

Antes de adentrar em explicações mais profundas e críticas acerca do tema a ser debatido neste capítulo, é necessário que se destaque a evolução histórica dos partidos políticos, seja no cenário mundial ou brasileiro para, posteriormente, entender a importância deles no cenário democrático atual bem como a maneira pela qual as legislações constitucional e infraconstitucional regulamentaram a atuação das agremiações partidárias no ordenamento jurídico pátrio.

### **2.1 Definição conceitual e evolução histórica das agremiações partidárias no cenário mundial e brasileiro**

Encontrar uma definição exata sobre os partidos políticos é uma tarefa extremamente complicada, em razão de eles poderem ser analisados dentro de várias perspectivas do conhecimento. Nesse sentido, é importante apresentar algumas definições que acabam detendo um ponto em comum.

De acordo com a visão de Hasbach (*apud* BONAVIDES, 2018, p. 371), os partidos políticos são “uma reunião de pessoas, com as mesmas convicções e os mesmos propósitos, e que intentam apoderar-se do poder estatal para fins de atendimento de suas reivindicações”.

Bastos (1998, p. 275) apresenta a seguinte definição sobre as agremiações partidárias: “Organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública através de críticas e oposição. É um organismo situado entre o indivíduo e o Estado”.

Por outro lado, na abordagem de Silva (2016, p. 397): “O partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”.

A partir das definições ressaltadas, percebe-se que os partidos políticos são um agrupamento de pessoas formado a partir de uma determinada ideologia e convicções comuns, servindo como um meio de representação dos interesses e aspirações populares, almejando a conquista do poder através de um certame eleitoral com vistas à realização de um determinado programa de governo em prol da sociedade. Na visão de Bonavides (2018, p. 373): “Arruinado o absolutismo e inaugurado o sistema representativo, as forças sociais que historicamente

tomam o nome de partidos políticos entram a desempenhar uma função de considerável importância no destino das comunidades estatais”.

Diante disso, observa-se que os partidos políticos apresentam um importante papel na ruptura antigo regime, justificando a visão negativa durante o período absolutista no qual se construiu a ideia de que as agremiações partidárias funcionam como uma mera “facção” a favor ou contra uma determinada situação política; com relação a esse momento:

Mezzaroba (2000, p. 144) aduz:

A história da humanidade mostra que agrupamentos políticos empenhados na luta pela conquista do Poder sempre existiram. Em determinados momentos, sob a denominação de seitas, ligas, clubes, comitês, partes, facções, ou movimentos, as organizações políticas acabaram se concentrando, no século XX, prioritariamente em torno dos Partidos Políticos.

De acordo com Araripe e Albuquerque (2013, p. 6-7):

[...] os partidos surgem como expressão das lutas dos trabalhadores, da classe operária e das forças populares ao se reivindicarem como partes contestadoras da totalidade orgânica da nação burguesa. A negatividade revolucionária inscrita no surgimento dos primeiros partidos populares a funcionarem como círculos conscritos da legalidade civilista do Capital, fez com que os mesmos fossem reprimidos. [...] Somente no século XIX os partidos foram aceitos como instrumentos do exercício da representação, apesar da compreensão da autonomia dos mandatos e da ausência de controle.

A terminologia da palavra *facção* pode ser vista a partir do momento em que um determinado agrupamento acabar se separando, em decorrência da prática de alguma conduta considerada negativa, a qual acaba prejudicando a sociedade, em razão de seus objetivos serem extremamente egoísticos, não detendo cunho político, buscando apenas resguardar o interesse privado em prol do interesse público. Bonavides (2018, p. 375), destaca que: “É um progresso para o reconhecimento da importância dos partidos políticos aparecerem eles separados das facções. Quando os dois conceitos se empregam de maneira distinta, o partido é o lado positivo, a facção, o lado negativo da participação política organizada”.

Nesse contexto, Sartori (*apud* MEZZAROBA, 2000, p. 155):

Mesmo com suas características depreciativas, foram as facções que acabaram proporcionando o surgimento dos Partidos. Inicialmente, os dois termos foram utilizados como sinônimos muito próximos. O vocábulo Partido passou a ser aceito a partir do momento em que prevaleceu a ideia de que ele não era necessariamente uma facção. Isto é, o Partido não representava algo maléfico e não perturbava o ‘bonum commune, o bem-estar comum’. Em decorrência

da proximidade de definições, o processo de transição de Facção para Partido foi muito lento e sinuoso.

No ano de 1680, na Inglaterra, há a formação de duas facções, durante o período da Revolução Gloriosa, composta pelos *Tories*, representando a parte tradicional, defendendo a existência do antigo regime; enquanto os *Whigs* representavam o interesse da burguesia interessada em alterar a estrutura política e social do país, desencadeando, posteriormente, o surgimento de dois grupos políticos conhecidos como: Partido Conservador e Partido Liberal. No assunto, Bonavides (2018, p. 400) ensina-nos que:

A Inglaterra é a pátria dos partidos políticos. Há cerca de 300 anos existe ali uma realidade partidária. Variável, naturalmente, conforme homens, o tempo e as ideias. Desde que a distinção entre ‘Whigs’ e ‘Tories’, no fim do reinado de Carlos II, tornou-se patente, é possível falar de uma história dos partidos ingleses, assinalada por um bipartidarismo tradicional, fonte principal de inspiração de todo o processo parlamentar naquele país.

Assim, embora a Inglaterra seja considerada o “berço das agremiações partidárias”, é importante ressaltar, no presente trabalho, o aparecimento dos partidos políticos em outros países. Nos Estados Unidos da América, o cerne das instituições partidárias ocorre através da convenção constitucional de 1787, cuja pauta principal de debate eram questões referentes à centralização ou não-centralização do Estado Norte-Americano, esse acontecimento acabou culminando com a formação de dois grupos políticos. Ratificando tal alegação, de acordo com Viegas (2017, p. 16):

Os republicanos (defendendo a centralização) e federalistas (defendendo a descentralização). Os republicanos, chefiados por Thomas Jefferson, que se elegeu presidente dos Estados Unidos em 1800, deram origem ao partido Democrata, que foi estruturado no final do século XVIII. Enquanto os federalistas, na figura de Hamilton, deram origem ao Partido Republicano. O partido republicano tornou-se, na sociedade estadunidense do século XIX, o centro de agremiação dos setores mais interessados no desenvolvimento industrial do país, cujo interesse era impedir a disseminação da pequena propriedade privada, o trabalho livre e assalariado.

De acordo com Mezzaroba (2000, p. 173): “Na França, os Partidos somente aparecem depois de 1848, quando as ligas parlamentares e os clubes políticos, como os jacobinos e os girondinos, passam a ser substituídos por organizações políticas estáveis, duradouras e com grande inserção popular e eleitoral”.

No Brasil, essa situação não foi diferente, durante o período da independência existiam dois agrupamentos, aqueles que concordavam ou não com a independência, conhecidos como separatistas e não-separatistas. Sob a égide do período imperial no Brasil, nasceram os primeiros partidos políticos: o Restaurador, o Republicano e o Liberal, conforme descrito abaixo.

Ferreira (2001, p. 167) explica que: “Até 1831, não havia partido político. A luta estabelecia-se entre governo e oposição, e essas facções recebiam nomes pitorescos. Em 1831, aparecem, na cena política, os primeiros partidos: Restaurador, Republicano e Liberal”.

Assim, Silva (2016, p. 815) elucida que “em 1846 foi promulgada a primeira Lei Eleitoral, estabelecendo que cada Província representava uma circunscrição eleitoral e que o candidato a deputado poderia ser eleitor domiciliado em qualquer lugar dela”.

Entretanto, com o movimento republicano, observa-se que os partidos políticos passaram a ter uma maior importância social e política na história do país, especialmente durante o período ditatorial do Governo Vargas, conhecido historicamente pela denominação de Estado Novo.

Nesse contexto, Mendes e Branco (2017, p. 676) asseguram que “Vargas convocou novas eleições parlamentares por meio do Decreto-Lei n. 7.586, de 1945, que continha disposições sobre alistamento e processo eleitoral e previa a formação de instituições partidárias”.

Consequentemente a esse acontecimento considerado o embrião do sistema partidário, emergiram três principais partidos políticos de abrangência nacional, conforme Mendes e Branco (2017, p. 676) destacam: “A União Democrática Nacional (UDN), formada por forças de oposição à ditadura; o Partido Social Democrático (PSD), liderado pelos Interventores estaduais do Governo Vargas; e o Partido Trabalhista Brasileiro, incentivado por Getúlio”.

Na visão de Mezzaroba (2000, p. 333):

A imposição dessas medidas de caráter nitidamente restritivo, em um momento em que não havia organizações sociais e políticas devidamente articuladas nacionalmente, favoreceu diretamente os partidos formados com base nas estruturas governamentais e em lideranças oficiais, como o Partido Social Democrático (PSD) e, embora em menor grau, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos apoiados por Vargas.

Contudo, a instauração do regime militar em 31/03/1964 culminou com o rompimento da ordem democrática vigente no país naquele período, através da edição do Ato Institucional (AI) nº 2 que acabou extinguindo os referidos partidos citados anteriormente, originando o

chamado *sistema bipartidário* composto pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

Para Silva (2016, p. 399) vale destacar que os:

Referidos Partidos políticos foram extintos durante o período de Ditadura Militar, dando surgimento a um bipartidarismo composto pela ARENA (Aliança Renovadora) e pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que também desapareceram em 1979, quando se inicia a reforma estrutural partidária no país.

Com o término do regime militar, passamos por um período de reestruturação partidária, conforme Mendes e Branco (2017, p. 677) explicam: “A Lei n. 6.767, de 1979, extinguiu o modelo bipartidário então existente, dando início à reorganização dos partidos”.

## **2.2 A importância dos partidos políticos em um cenário marcado predominantemente pela democracia representativa**

A democracia é oriunda de diversas transformações, as quais ocorreram ao longo do decurso de um lapso temporal até chegar aos dias atuais, mantendo sempre um pressuposto essencial de que a democracia é o governo do povo, ou seja, um regime político no qual o poder é oriundo da vontade popular.

Logo, segundo Dahl (2012, p. 4) “o que entendemos por democracia não é a mesma coisa que um ateniense no tempo de Péricles entenderia. As noções grega, romana, medieval e renascentista mesclam-se com as noções de séculos posteriores”.

Vale a pena destacar que o referido regime político citado acima apresentava uma característica que o diferenciava dos demais modelos vigentes, referente à possibilidade de participação direta do cidadão no que diz respeito aos rumos tomados por uma determinada localidade.

Percebe-se, assim, ante ao que leciona Dahl (2012, p. 34):

A democracia grega era inerentemente limitada aos sistemas de pequena escala. Embora a pequena escala da democracia grega proporcionasse algumas vantagens extraordinárias, particularmente para a participação, muitas das vantagens de um sistema político em grande escala estavam além de seu alcance, uma vez que os gregos não dispunham dos meios democráticos para estender o domínio da lei além do pequeno perímetro da cidade-Estado, estas, em suas relações externas, existiam um estado de natureza hobbesiano, no qual a ordem natural das coisas não era a lei, e sim a violência. Os gregos achavam difícil unir-se até mesmo contra a agressão externa.

No entanto, uma crítica que merece ser destacada, realizada a democracia vigente na época da Grécia antiga, diz respeito à participação na vida política da *pólis*, a qual era extremamente restrita a uma parcela da população. Especialmente mulheres e escravos, que constituíam grande parte população, conforme Bonavides (2018, p. 288) depreende:

A escura mancha que a crítica moderna viu na democracia dos antigos veio, porém, da presença da escravidão. A democracia, como direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de ínfima minoria social de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos.

Diante disso, percebe-se que a democracia não ficaria restrita a um determinado grupo, território, buscando ampliar para toda a população, representando uma ruptura paradigmática com as ideias vigentes naquele período.

Dahl (2012, p. 34) aduz que:

Dois Milênios depois, quando o foco das fidelidades primordiais e da ordem política foi transferido para a escala bem maior do estado nacional, a limitação da democracia aos sistemas de pequena escala foi vista como um defeito irremediável. A teoria e a prática da democracia tiveram de romper os limites estreitos da *pólis*. E, conquanto a visão dos gregos não tenha se perdido totalmente para o pensamento democrático, ela foi substituída por uma nova visão de uma democracia mais ampla, agora extensiva ao perímetro gigantesco do Estado nacional.

Na mesma linha de pensamento, dispõe Pereira (2013, p. 42):

Esse segundo grande movimento de ideias e práticas democráticas modificou de maneira decisiva o modo pelo qual a noção de um processo democrático foi, ou pode ser alcançado. Ainda que não a única, a causa mais poderosa dessa transformação é a mudança de lugar da cidade-estado para o Estado nacional. Como resultado do surgimento dos estados modernos a partir de meados do século XVII em diante, a democracia não teria sobrevivido se seu lugar não houvesse sido transferido da cidade-Estado para o estado nacional. O autor nos fala que essa mudança histórica de lugar da democracia acarretou ao menos oito consequências que, tomadas em conjunto, reforçam as diferenças entre o estado democrático moderno e os ideais e práticas mais antigos dos governos democráticos e republicanos.

Nesse sentido, em razão de a democracia apresentar uma nova perspectiva de um regime político no qual sairia do âmbito de incidência de uma determinada localidade específica, passando a ter uma incidência universal, conseqüentemente exigindo a criação de

instituições que buscassem atender ao interesse de todos, visto que haveria a impossibilidade de participação direta dos indivíduos em todas as temáticas de interesse político.

Logo, observa-se a necessidade da adoção de instituições políticas em um modelo que tenha condições de solucionar problemas de caráter global, ou seja, que não se encontre restrito a uma determinada localidade; tais problemas acabam não sendo resolvidos simplesmente com a participação dos cidadãos, culminando no aparecimento de um governo democrático de cunho representativo; para Bonavides (2018, p. 294) é imperioso mencionar que:

Uma verdade, porém, fica patente: não há fugir ao imperativo de representação, porquanto, do contrário, não haveria nenhum governo apoiado no consentimento, tomando-se em conta a complexidade social, a extensão e a densidade demográfica do Estado moderno, fatores estes que embaraçam irremediavelmente o exercício da democracia direta.

A partir do momento em que se aborda a ideia de *democracia*, imediatamente aparece a seguinte concepção: um Estado no qual o poder deve ser adquirido e exercido de maneira legítima, no entanto o referido regime político não se pauta unicamente na institucionalidade do governo, além disso, é necessária a presença de um Estado Democrático de Direito, pautado em disposições legais, as quais permitem a existência e permanência do regime democrático, conforme expõe o ilustre doutrinador Moraes (2017, p. 17):

O Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamado no *caput* do artigo, adotou, igualmente o parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’.

Ao longo do texto constitucional, nota-se claramente o compromisso do constituinte na preservação do regime democrático a partir do momento em que afirma que a democracia sob a égide do Estado Democrático de Direito deve buscar resguardar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, a segurança, a liberdade, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça constituindo como valores essenciais para a construção de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária, conforme previsão legal do art. 3, incisos II e IV do Texto Constitucional.

Em apertada síntese, o objetivo primordial do Estado Democrático de Direito é buscar superar as desigualdades sociais e regionais, instituindo um regime democrático em prol da justiça social. No entanto, para a concretização desses objetivos previstos na lei maior, o

legislador constitucional dispõe que o poder é oriundo do povo, devendo ser exercido em proveito dele, diretamente ou através dos seus representantes.

Desse modo, percebe-se que o nosso ordenamento jurídico pátrio prevê a chamada democracia participativa, aquela que oportuniza uma ampla participação popular direta no que tange ao processo decisório e na formação dos atos de governo, como exemplo podemos citar o caso da iniciativa popular, referendo popular e plebiscito.

Além disso, a nossa democracia detém o caráter Pluralista, em virtude de ela acabar respeitando a multiplicidade de opiniões e concepções, visto que a democracia contém como pressuposto básico o diálogo, debate entre posicionamentos e ideias divergentes e a convivência pacífica e harmônica entre as mais diversas maneiras de organização e interesses. Nesse sentido, podemos abordar questões relacionadas ao pluralismo político (art. 1, inciso V), de ideias (art. 206, inciso II), cultural (art. 215), dos meios de informação e comunicação (art. 220).

Por fim, a partir de uma leitura da constituição, podemos perceber que o legislador, por meio da redação legal do art. 1, parágrafo único da CRFB/1988, também incorporou a chamada democracia representativa, composta por um conjunto de instituições, as quais regulam a participação popular em um certame eleitoral, compreendendo os chamados *direitos políticos* previstos pelo texto constitucional, abrangendo as eleições, sistema eleitoral e os partidos políticos.

Em um modelo baseado na democracia representativa, a participação da população ocorre de maneira indireta, periodicamente através das instituições eleitorais que buscam regular os mecanismos de escolha dos representantes do povo.

Nesse momento, percebemos um importante papel desempenhado pelos partidos políticos, considerados como elementos indispensáveis para o andamento do regime democrático, onde a participação democrática ocorre, notadamente, por intermédio de tais agremiações.

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017, p. 786) explanam que “a democracia passou a ser cada vez mais e preponderantemente uma democracia partidária, especialmente (e logicamente) no contexto da, assim chamada, Democracia Representativa”.

Quanto a isso, Mezzaroba (2000, p. 140) manifesta-se no seguinte sentido:

O surgimento das chamadas Democracias Representativas Partidárias se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de representatividade. É, pois, justamente diante desta crise de representatividade, proporcionada pela representação liberal, que surgem os Partidos Políticos, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os

Partidos Políticos nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de representação política.

Logo, vale destacar que os partidos políticos são instituições essenciais para o exercício da democracia representativa, visto que eles detêm um importante papel na formação de um canal de intermediação de ideias, aspirações e desejo entre a sociedade e as instituições estatais, seja durante ou após período da realização de um certame eleitoral, objetivando influenciar as decisões do ente público a partir das reclamações da sociedade.

Ratificando tal posicionamento, Mezzaroba (2000, p. 144) aduz:

Ainda que nas Sociedades contemporâneas o espaço político seja caracterizado por uma complexidade de fenômenos que transcendem a relação Estado/Partido ou Partido/Indivíduo, no processo de construção dos atuais Estados democráticos não se pode falar de representação política sem destacar a importância e a necessidade dos Partidos Políticos, os responsáveis pela canalização da vontade popular para o centro das decisões políticas.

Na mesma linha de pensamento, manifesta-se Bonavides (2018, p. 420-421):

Representa a atuação permanente dos partidos, erigida em princípio constitucional, uma das melhores conquistas do nosso direito constitucional, nessa matéria, visto que capacita as organizações partidárias a desempenharem função da mais alta responsabilidade política, cívica e educacional no quadro da sociedade subdesenvolvida, estabelecendo entre o povo e o governo um elo de confiança, bem como de assíduo debate das grandes teses nacionais.

Em apertada síntese, pode-se chegar à seguinte conclusão: a de que os partidos políticos representam um canal de intermediação entre a população e o Estado, buscando assegurar a participação de todos os cidadãos, principalmente das minorias políticas, dentro de um processo pautado em um permanente diálogo da sociedade com o poder público.

Diante do exposto, o exercício da democracia no cenário atual somente pode ser exercido através dos partidos políticos, visto que, em razão do modelo democrático adotado pelo constituinte originário, não há como ser exercido sem uma representação política que não perpassa pela atuação dos partidos políticos.

### **2.3 Regulamentação Constitucional e Infraconstitucional dos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro**

O Texto Constitucional regulamenta a atuação dos partidos políticos a partir do art. 17; observa-se claramente que o legislador buscou dar uma ênfase maior à questão da liberdade de organização partidária prevista no § 1º do referido artigo, o qual se relaciona com a possibilidade das agremiações terem autonomia para deliberar sobre assuntos internos que dizem respeito aos seus estatutos, escolha dos membros para concorrer a um certame eleitoral, estrutura interna, coligações, etc.

Segundo Mezzaroba (2000, p. 385): “A liberdade de criação de Partidos, porém, não é absoluta, ficou limitada ao resguardo de quatro princípios constitucionais: a) Soberania nacional; b) regime democrático; c) pluripartidarismo; e d) Direitos Fundamentais da Pessoa Humana (*caput* do art. 17)”.

Ademais, vale ressaltar que entre os objetivos a serem resguardados pelos partidos políticos, dispostos no art. 17 do Texto Constitucional, destaca-se a Soberania Nacional, a qual pode ser compreendida como a possibilidade de um determinado ente tomar decisões de maneira autônoma, sem a intervenção de qualquer outro ente público ou organismo internacional.

A soberania conceitua-se, conforme mostra Caetano (*apud* MORAES, 2017, p. 34), como:

Um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna; e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos.

De maneira complementar, nos dizeres de Mezzaroba (2000, p. 388, grifo do autor):

Cabe, portanto, aos *Partidos Políticos* brasileiros resguardar, em seus atos constitutivos, como também na execução de suas atividades políticas e parlamentares, o compromisso com a defesa da *Soberania Nacional* como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Conforme explanado ao longo do trabalho, a Carta Constitucional dispõe que estamos inseridos em um Estado Democrático de Direito, permeado por regras de cunho democrático. Nesse viés, os partidos políticos devem preservar o andamento do referido regime político, detendo o ônus de implementar, no interior das agremiações, mecanismos pelos quais a democracia seja respeitada.

Em suma, Mezzaroba (2000, p. 389, grifo do autor) alega que “o grande compromisso que se coloca para os *Partidos Políticos* brasileiros é o respeito ao *regime democrático*, tanto externa como internamente”.

Por conseguinte, através de uma leitura da Constituição Federal, observa-se claramente a intenção do legislador na adoção do sistema pluripartidário ou multipartidário, ou seja, possibilitar a formação de três ou mais partidos políticos. Em razão disso, existe uma diversidade de opiniões sobre um determinado assunto de interesse público.

Aduz Bonavides (2018, p. 392):

O sistema multipartidário é de cunho profundamente democrático, pois confere autenticidade ao governo, tido por centro de coordenação ou compromisso dos distintos interesses que se movem no mosaico das várias classes da sociedade, classes cuja voz de participação, através do partido político, alça-se assim à esfera do poder.

De acordo com as informações fornecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (BRASIL, 2018), no ano de 2018, encontram-se registrados um total de 35 partidos políticos, reforçando o argumento de que o constituinte no momento da feitura da Carta Constitucional procurou consagrar o sistema pluripartidário.

Por outro lado, o art. 44, V, do Código Civil (CC) dispõe que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica de direito privado mesmo levando em consideração a sua função constitucional sob a égide do Estado Democrático de Direito, através da averbação de seus respectivos estatutos perante o cartório de Registro de Títulos e Documentos.

Posteriormente, em observância ao art. 17, parágrafos da CF/1988, e ao art. 7, *caput*, da Lei nº 9.096/1995, contém a seguinte redação legal de que superada a etapa do registro na forma da legislação civil, os partidos devem obter o registro perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Superadas essas breves considerações referentes à regulamentação dos partidos no âmbito Constitucional e Infraconstitucional, é necessário demonstrar que as instituições partidárias não devem ser vistas unicamente dentro de um prisma eminentemente político.

A Carta Constitucional prevê que um dos objetivos a serem desempenhados pelas agremiações partidárias é a proteção dos Direitos Fundamentais, representando um conjunto de direitos e garantias necessárias à existência humana, previstos no texto constitucional e que decorre de uma construção histórica, concluindo que em determinados momentos houve a incorporação de uma determinada categoria de direitos fundamentais na legislação dos estados nacionais.

Os partidos políticos representam a expressão máxima de direitos políticos que estão previstos no Texto Constitucional no Título II, capítulo IV, artigos 14 a 16, compondo o rol de direitos e garantias fundamentais, gozando do status de cláusula pétrea, isto é, constituem um núcleo imodificável da constituição que não pode ser objeto de emenda constitucional.

De acordo com Andrade (2009, p. 312):

[...] Quais os Direitos Fundamentais que são protegidos como cláusulas pétreas na constituição? Uma primeira interpretação liberal ou gramatical do artigo 60 levaria à absurda conclusão de que apenas os inseridos na 'Declaração de direitos' constante no art. 5º estariam abrangidos pela referida proteção. Essa interpretação não deve prevalecer, já que coloca categorias equivalentes de direitos fundamentais em patamares distintos de proteção. Por outro lado, a partir de uma interpretação sistemática, é perfeitamente possível atribuir maior alcance à proteção dos direitos fundamentais pelas cláusulas pétreas, que devem necessariamente abranger também os direitos políticos, sociais e dos contribuintes, entre outros.

Logo, percebe-se a importância das agremiações partidárias notadamente após a promulgação da CF/1988, visto que a redação legal do art. 17 do Texto Constitucional, juntamente com a lei orgânica das agremiações, buscaram consagrar determinados valores, os quais devem ser buscados pelos partidos políticos, dentre eles a preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Os direitos fundamentais foram incorporados na legislação dos estados nacionais com o intuito de limitar o poder do Estado, em razão de que ao longo do tempo o erário público apresenta-se como o maior lesionador dos direitos fundamentais, portanto trata-se de um poder político que precisa ser controlado.

Em decorrência disso, os partidos encontram-se legitimados através do mandado de segurança coletivo com o intuito de proteger qualquer ato ilegal ou abusivo praticado pelo erário público. Nesse sentido, o constituinte originário reforçar o papel das agremiações partidárias, acabou concedendo-lhes legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo, tornando-se entes indispensáveis a proteção em prol da sociedade, conseqüentemente demonstrando a importância do *mandamus* coletivo no ordenamento jurídico brasileiro a partir da ocorrência de atos ilegais ou abusivos praticados pelo poder público.

### **3 O MANDADO DE SEGURANÇA E A TUTELA JURISDICIONAL COLETIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Ao longo desta monografia, falou-se acerca do Mandado de Segurança coletivo, dando um destaque para a questão da legitimidade ativa dos partidos políticos. Mas, certamente, em algum momento, já houve o questionamento sobre tal conceito? O que é Mandado de Segurança? Por que o estudo dele é relevante para compreender a problemática central deste trabalho? Este capítulo é destinado a responder tais questionamentos.

#### **3.1 A análise histórica do surgimento da tutela jurisdicional coletiva e os mecanismos de proteção aos direitos transindividuais no ordenamento jurídico pátrio**

Atualmente, o nosso ordenamento jurídico pátrio dispõe de uma série de mecanismos, os quais buscam proteger direitos de natureza transindividual. Entretanto, a presença de instrumentos processuais que objetivassem a proteção dos chamados “direitos de massa” decorre de uma evolução histórica lenta e gradual até o momento em que essas garantias foram incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio.

Quando abordamos a questão do surgimento da tutela de direitos metaindividuais, imediatamente trazemos a ideia de evolução das gerações dos direitos humanos; é sabido que a burguesia detentora do poder econômico carecia de poder político em uma sociedade na qual somente beneficiava o clero e a nobreza. Nesse sentido, Constant (*apud* BASTOS, 2011, p. 174) corrobora que:

A classe burguesa em ascensão necessitava de um regime jurídico que lhe permitisse continuar trilhando o caminho da conquista do poder político, a conquista de uma ordem jurídica laica e, sobretudo, a conquista de um espaço livre de atuação do Estado, tradicionalmente apontado como o maior e mais implacável agente lesionador dos Direitos do Homem.

Segundo os ensinamentos de Bastos (2011), a teoria jusnaturalista consiste na existência de direitos e valores que devem ser respeitados, visto que decorrem da própria natureza humana, chamados de *direito natural*, servindo como uma espécie de limite ao poder estatal.

Embora as revoluções burguesas estivessem baseadas na ideia do jusnaturalismo, objetivando romper com a estrutura social vigente, em nenhum momento pretenderam acabar com as diferenças sociais existentes na sociedade; de acordo com Bastos (2011, p. 179):

Jamais pretenderam os responsáveis pela elaboração de tais documentos acabar com as diferenças de sexos, raça, posição social existentes à época. Sim, porque tais direitos iguais não capacitavam certas pessoas (negros, mulheres, crianças, sem propriedade...) a agirem em nome próprio, afinal, não se imaginava pessoas igualmente capazes em autonomia moral.

Diante do exposto, observa-se que a teoria dos direitos humanos almeja causar uma mudança na estratificação social daquela época, entretanto ao mesmo tempo pode acabar excluindo uma grande parte da população, reduzindo somente àqueles indivíduos que detinham autonomia moral, isto é, independência para decidir e capacidade de raciocinar. Conforme elucidada Bastos (2011, p. 180), vejamos: “A natureza era, à época das revoluções, repleta de condicionamentos. Tinha, portanto, além de patrimônio, cor, sexo. Era assim rica, branca, masculina, além de dever estar vinculada a um ordenamento jurídico de um Estado Nacional”.

Além dos acontecimentos citados anteriormente, temos ainda que durante esse período histórico o Estado apresenta-se com uma feição extremamente individualista, não intervindo nos conflitos individuais de cada indivíduo, em razão de ele deter autonomia, servindo de mero expectador da realidade, abrindo caminho para a prática de lesão a direitos individuais e coletivos.

Logo, essa despreocupação do ente público na esfera privada das pessoas desencadeou a formação de um modelo extremamente excludente e desigual dentro de um viés jurídico, em razão de que uma pequena parcela da população conseguia acessar o poder judiciário, a fim de buscar a inibição de uma conduta violadora ou a recomposição de um dano sofrido. Assevera Leite (2012, p. 150) que:

Outra característica do processo no Estado Liberal é conceitualismo, onde todos são tratados em juízo como sujeitos de direito (Tício x Caio), independentemente de suas diferentes condições sociais, econômicas, políticas e morais. De tal arte, crianças e adultos, ricos e pobres, empresários e trabalhadores são conceitualmente tratados como iguais. [...] Esse quadro de injustiças e desigualdades sociais propiciou o acúmulo de riqueza para uns poucos e bolsões de pobreza e miséria para muitos. Com o passar dos anos, o modelo político liberal perdeu a capacidade de organizar uma sociedade marcada pelas diferenças sociais decorrentes da Revolução Industrial.

Desse modo, percebeu-se a necessidade de esse modelo ser revisto, a lógica pela qual está por trás dos direitos de segunda geração, seria a possibilidade de que todos os indivíduos pudessem ser tratados de maneira igualitária, não somente no aspecto formal, isto é, perante a lei, era necessária a materialização dessa garantia, logo, o direito deve buscar compreender as dificuldades de cada indivíduo e atuar para atenuar essas diferenças. Nesse sentido, os diplomas

legais devem realizar diferença de tratamento entre os indivíduos, para que todos tenham iguais condições de exercer sua igualdade, conforme Leite (2012, p. 150-151, grifo do autor) assevera:

Surge, então, o chamado Estado Social, que é compelido a adotar políticas públicas destinadas à melhoria das condições de vida dos mais pobres, especialmente da classe trabalhadora, como forma de compensar as desigualdades originadas pelos novos modos de produção. São características do Estado Social, o constitucionalismo social (México, 1917, e Alemanha, 1919), a função social da propriedade, a participação política dos trabalhadores na ordem jurídica, o intervencionismo (dirigismo) estatal na economia mediante prestações positivas (*status positivus*) por meio de leis que criam os direitos sociais. O Estado social, pois, visa o estabelecimento da **igualdade substancial** (real) entre as pessoas, por meio de **positivação de direitos sociais mínimos** (piso vital mínimo ou mínimo existencial).

Todavia, os direitos de primeira e segunda dimensão acabavam não deixando de uma maneira clara que indivíduos fazem parte de um sistema muito maior, composto um ecossistema que interliga todos os atos praticados, gerando efeitos em cadeia quando praticados.

Portanto, percebe-se a necessidade da instituição de instrumentos processuais que buscassem proteger toda a coletividade, não atingindo apenas um único indivíduo; para Mazzei (2009, p. 374) “destaca-se a constatação de que o indivíduo deve ser visto como célula da sociedade e que seus interesses muitas vezes estão agrupados e são semelhantes aos de outros indivíduos”.

Diante disso, era necessária uma mudança na maneira pela qual se realizava o estudo do processo civil, uma disciplina instituída originariamente com o condão de regular conflitos de caráter meramente individual, não havendo a previsão legal de instrumentos processuais idôneos que objetivassem resguardar direitos que afetassem uma coletividade.

Logo, o procedimento foi construído com o viés de que houvesse uma cognição exauriente sobre temáticas estritamente particulares, ou seja, envolvendo dois sujeitos, aplicando, conseqüentemente, a legislação a situação fática concreta. Quanto a isso, asseveram Cappelletti e Garth (1998, p. 19):

A concepção tradicional de processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema.

Para Temer (2016, p. 33), cumpre demonstrar que: “o processo, na sua modelagem tradicional, foi pensado para que houvesse atividade jurisdicional singularizada, individualizando-se uma norma para cada caso, para cada conflito”.

Os primeiros instrumentos que objetivavam a proteção dos direitos de natureza transindividuais ocorreram no sistema de *common law*, na Inglaterra, através da chamada *bill of peace*, funcionando como uma espécie de instrumento, o qual possibilitava a participação dos representantes de uma determinada classe na defesa de seus interesses.

Segundo Zavascki (2018, p. 28):

Desde o século XVII, os tribunais de equidade (Courts of Chancery) admitiam, no direito inglês, o *bill of peace*, um modelo de demanda que rompia com o princípio segundo o qual todos os sujeitos interessados devem, necessariamente, participar do processo, com o que se passou a permitir, já então, que representantes de determinados grupos de indivíduos atuassem, em nome próprio, demandando por interesses dos representados ou, também, sendo demandados por conta dos mesmos interesses.

A partir desse momento emergiram as chamadas *class action* (ações de classe), entretanto, foi através da experiência norte-americana<sup>3</sup> que ocorreu um aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção à tutela jurisdicional coletiva.

De acordo com Bueno (1996, p. 93):

A *class action* do direito norte-americano pode ser definida como o procedimento em que uma pessoa, considerada individualmente, ou um pequeno grupo de pessoas, enquanto tal, passa a representar um grupo maior ou classe de pessoas, desde que compartilhem, entre si, um interesse comum.

Explica Pinho (2002) que a primeira legislação que versava sobre a temática é a *Rule 48*, sendo posteriormente modificada em 1912 com o nome de regra 23. No ano de 1938, houve a edição do Código de Processo Civil Americano, conhecido pela terminologia de *Federal Rules of Procedure*, cuja redação foi modificada em 1966, permanecendo presente até os dias atuais.

---

<sup>3</sup> Pinho (2002, p. 142, grifo do autor) aborda o primeiro precedente, o qual acabou originando as *class action*; no direito norte-americano “a legislação evoluiu em 1820, como disse, surgindo o primeiro precedente em Rhode Island, nos Estados Unidos. Uma ação em princípio, que parecia ser individual, e que acabou refletindo no interesse de todos os habitantes de Rhode Island. Um dos juízes relatou o problema pela primeira vez em uma decisão, e esse é considerado o *leading case*, o precedente, pelo menos na esfera do *common law*, onde pela primeira vez se menciona a necessidade ou utilidade de uma ação de classe.”

A sistemática das *class action* influenciou profundamente o ordenamento jurídico brasileiro, no sentido de que passou a estabelecer premissas de caráter eminentemente coletivo, rompendo com a estrutura individualista.

Quanto a isso, Mazzei (2009, p. 374) assevera que:

A verificação de que havia uma classe de direitos tidos como coletivos acabou demonstrando que aquela tutela individual desenhada pelo legislador não seria apta para atender aos anseios do direito de massa. Foi necessário não só rearticular conceitos e posturas pretéritas, mas também criar novas soluções e vias alternativas ainda que abrindo mão de dogmas.

Sob a égide do Código de Processo Civil (CPC) de 1973, havia uma carência de mecanismos que buscassem proteger os direitos metaindividuais, em razão de a nossa legislação processual ter sido instituída com o intuito de regular conflitos de caráter meramente individual, baseado na ocorrência de uma lesão promovida pelo lesionador em face do lesionado.

Não havia a previsão legal de instrumentos processuais idôneos, os quais buscassem resguardar direitos de natureza transindividual dispondo somente sobre a possibilidade da ocorrência do chamado “litisconsórcio multitudinário”, desde que não comprometesse a defesa do réu e o andamento da lide, impondo um grande desafio ao legislador, em estabelecer certames processuais de caráter coletivo, realizados através de legislações esparsas.

A primeira legislação que almejava resguardar direitos metaindividuais foi a ação popular, através da Lei nº 4.717/1965, no entanto, em razão do contexto histórico vivenciado naquele momento, inexistia uma fiscalização efetiva referente à prática dos atos abusivos cometidos em face da coletividade. Essa problemática somente foi solucionada com a promulgação da Lei nº 6.513/1977, dispondo de um dispositivo que previa a proteção dos chamados direitos de massa.

Entretanto, a edição da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) representa um importante avanço para o processo coletivo, em virtude de ela romper de maneira definitiva com a estrutura individualista do processo a partir do momento em que o referido diploma legal aborda a proteção dos direitos difusos e coletivos. Nesse viés, explana Zavascki (2018, p. 35-36, grifo do autor):

Já na década de 70, a Lei 6.513, de 20.12.1977, introduziu significativa modificação no art. 1, § 1.º, da Lei da Ação Popular, a fim de considerar como patrimônio público ‘os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico’. Com isso, viabilizou-se a possibilidade de tutela dos referidos bens e direitos, de natureza difusa, pela via da ação popular. Todavia, foi a Lei 7.347, de 24.07.1985, que assentou o marco principal do intenso e

significativo movimento em busca de instrumentos processuais para a tutela dos chamados *direitos e interesses difusos e coletivos*. Essa Lei, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, veio preencher uma importante lacuna do sistema do processo civil, que, ressalvado o âmbito da ação popular, só dispunha, até então, de meios para tutelar direitos subjetivos individuais. Mais que disciplinar um novo procedimento qualquer, a nova Lei veio inaugurar um autêntico subsistema de processo, voltado para a tutela de uma também original espécie de direito material: a dos direitos transindividuais, caracterizados por se situarem em domínio jurídico não de uma pessoa ou de pessoas determinadas, mas sim de uma coletividade.

A Carta Constitucional de 1988 prevê a inserção de instrumentos que buscam proteger direitos metaindividuais, conforme a redação legal do art. 225, art. 216, art. 37, § 4º, art. 5, XXXII e LXXIII e art. 129, III. Segundo Zavascki (2018, p. 36):

Com o advento da Constituição de 1988, ficou expressamente consagrada, com a marca da sua estatura superior, a tutela material de diversos direitos com natureza transindividual, como o direito ao meio ambiente sadio (art. 225), à manutenção do patrimônio cultural (art. 216), à preservação da probidade administrativa (art. 37, § 4º) e à proteção do consumidor (art. 5, XXXII).

Nesse contexto, podemos perceber que o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), embora detenha premissa de caráter individual, buscando resguardar o consumidor, o qual se encontra em uma situação de vulnerabilidade, apresenta uma grande novidade no sentido de regular as relações de consumo que acabam sendo atingidas decorrentes de ações consideradas abusivas ou enganosas, prejudicando, conseqüentemente, toda uma coletividade.

Cumpramos demonstrar, ainda, que além dos diplomas legais ressaltados neste trabalho acadêmico, é importante destacar a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a Lei do Mandado de Segurança Coletivo (Lei nº 12.016/2009) e etc., representando um conjunto de legislações que objetivam proteger à coletividade.

### **3.2 Mandado de Segurança Coletivo e alguns aspectos conceituais**

O mandado de segurança é um remédio constitucional, disposto no rol de direitos e garantias fundamentais, de acordo com a redação legal do art. 5, LXIX, da Lei maior, com o intuito de resguardar um direito líquido e certo, oriundo da prática de um ato ilegal ou abusivo praticado por uma autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições

públicas; vale destacar que o *mandamus* é, de acordo com Meirelles, Wald e Mendes (2016, p. 27):

O meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Dentre os requisitos de cabimento atinentes à impetração do referido remédio constitucional em destaque, há a presença de um direito líquido e certo, ou seja, impoe-se um ônus ao impetrante no sentido de que as alegações suscitadas na petição inicial devem estar instruídas mediante presença de uma prova documental, não deixando nenhuma espécie de dúvida do direito alegado amparado pelo procedimento do *mandamus*, sem a necessidade de uma instrução processual.

Nos dizeres de Cunha (2018, p. 496): “À evidência, o que se exige, no mandado de segurança, é que a afirmação da existência do direito seja provada de logo e, além disso, de maneira irrefutável, inquestionável, sem jaça, evidente, de modo a não remanescer qualquer dúvida a seu respeito.”

Ferraz (2006, p. 26) assevera que “Numa primeira linha conceitual, afirmou-se ser líquido e certo, o direito evidente de imediato, insuscetível de controvérisa, reconhecível sem demora, identificável sem necessidade de laboriosas cogitações ou de detido exame”.

Em suma, o impetrante não pode simplesmente se basear em meras presunções, evidências incompletas, as quais dependam de uma fase probatória, sendo totalmente incompatível com o procedimento do writ. Além disso, o *mandamus* deve ser impetrado a partir da ocorrência de um ato ilegal ou com abuso de poder; o primeiro ocorre quando houver a prática de um ato em desconformidade com a lei. Assim é o entendimento de Klippel e Neffa Júnior (2010, p. 21, grifo do autor):

O termo *ilegalidade* é utilizado pelo legislador para demonstrar a ilicitude da atuação de um agente público no exercício de **competências administrativas** vinculadas, em que é mais fácil observar o desrespeito ao ordenamento jurídico pelo fato de que todos os elementos formadores da conduta administrativa são determinados pela lei, sem que haja qualquer margem de subjetivismo na definição de seu conteúdo. Se o ato administrativo a ser praticado pela autoridade for vinculado, existe uma atitude certa a ser tomada, sendo todas as demais erradas, ilegais, visto que não conformes ao que regula o direito positivo. Assim, se um edital de concurso público estipula a realização de determinada espécie de prova que não se encontra espeque na

lei, é ilícita, sendo, portanto, **ilegal**, a ação de autoridade que montou o edital contendo tal previsão.

Já o abuso de poder decorre de um ato discricionário praticado pelo erário, ou seja, oriundo de um juízo de conveniência e oportunidade do poder público, o qual acaba culminando em uma violação direta aos princípios norteadores da administração pública.

Klippel e Neffa Júnior (2010, p. 21, grifo do autor) explanam:

O abuso de poder representa a ilicitude praticada pela autoridade coatora no contexto dos **atos administrativos discricionários**, quando sob o aparente véu da conveniência e da oportunidade, igualmente viola preceitos normativos a que se deveria submeter (como os princípios da moralidade, da impessoalidade, etc). Quando se alega abuso de poder, o que se quer demonstrar é que as expressões conveniência e oportunidade são rótulos que foram usados fora do contexto, com o fim de legitimar uma ilegalidade travestida de discricionariedade.

Conforme ressaltado anteriormente, o *writ* deve ser manejado a partir da ocorrência de atos ilegais ou de abuso de poder, oriundos de uma autoridade que, para fins de impetração do mandado de segurança, é amplo, engloba agentes públicos da Administração Direta e Indireta, bem como particulares, seja pessoa física ou jurídica desde que estejam no exercício de atribuições do Poder Público.

De acordo com Moraes (2017, p. 130, grifo do autor):

**Sujeito passivo** é a autoridade coatora que pratica ou ordena concreta e especificamente a execução ou inexecução do ato impugnado, responde pelas suas consequências administrativas e detenha competência para corrigir a ilegalidade, podendo a pessoa jurídica de direito público, da qual faça parte, ingressar como litisconsorte.

O art. 5, LXX, CF/1988, trouxe a possibilidade de o mandado de segurança ser manejado na modalidade coletiva, apresentando um rol de legitimados para a impetração do referido remédio constitucional em destaque, buscando resguardar a tutela de direitos coletivos em *latu sensu*. Com relação ao âmbito infraconstitucional, o *madamus* coletivo encontra-se regulamentado pela Lei nº 12.016/2009, nos arts 21 e 22 da legislação ordinária.

Nessa ótica, observa-se claramente que o legislador infraconstitucional apenas reproduziu a redação legal prevista na Lei Maior, chegando à seguinte conclusão: de que os requisitos atinentes ao processamento do mandado de segurança individual devem ser os mesmos presentes na modalidade coletiva.

Essa modificação trazida pela constituição no *mandamus* acaba ocasionando impactos processuais, principalmente em razão de que ao longo do tempo o referido remédio constitucional foi instituído com o intuito de resguardar o interesse de ações com cunho meramente individual, buscando proteger um direito líquido e certo, a partir da apresentação de uma prova documental pré-constituída.

Por fim, conclui-se que o legislador atribuiu ao mandado de segurança um importante papel na defesa de um direito líquido e certo, oriundo de um ato ilegal ou abusivo praticado pelo poder público, inserindo o respectivo remédio constitucional em destaque no rol da tutela coletiva de direitos.

### **3.3 Natureza dos Direitos Transindividuais Tuteláveis em Sede de *Mandamus* Coletivo: Direito Difuso, Coletivo em sentido estrito e Individuais Homogêneos**

Antes de adentrarmos na temática referente à possibilidade de utilização do mandado de segurança na defesa de direitos coletivos em *lato sensu* (direito difuso, direito coletivo em sentido estrito, direito individual homogêneo), é necessário realizar algumas considerações importantes sobre essas categorias de direito com o intuito de compreender adequadamente o impacto dessa lacuna legislativa.

Insta salientar, inicialmente, quando estivermos diante do termo *direito coletivo*, imediatamente, leia-se: direito coletivo em sentido amplo, subdividindo-se em três categorias: a) direito difuso; b) direito coletivo em sentido estrito; e c) direito individual homogêneo, aduzem Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 65-66, grifo do autor):

Denominam-se *direitos coletivos lato sensu* os direitos coletivos entendidos como gênero, dos quais são espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos. Em conhecida sistematização doutrinária, haveria os direitos/interesses essencialmente coletivos (difusos e coletivos em sentido estrito) e os direitos acidentalmente coletivos (individuais homogêneos).

Com relação aos interesses difusos, eles podem ser vistos como direitos que tem um âmbito de incidência em toda a coletividade, visto que não há como auferir precisamente um número exato de indivíduos que foram afetados por uma determinada conduta considerada lesiva, em razão de eles serem indeterminados.

O direito difuso, na abordagem de Zavascki (2018, p. 39): “É (sic) direito que não pertence à administração pública nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence,

sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou à própria sociedade, considerada em seu sentido amplo.”

Além disso, o vínculo que liga o lesionador e os lesionados decorre meramente do acontecimento que culminou com a ocorrência de uma determinada violação a um direito difuso, ou seja, por meras conjunturas fáticas, conforme dispõe Soares (2009, p. 90):

Também, como característica fundamental dos direitos difusos, tem-se a inexistência de uma relação jurídica base entre a coletividade e o fornecedor que deu causa ao dano, o que significa dizer que não existe uma relação obrigacional formalmente constituída (um contrato propriamente dito), pois o vínculo é meramente factual, mas com rigorosa previsão normativa.

Por fim, os direitos difusos detêm o caráter de serem indivisíveis assim como os direitos coletivos em *stricto sensu*, ou seja, não há como fragmentar; de acordo com Klippel e Neffa Júnior (2010) significa que, em razão dessa característica, não há como auferir detalhadamente a incidência da lesão na esfera de cada indivíduo.

Nesse sentido, manifesta-se Mazzilli (2015, p. 91):

O objeto dos interesses difusos é indivisível. Assim, p. ex., o interesse ao meio ambiente hígido, posto compartilhado por número indeterminável de pessoas, não pode ser quantificado ou dividido entre os membros da coletividade; também o produto da eventual indenização obtida em razão da degradação ambiental não pode ser repartido entre os integrantes do grupo lesado, não apenas porque cada um dos lesados não pode ser individualmente determinado, mas porque o próprio interesse em si mesmo é indivisível.

Já os direitos coletivos em *stricto sensu* diferem dos direitos difusos, em virtude de essa categoria de direito não atingir toda a coletividade, por pertencerem a um determinado grupo, categoria ou classe de pessoas, apresentando o caráter da determinabilidade.

Nesse caso, conforme ressalta Soares (2009, p. 91):

A diferença entre direito difuso e coletivo *stricto sensu* decorre do fato de que este, embora transcenda a individualidade de um único sujeito, não lhe sendo possível, em um primeiro momento, identificar os sujeitos beneficiários, estes tornam-se passíveis de determinação, quando da apuração do dano e da responsabilidade, o que já não acontece com o difuso, ou seja, embora haja a indeterminação inicial dos sujeitos, há a real possibilidade destes serem identificados no momento da apuração do dano, em que se exigirá a responsabilidade do fornecedor. Por essa razão, o interesse coletivo tem um âmbito de abrangência mais limitado, circunscrito a determinado grupo de pessoas.

Os direitos coletivos em sentido estrito apresentam uma diferença em comparação aos direitos difusos referente à origem da lesão, visto que nessa categoria de direito os titulares apresentam um vínculo jurídico prévio entre si<sup>4</sup>. Nesse viés, Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 74-75) explanam:

Cabe ressaltar que a relação-base necessita ser anterior à lesão (caráter de anterioridade). A relação-base forma-se entre os associados de uma determinada associação, os acionistas da sociedade ou ainda os advogados, enquanto membros de uma classe, quando unidos entre si (*affectio societatis*, elemento subjetivo que os une entre si em busca de objetivos comuns); ou, pelo vínculo jurídico que os liga à parte contrária, e.g., contribuintes de um mesmo grupo, estudantes de uma mesma escola, contratantes de seguro com um mesmo tipo de seguro.

No que tange aos direitos individuais homogêneos, caracterizam-se pelo fato de serem ajuizadas um número considerável de demandas por indivíduos que detêm semelhanças fáticas ou jurídicas, ou seja, uma lesão de origem comum, em face do mesmo demandado, essa categoria de direito apresenta uma peculiaridade em comparação com os direitos difusos e coletivos em sentido estrito, em razão de versar sobre demandas de caráter individual.

Ressaltam Klippel e Neffa Júnior (2010, p. 324, grifo do autor):

A nomenclatura *direitos individuais homogêneos* já é um indício seguro de que essa espécie apresenta uma clara distinção em relação aos demais direitos coletivos, pois trata-se, em verdade, de direitos individuais. Quando se fala em direitos dessa estirpe (individuais), quer se designar que cada titular ou grupo de titulares possui um bem jurídico exclusivamente seu, o que é diferente do que ocorre quanto aos direitos difusos e coletivos, em que o conjunto das pessoas possui direito ao mesmo bem. Aqui (direitos difusos e coletivos), tem-se um mesmo objeto pertinente a todos. Lá (direitos individuais homogêneos), vários objetos, semelhantes, pertencentes a pessoas diversas. Daí se falar em direitos individuais (várias relações jurídicas de direito material) homogêneos (que se assemelham entre si).

Corroborando tal alegação, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) nos dizeres da Min(a) Relatora Nancy Andrighi:

---

<sup>4</sup> Soares (2009, p. 91) levanta o seguinte exemplo: “Há uma associação de moradores de bairro que resolve questionar judicialmente o aumento irregular da tarifa de abastecimento de água, obtendo decisão favorável no sentido de impedir o reajuste”. Nesse caso, o pedido deduzido na ação civil coletiva terá um alcance *ultra partes*, ou seja, beneficiará a todos os moradores daquele bairro, mesmo que não integrem formalmente a associação, o que significa dizer que a decisão judicial atingirá a todos os integrantes do grupo, mesmo aqueles que não estejam filiados. Ademais, ao contrário do difuso, há vínculo jurídico prévio e formal entre os seus titulares e o fornecedor, que seria o contrato de prestação de serviços.

Muito embora presentes no caso os requisitos apontados, a doutrina moderna tem entendido que o interesse individual homogêneo ‘é um interesse individual na origem, e que nesta perspectiva pode até ser disponível, mas que alcança toda uma coletividade, e com isso, passa a ostentar relevância social, tornando-se, assim, indisponível quando tutelado’. (Bernardina de Pinho, Humberto Dalla. A natureza jurídica do direito individual homogêneo e sua tutela pelo Ministério Público como forma de acesso à justiça. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 240). É possível a esta Corte, pois, passar a considerar os interesses individuais homogêneos como socialmente relevantes de per si, porquanto supra-individuais e porque invariavelmente, de um modo ou de outro, atingem ou atingirão a coletividade como um todo (BRASIL, STJ, REsp 635.807/CE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 05/05/2005, DJ 20/06/2005, não paginado).

Nessa perspectiva, com a existência de uma infinidade de demandas, as quais acabam atormentando o poder judiciário de caráter estritamente individual, com impactos claramente coletivos, o legislador prevê a possibilidade de elas serem manejadas através de uma tutela coletiva, conseqüentemente evitando a prolação de decisões contraditórias em situações que apresentem semelhanças fáticas ou jurídicas, de acordo Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 76):

A importância prática desta categoria é cristalina. Sem sua criação pelo direito positivo nacional, não existiria a possibilidade de tutela coletiva de direitos individuais com dimensão coletiva em razão de sua homogeneidade, decorrente da massificação/padronização das relações jurídicas e das lesões daí recorrentes.

Logo, observa-se claramente a importância dos direitos individuais homogêneos no ordenamento jurídico pátrio, em razão das partes envolvidas no litígio se encontrarem inicialmente em uma posição na qual podem pleitear individualmente as suas pretensões, no entanto acabam optando por se unir a outros sujeitos que detêm uma certa similaridade<sup>5</sup> fática e jurídica, culminando com a prolação de uma decisão na qual surtira os mesmos efeitos para todos os indivíduos envolvidos na demanda.

Nesse sentido, Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017) assim como demais doutrinadores classificam os direitos individuais homogêneos como “acidentalmente coletivos”, em razão de

---

<sup>5</sup> Soares (2009, p. 92) aborda o seguinte exemplo “Numa determinada situação, um consumidor passa a ter problemas com uma cláusula abusiva no seu contrato de conta-corrente junto ao Banco. Este consumidor poderia individualmente, questionar essa cláusula abusiva na via judicial. Contudo, como seus colegas de trabalho que tem conta naquele Banco estão passando pelo mesmo problema, nada mais adequado que todos busquem uma das entidades legitimadas a agir coletivamente, para que se entre com uma única ação, discutindo a mesma irregularidade”.

tratar-se de demandas com caráter individual que acabam assumindo um viés coletivo. Para Soares (2009, p. 92) vale destacar que:

Tais direitos só são coletivos no momento que são instrumentalizados, ou seja, quando todos que se encontram numa situação idêntica resolvem entrar com uma única ação em face do fornecedor, pois muitas são as vantagens dessa iniciativa, uma vez que não será necessária a contratação de advogado, pagamento de renovação do direito de ação na hipótese de improcedência do pedido, dentre outras.

O art. 21, § único, da Lei nº 12.016/2009, restringiu o âmbito de impetração do Mandado de Segurança em sede de tutela jurisdicional coletiva pelos partidos políticos, limitando-se apenas aos direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, excluindo os direitos difusos.

Essa limitação acaba caminhando para um sentido totalmente contrário, em que o mandado de segurança coletivo foi inserido inicialmente no rol de diplomas legais que almejam a prestação de uma tutela jurisdicional coletiva pautada na proteção dos direitos metaindividuais, ou seja, afetam uma determinada classe, categoria ou mesmo toda a sociedade; tais direitos, durante a concepção tradicional do processo, careciam de instrumentos normativos cujo âmbito de proteção fosse a coletividade, abrindo caminho para a prática de atos ilegais por parte do estado.

Ressalta-se que o mandado de segurança encontra-se disposto no rol de direitos e garantias fundamentais, constantes no Título II da Carta Constitucional; aduzem Mendes e Branco (2017, p. 137):

O fato de os direitos fundamentais estarem previstos na Constituição torna-os parâmetros de organização e de limitação dos poderes constituídos. A constitucionalização dos direitos fundamentais impede que sejam considerados meras autolimitações dos poderes constituídos – dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário –, passíveis de serem alteradas ou suprimidas ao talante destes. Nenhum desses Poderes se confunde com o poder que consagra o direito fundamental, que lhes é superior. Os atos dos poderes constituídos devem conformidade aos direitos fundamentais e se expõem à invalidade se os desprezarem.

Nesse contexto, Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 123) expõem que “qualquer restrição ao mandado de segurança deve ser compreendida como restrição a um direito fundamental e, como tal, deve ser justificada constitucionalmente”.

Assim, caso o constituinte originário não tenha estabelecido de maneira expressa nenhuma espécie de limitação, referente às categorias de direito, podem ser tuteláveis em sede mandado de segurança coletivo, essa restrição deve ser completamente afastada, sob pena de violação, a própria ideia de supremacia das normas constitucionais.

Nos dizeres de Cunha (2018), não deve haver nenhuma espécie de restrição ou limitação no manejo das ações coletivas, devendo estar de acordo com a situação fática concreta, e desde que preencha os requisitos de cabimento para impetração do mandado de segurança, qualquer direito transindividual ao qual necessite de tutela poderá ser objeto de *mandamus* coletivo, buscando alcançar um acesso à justiça mais eficaz à coletividade.

Nesse sentido, de acordo com Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017, p. 951): “Impedir a tutela de direitos difusos mediante mandado de segurança coletivo a partir de uma interpretação literal do art. 21 da Lei 12.016/2009 importa inquestionável retrocesso na proteção do direito fundamental à tutela adequada dos direitos.”

No entanto, para enfrentar essa questão referente à possibilidade de utilização do mandado de segurança coletivo para tutelar direitos difusos, é importante adentrar na temática que envolve a legitimidade *ad causam* no processo coletivo regido por aspectos peculiares, os quais acabam impactando diretamente os partidos políticos que representam o interesse da coletividade, que se encontram limitados a tutelar direitos coletivos em *stricto sensu* e individuais homogêneos que versem sobre os interesses institucionais das agremiações.

Na visão de Silva e Migliano (2012, p. 528):

Não se pode perder de vista, ademais, que a Lei n. 9.006/95 estabeleceu que o partido político ‘destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais, definido na Constituição Federal’ (art. 1).

Diante disso, embora haja uma lacuna legislativa na Lei nº 12.016/2009, referente à possibilidade de impetração do *mandamus coletivo*, almejando proteger os direitos difusos, a restrição deve ser completamente rechaçada, em razão de ela claramente limitar o exercício de um direito fundamental previsto na Carta Constitucional, tendo como objetivo proteger a coletividade em face da prática de atos ilegais ou abusivos pelo Estado, havendo a necessidade de observar a aplicação de institutos peculiares ao processo coletivo, principalmente à questão da legitimidade.

## 4 A LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Ante a tudo que fora demonstrado, torna-se evidente a necessidade do estudo da problemática envolvendo a Legitimidade de Agir no âmbito das ações coletivas por conta de seus impactos; e de que maneira o estudo pode contribuir para a questão envolvendo os limites da Legitimidade Ativa dos partidos políticos partidários em sede de *mandamus* coletivo. Logo, torna-se imprescindível o estudo da jurisprudência da Suprema Corte deste país a fim de concluir todo o raciocínio construído até então.

### 4.1 A problemática da legitimidade de agir no âmbito das ações coletivas

Quando se aborda a questão envolvendo a proteção dos direitos metaindividuais, imediatamente é necessário abordar a problemática envolvendo a legitimidade *ad causam* no processo coletivo, em razão de ela ser regida por aspectos peculiares que diferem do processo individual.

Vale destacar que a doutrina acaba relacionando o estudo da Legitimidade Ativa no âmbito das ações individuais com a temática das condições da ação. Nesse sentido, na visão de Chiovenda, a legitimidade *ad causam*, enquanto condição da ação, representa um requisito para a obtenção de uma sentença de procedência. Segundo Rocha (2007, p. 95): “Enveredar pelo pensamento deste mestre italiano implica conceber a legitimidade para agir como uma condição da ação. Entretanto, a locução condição da ação tem, no léxico chiovendiano, o significado de uma condição para obtenção de sentença favorável”.

Logo, de acordo com o pensamento chiovendiano, não faz sentido falar de legitimidade *ad causam*, visto que, na hipótese de improcedência dos pedidos formulados pela parte autora da demanda, ocorreria o afastamento da noção de titularidade da relação jurídica de direito material, acontecimento que acaba enfraquecendo a ideia de legitimidade, enxergando o direito de ação como algo concreto.

Ressalta-se, neste trabalho, as contribuições de Enrico Redenti ao revelar uma nova perspectiva do direito de ação de maneira diversa em comparação à teoria de Chiovenda, no sentido de que a legitimidade deveria ser vista de maneira separada das condições da ação.

Contudo, a legitimidade processual ainda era vista como um requisito necessário para a obtenção de uma sentença favorável, entretanto, nos dizeres de Rocha (2007, p. 97): “Redenti criou um gênero intermediário que se revelaria extremamente profícuo em construções teóricas

posteriores: as condições de uma decisão de mérito, onde localizava o instituto da legitimidade *ad causam*”.

Assim, conforme ressaltado anteriormente, o referido autor detém uma grande importância no estudo da questão envolvendo a legitimidade para agir, em razão de ele apresentar pela primeira vez a questão envolvendo Legitimidade e Mérito. Seguindo a linha de raciocínio, cumpre ressaltar as contribuições apresentadas por Salvatore Satta, assim nas palavras de Rocha (2007, p. 97): “De acordo com o pensamento de Satta, negar-se legitimidade *ad causam* a alguém e negar-lhe o direito, não seriam fenômenos de natureza distinta, mas de índole idêntica”.

Essa visão do citado autor é extremamente passível de críticas, em razão de ele acabar associando a questão da legitimidade com o mérito da causa. Por outro lado, de maneira diversa, Liebman defende que as condições da ação são requisitos para que o mérito da demanda seja apreciado, assim, Rocha (2007, p. 104) elucida:

[...] A conclusão a que se chega é a de que não haverá exercício do direito de ação caso haja ilegitimidade. Bem se vê, portanto, que as noções de legitimidade e mérito - que em Satta guardam relação de identidade - em Liebman se encontram nitidamente separadas: sem legitimidade não se chega ao mérito.

Nesse contexto, na visão de Liebman, existem três condições da ação que devem ser observadas por aqueles que almejam obter uma sentença de mérito. Dentre os requisitos cabíveis, vale destacar: o interesse processual, a legitimidade para agir e a possibilidade jurídica do pedido, imposições colocadas pelo CPC de 1973, assim, Cintra, Grinover e Dinamarco (2008, p. 271) destacam que: “Essa doutrina, que desfruta de notável interesse no Brasil, dá especial destaque às condições da ação (possibilidade jurídica do pedido, interesse processual e legitimidade *ad causam*), colocadas como verdadeiro ponto de contato entre a ação e a situação de direito material.”

Com a promulgação do CPC de 2015 nos termos do art. 17 da legislação processual atual, duas condições da ação são estabelecidas: legitimidade das partes e interesse de agir. Desse modo, Theodoro Júnior (2017, p. 200-201) corrobora:

É bom destacar que a preocupação com a conceituação da impossibilidade jurídica, como condição da ação, antes mesmo do Código novo, perdeu por completo a primitiva relevância. Sua inserção nesta categoria processual se deveu, sobretudo, à doutrina de Liebman. Acontece que, nas reedições da sua obra, a impossibilidade jurídica acabou sendo afastada, concentrando-se a categoria apenas na legitimidade e no interesse. Na verdade, a dificuldade

prática e teórica para encontrar casos de impossibilidade puramente processual conduziu à conclusão de que a figura se confundiria sempre ou com a improcedência do pedido (mérito) ou com a falta de interesse (condição de procedibilidade).

No entanto, no presente trabalho destaca-se a questão da legitimidade processual, que pode ser conceituada de acordo com Didier Júnior (2016, p. 345) como: “A existência de um vínculo entre os sujeitos da demanda e a situação jurídica afirmada, que lhes autorize a gerir o processo em que esta será discutida”.

Cintra, Grinover e Dinamarco (2008, p. 278), em autoria conjunta, aduzem que a legitimidade: “Em princípio, é titular de ação apenas a própria pessoa que se diz titular do direito subjetivo material cuja tutela pede (legitimidade ativa), podendo ser demandado apenas aquele que seja da obrigação correspondente (legitimidade passiva)”.

Na visão de Klippel e Neffa Júnior (2010, p. 322):

Legitimidade *ad causam* significa a autorização conferida pela lei para que determinada pessoa defenda, em seu próprio nome, uma certa posição jurídica no processo, a fim de se tutelar um alegado direito subjetivo. Em suma: é a autorização legal para a defesa de um direito subjetivo, seja na posição de autor ou réu.

A partir das definições ressaltadas, observa-se que a legitimidade *ad causam* acaba ficando intrinsecamente relacionada à questão de titularidade da relação jurídica de direito material e processual, conhecida pela nomenclatura de Legitimidade Ordinária.

Mazzilli (2015, p. 63) aduz que:

A clássica maneira de defender interesses em juízo dá-se por meio da chamada Legitimação Ordinária, ou Normal, segundo a qual a própria pessoa que se diz lesada defende seu interesse. [...] Assim, sob o sistema da legitimação ordinária - que constitui a regra no direito -, àquele que invoca a condição de titular do direito material supostamente lesado é que cabe pedir sua proteção em juízo.

Nesse viés, Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 190) aduzem que “há legitimação ordinária quando se atribui a um ente o poder de conduzir validamente um processo em que se discute uma situação jurídica de que se afirmar titular”.

Assim, observa-se que a regra geral preconizada pela legislação processual, nos termos do art. 18 do CPC, é a legitimidade ordinária, ou seja, utilizamos, conforme Rocha (2007, p. 112), o critério da “pertinência subjetiva da (afirmada) titularidade da relação jurídica material controversa”.

Todavia, alguns questionamentos precisam ser realizados, principalmente tratando-se de demandas coletivas, visto que não há como ser aplicada a ideia de que alguém em nome próprio defenda suas próprias aspirações, pois o processo coletivo aborda questões que transcendem os interesses de um único indivíduo.

Com o objetivo de resolver essa problemática, observa-se a presença do instituto da Legitimidade Extraordinária, baseada no regime da substituição processual, em que um determinado ente legitimado defende, em nome próprio, direito de terceiro. Nesse sentido, na visão de Mazzilli (2015, p. 63-64):

A legitimidade será extraordinária ou anômala, quando o Estado não levar em conta a titularidade do direito material para atribuir a titularidade da sua defesa em juízo. Em alguns casos, o Estado permite que a defesa judicial de um direito seja feita por quem não seja o próprio titular do direito material ou, pelo menos, por quem não seja o titular exclusivo desse direito.

Vale destacar que a doutrina vem caminhando para o entendimento de que a legitimidade dos entes coletivos é extraordinária; prosseguem Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 107): “A legitimação ao (sic) processo coletivo é extraordinária: autoriza-se um ente a defender em juízo situação jurídica de que é titular um grupo ou uma coletividade. Não há coincidência entre o legitimado e o titular da situação jurídica discutida”.

Assim, percebe-se que a legislação processual tem buscado resolver a questão envolvendo a legitimidade de agir no âmbito das demandas coletivas, no sentido de que a natureza dela é extraordinária, ou seja, o ordenamento jurídico permite que um determinado ente coletivo defenda em nome próprio uma determinada pretensão, cujo dano afete diretamente a coletividade, em outras palavras, o legitimado ativo irá pleitear em juízo a proteção de um direito que pertence a outros indivíduos, tal como ocorre no mandado de segurança coletivo.

De acordo com Araújo (2017), a legitimidade *ad causam* no âmbito do *mandamus* coletivo segue a sistemática da legitimidade extraordinária; Ferraz (2006, p. 73) ratifica tal posicionamento, ressaltando que:

Na hipótese do inciso XXI do mesmo art. 5º, a entidade representa seus associados em nome agindo: e, por isso, taxativa a exigência de autorização expressa. Aqui, no inciso LXX, não: a entidade comparece não em representação, mas em defesa dos seus filiados. Há, pois, legitimação direta, extraordinária (substituição processual).

Nesses termos, afirma Zavascki (2018, p. 197):

As consequências decorrentes da diferença quanto ao regime da legitimação

ativa são muito mais profundas do que aparentam. É que o regime de substituição processual, instituído para o mandado de segurança coletivo, está agregado a um objetivo específico (que está implícito na letra *a* do inciso constitucional e que se mostra explícito na sua letra *b*): o de permitir que o substituto processual busque, numa única demanda, a tutela de direitos pertencentes a variadas pessoas, nomeadamente de ‘interesses de seus membros ou associados’.

Sobre o assunto, Mendes (2017, p. 383) pontua que “não se trata, dessa forma, de nova modalidade de ação constitucional, ao lado do mandado de segurança tradicional, mas de forma diversa de legitimação processual *ad causam*”.

Essa modificação trazida pela constituição no mandado de segurança, acaba ocasionando impactos processuais, principalmente em razão de que ao longo do tempo o *mandamus* foi instituído com o intuito de resguardar o interesse de ações com cunho meramente individual, buscando proteger um direito líquido e certo, a partir da apresentação de uma prova documental pré-constituída.

Assim, o instituto da Legitimidade Ativa, por atribuição da legislação processual, passou a ser um dos requisitos das condições da ação, em que a sua ausência acabará ocasionando um enclave para que o mérito da demanda seja analisado conforme redação legal do art. 485, VI, CPC/2015, inclusive questões que envolvem demandas coletivas; entende-se que essa visão merece um estudo mais aprofundado em razão de que a resolução do processo sem a análise do mérito, devido à carência de legitimidade *ad causam*, não impede a propositura de uma outra demanda.

Contudo, essa problemática poderia ser solucionada caso houvesse a possibilidade de o magistrado verificar se um determinado ente detém condições de defender os interesses da coletividade de maneira adequada e eficaz de acordo com o caso concreto, visto que, de acordo com o nosso ordenamento jurídico atual, a única maneira de o magistrado realizar um controle de legitimidade é verificando as condições da ação, fazendo com que o juiz não fique extremamente adstrito aos critérios formais previsto em lei.

Nesses termos, Monaccini (*apud* ROCHA, 2007, p. 107) entende que: “[...] O juiz avalia a legitimidade ativa em função da afirmação do autor, que pode traduzir a titularidade real ou a titularidade aparente, caso não exista o direito de que se afirma titular o autor ou, caso exista tal direito, pertença a outrem”.

Assim, Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 198) explicam: “A simples assertiva de que se trata de legitimação por substituição processual não se revela suficiente à compreensão do tema. É preciso estabelecer quais são as características estruturais dessa legitimação”.

Diante do exposto, observa-se que a problemática envolvendo a questão da legitimidade *ad causam* no âmbito das ações coletivas, não deve ficar reduzida à mera reprodução de um texto legal referente à titularidade da relação jurídica material, havendo a prestação de uma tutela jurisdicional adequada e efetiva, resguardando as peculiaridades de cada caso concreto.

#### **4.2 O princípio da representatividade adequada**

Os princípios detêm uma significativa importância no estudo do processo coletivo, visto que eles são utilizados como uma grande ferramenta que auxilia os magistrados na resolução de determinadas situações jurídicas específicas, as quais não são resolvidas com a mera aplicação da lei ao caso concreto.

Nesse sentido, almejando a implementação de um processo efetivo e adequado, buscando resguardar direitos e garantias fundamentais presentes na Carta Constitucional atual, o legislador dispõe, no art. 5 da CF/1988, os princípios norteadores do processo civil que devem ser analisados sob uma ótica extremamente ampliada.

Quanto a isso, afirma Bueno (2010, p. 136-137):

O princípio do ‘devido processo legal’ volta-se, basicamente, a indicar as condições mínimas em que o desenvolvimento do processo, isto é, o método de atuação do Estado-juíz para lidar com a afirmação de uma situação de ameaça ou lesão a direito, deve se dar [...] o processo deve ser devido porque, em um Estado Democrático de Direito, não basta que o Estado atue de qualquer forma, mas deve atuar de uma específica forma de acordo com as regras preestabelecidas e que assegurem, amplamente, que os interessados na solução da questão levada ao judiciário exerçam todas as possibilidades de ataque e de defesa que lhe pareçam necessárias, isto é, de participação. O princípio do devido processo legal, nesse contexto, deve ser entendido como o princípio regente da atuação do Estado-juíz, desde o momento em que ele é provocado até o instante em que o Estado-juíz, reconhecendo o direito lesionado ou ameaçado, crie condições concretas de sua reparação ou imunização correspondente.

Aliás, Nery Júnior (2004, p. 25) dispõe que: “o intérprete deve buscar a aplicação do direito ao caso concreto, sempre tendo como pressuposto o exame da Constituição Federal”. Portanto, os princípios apresentam uma significativa importância no estudo do processo coletivo, em razão de eles deterem a função de interpretar as normas coletivas à luz do Texto Constitucional.

Nesse sentido, é imperioso mencionar a importância do princípio do devido processo legal, considerado um princípio basilar no direito processual, seja no âmbito individual ou coletivo, visto que em razão dele originam-se os demais princípios que norteiam o estudo da ciência processual.

Ratificando tal alegação, de acordo com Nery Júnior (2004, p. 60, grifo do autor):

O princípio fundamental do processo civil, que entendemos como a base sobre a qual todos os outros se sustentam, é o do *devido processo legal*, expressão oriunda da inglesa *due process of law*. A Constituição Federal brasileira de 1988 fala expressamente que ‘ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal’.

De acordo com Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017), existe uma diferença substancial entre o devido processo legal individual e o coletivo, visto que o processo coletivo é baseado em um regramento e princípios peculiares aplicados especificamente à proteção dos direitos metaindividuais, abrangendo a competência, coisa julgada, intervenção de terceiro e legitimidade, objeto principal de análise do presente trabalho.

Desse modo, o princípio da representatividade adequada, o qual encontra amparo no devido processo legal coletivo, detém uma significativa importância no estudo das demandas de massa, especialmente quando se trata da questão envolvendo legitimidade *ad causam*, visto que as ações coletivas buscam tutelar os direitos metaindividuais, fazendo com que a coletividade esteja representada da melhor maneira possível no polo ativo da ação coletiva defendida em juízo.

Logo, as ações coletivas objetivam proteger os direitos e garantias fundamentais presentes na Carta Constitucional, havendo a necessidade da presença de mecanismos processuais que objetivem proteger os direitos metaindividuais de maneira adequada e eficaz, conforme exposto o posicionamento de Costa (2012, p. 648) a seguir:

[...] A nossa carta magna, no seu artigo 5.º, XXV, prevê que ‘a lei não excluirá de apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito’, sem qualquer distinção, informando, assim, que não basta assegurar a todos apenas o acesso à justiça, mas a tutela ao direito conferida ao autor ao final do procedimento deve ser efetiva, adequada e justa, seja de direito individual ou coletivo.

A tutela jurisdicional coletiva brasileira é baseada na existência de um rol previamente delimitado de legitimados aptos a defenderem os interesses difusos, coletivos em *strictu sensu* e individuais homogêneos, assentados numa subsunção do o acontecimento que culminou com

uma lesão ao direito metaindividual com a regra de direito processual. Diante disso, Costa (2012, p. 652) pontua que:

O direito fundamental à tutela jurisdicional coletiva pressupõe, enfim, a possibilidade de participação de interessados, um procedimento idôneo, o uso de técnicas processuais adequadas à realização do direito e, sobretudo, uma prestação do juiz, o qual passa a ter o dever de dar uma resposta diante do caso concreto de acordo com o direito fundamental.

Nesse sentido, almejando demonstrar a importância do princípio da representatividade adequada, vale destacar os ensinamentos apresentados por Gidi (2008, p. 76), no sentido de que:

A norma sobre o controle judicial da ‘representação’ adequada tem origem na tradição das *class action* norte-americanas. O seu objetivo é minimizar o risco de colusão entre as partes, incentivar uma conduta vigorosa pelo ‘representante’ e pelo advogado na tutela dos interesses do grupo e assegurar que se leve para o processo a visão e os reais interesses de todos os membros do grupo.

De acordo com o referido autor, não basta simplesmente a mera propositura de uma ação coletiva em juízo, buscando proteger um direito metaindividual, é necessário a presença de um demandante capaz de conseguir proteger a coletividade de uma maneira adequada e efetiva.

Para Melo (2006, p. 651), a adequação apresenta-se quando: “O provimento jurisdicional se afigura adequado quando extraído do devido processo constitucional. Quer dizer, é a tutela constituída pela observância de todo o espectro de garantias e princípios previstos na Constituição de 1988 e aplicáveis ao processo”.

A efetividade pode ser conceituada da seguinte maneira, de acordo com Araújo (2006, p. 19):

A efetividade do processo está ligada à própria apresentação do processo, relacionado a eficácia do provimento jurisdicional. A grande preocupação é justamente alcançar essa eficácia de maneira satisfatória, não apenas em campo teórico, mas principalmente no prático.

Em suma, conforme a explanação realizada anteriormente, percebe-se que a eficácia do processo, trazendo para uma perspectiva de estudo voltada ao processo coletivo, encontra-se relacionada à necessidade de que o demandante consiga proteger e defender os interesses da coletividade da melhor maneira possível, observando o devido processo legal coletivo.

Nesse contexto, resta claro a importância do princípio da representatividade adequada no cenário brasileiro atual, a qual teve origem histórica nas *class action* norte-americanas.

Ademais, nos dizeres de Gidi (2008, p. 77):

É (sic) princípio básico do direito processual civil coletivo que o processo não pode prosseguir, nem há formação da coisa julgada, sem que haja uma adequada representação dos interesses em jogo. Trata-se de uma regra fundamental, sem a qual o sistema processual civil coletivo não poderá funcionar adequadamente.

Atualmente, algumas considerações precisam ser realizadas sobre o ordenamento jurídico brasileiro no que tange à questão envolvendo a representatividade dos legitimados envolvendo demandas coletivas de utilizar como parâmetro o sistema *ope legis*<sup>6</sup> na defesa dos interesses transindividuais.

Com isso, a legislação pátria acaba ficando extremamente adstrita a um texto legal, não oportunizando ao magistrado avaliar o caso concreto de maneira detalhada, negando legitimidade a um ente que, embora esteja previsto legalmente, não tenha condições de figurar no polo ativo daquela demanda coletiva. Nesse sentido, Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 200-201) explanam:

Há quem afirme que, no Brasil, para a averiguação da legitimação coletiva, é suficiente o exame do texto da lei. Não poderia o magistrado, por exemplo, afirmar que um ente legalmente legitimado não tem, em determinado caso, o direito de conduzir o processo. Para essa doutrina, o legislador teria estabelecido um rol legal de legitimados, firmando uma presunção absoluta de que seriam ‘representantes adequados’, não cabendo ao magistrado fazer essa avaliação caso a caso. A verificação da *adequacy of representation* seria tarefa do legislador. A legitimação coletiva seria, pois, sempre, *ope legis*.

Nesse sentido, deve-se desconstruir aquela concepção baseada na existência de uma titularidade previamente estabelecida em lei, no sentido de que haja uma interpretação mais compreensiva, observando a aptidão de cada ente conforme as peculiaridades de cada situação específica.

Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro, no que tange a questão envolvendo a representatividade dos legitimados envolvendo demandas coletivas utilizar como parâmetro o sistema *ope legis* na defesa dos interesses metaindividuais, logo a legislação pátria fica extremamente adstrita a um mero texto legal, não oportunizando ao magistrado avaliar o caso

---

<sup>6</sup> A expressão significa “por força de lei”.

concreto, é negar legitimidade a um ente que, embora esteja previsto legalmente, não tenha condições de figurar no polo ativo daquela demanda.

Na visão de Guedes (2012), o modelo *ope legis* utiliza como parâmetro a lei, dispondo a mesma de um rol previamente estabelecido de legitimados a defenderem em juízo a coletividade, não havendo a possibilidade de o magistrado realizar alguma espécie de controle sobre a representatividade de um determinado ente coletivo.

Deste modo, em virtude de o legislador ter indicado expressamente os legitimados ativos para ingressarem com demandas coletivas, o magistrado não poderia afastar uma legitimidade prevista em lei.

Essa visão precisa ser desconstruída, visto que uma representatividade adequada é aquela na qual o juiz pode avaliar as circunstâncias do caso concreto e identificar se o ente legitimado apresenta aptidão para figurar como autor de uma demanda coletiva; esse acontecimento é chamado pela doutrina de controle *ope judicis*<sup>7</sup> da representatividade adequada.

No controle *ope judicis*, o juiz não fica restrito a uma mera previsão legal, pelo contrário, esse modelo permite verificar se um determinado autor coletivo detém condições de manejar um direito transindividual de maneira adequada e eficaz, observando as peculiaridades do caso concreto. Guedes (2012, p. 177) afirma que:

Constatada a insuficiência dos critérios legais para propiciar o acesso à justiça em defesa de direitos transindividuais face ao risco de se ter como autor coletivo um ente despido de representatividade, surge a necessidade de recorrer a parâmetros mais flexíveis, que permitam aferir se o ente legitimado para agir é realmente idôneo para representar a classe.

Logo, para o sistema *ope judicis* não basta simplesmente a mera propositura de uma ação coletiva com o condão de resguardar um direito metaindividual, é necessário que haja uma verificação se aquele ente está tutelando de maneira adequada e eficaz os interesses da coletividade, em razão de as ações coletivas terem sido instituídas objetivando a proteção de direitos e garantias fundamentais previsto na CF/1988, como o meio-ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Carta Constitucional.

Nos dizeres de Didier Júnior e Zaneti Júnior (2010, p. 228, grifo do autor):

[...] Para que se saiba se a parte é legítima, é preciso investigar o objeto litigioso do processo, a situação concretamente deduzida pela demanda. Não

---

<sup>7</sup> O termo significa “por força do juiz”.

se pode examinar a legitimidade *a priori*, independentemente da situação concreta que foi submetida ao judiciário. Não existe parte *em tese* legítima; a parte só é ou não legítima após o confronto com a situação concreta submetida ao judiciário.

No entanto, algumas questões precisam ser bem delimitadas, no sentido de que o sistema *ope judicis* em nenhum momento busca afastar a incidência do modelo *ope legis*, na verdade, os dois sistemas são complementares objetivando uma proteção mais efetiva da coletividade, observando o caso em exame; nesse contexto, utilizando-se dos ensinamentos de Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 213):

A legitimação no Brasil, mesmo dos entes públicos, deveria passar por um fim judicial, não basta a previsão legal da legitimação. Parte-se da seguinte premissa, que parece correta: não é razoável imaginar que uma entidade, pela simples circunstância de estar autorizada em tese para a condução de processo coletivo, possa propor qualquer demanda coletiva, pouco importando suas peculiaridades. É preciso verificar, a bem de garantir a adequada tutela desses importantes direitos, se o legitimado coletivo reúne os atributos que o tornem representante adequado para a melhor condução de determinado processo coletivo, devendo essa adequação ser examinada pelo magistrado de acordo com critérios legais, preferivelmente previamente estabelecidos ou indicados em rol exemplificativo, mas sempre à luz da situação jurídica litigiosa deduzida em juízo. Todos os critérios para a aferição da representatividade adequada devem ser examinados a partir do conteúdo da demanda coletiva.

Em suma, conforme ressaltado anteriormente, o critério legal para a aferição de legitimidade da *ad causam* no âmbito das ações coletivas amparado no modelo *ope legis*, em determinadas situações específicas, é insuficiente, correndo o risco de termos um ente que não consiga representar os interesses da coletividade de maneira adequada e correta, logo, é importante a presença de parâmetros que almejem auferir se o autor que deseja tutelar um direito transindividual poderá fazer de maneira adequada.

Ademais, algumas críticas começam a ser apresentadas, por exemplo, quais critérios que poderão ser utilizados para a verificação de cada caso concreto se um ente possui condições de manejar determinada coletiva, visto que o referido modelo *ope judicis* pode acabar abrindo margem para uma discricionariedade judicial. Note-se que nos dizeres de Mendes (2009, p. 108):

Para a aferição da representatividade adequada, foram estabelecidos os seguintes parâmetros exemplificativos: a credibilidade, a capacidade, o prestígio e a experiência do legitimado; o seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos dos membros do grupo, categoria ou classe; a sua conduta em outros processos coletivos; a coincidência entre os

interesses do grupo, categoria ou classe objeto da demanda; e o tempo de instituição.

De maneira complementar, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJ-DF) firmou o seguinte posicionamento, *in verbis*:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO COLETIVA. CARÊNCIA DE AÇÃO. REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA. ILEGITIMIDADE ATIVA. PROIBIÇÃO DE PRODUZIR E COMERCIALIZAR CIGARROS. RESERVA DO POSSÍVEL. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. Nada obstante o controle judicial sobre a representatividade adequada se opere *ope legis* e de forma objetiva, verifica-se que o sistema se ajusta mais a uma discricionariedade judicial. O modelo do direito comparado, que atribui ao juiz o controle da 'representatividade adequada' (Estados Unidos da América, Código Modelo para Ibero-América, Uruguai e Argentina), pode ser tranquilamente adotado no Brasil, na ausência de norma impeditiva.

**2.A Representação Adequada é um conceito juridicamente indeterminado, aberto, portanto, a ser integrado no caso concreto pelo convencimento motivado do juiz de acordo com a finalidade da Lei. Existem dados sensíveis que caracterizariam a representatividade idônea e adequada. Segundo a doutrina, esses dados são: a credibilidade, a seriedade, o conhecimento técnico-científico, a capacidade econômica, a possibilidade de produzir uma defesa processual válida.**

3. Com os esclarecimentos de fato elencados nos autos, após ponderação entre as consequências da intervenção para os atingidos e os objetivos perseguidos pela autora, a Turma, por maioria, proferiu juízo positivo sobre a adequação da representatividade para a medida perseguida na ação civil pública. Vencido o relator que considerava que a representação para o caso não é adequada em razão dos efeitos adversos para não-associados ou mesmo associados fumantes.

4. A conclusão da impossibilidade jurídica do pedido se dá quando a dedução da pretensão em juízo é vedada de forma inequívoca no ordenamento jurídico ou quando é vedado ao juiz se pronunciar sobre a matéria.

5. No caso dos autos, não existe qualquer impedimento legal para a demanda ou qualquer dispositivo legal que a torne inviável quando manejada corretamente. Ocorre que, entendendo a Jurisdição enquanto um dos Poderes do Estado, há que se lembrar que este poder, além de conferir autoridade à decisão da pessoa que pode conhecer de certos negócios públicos e os resolver, também é o delimitador da medida das atividades funcionais desse julgador.

6. A produção e comercialização de cigarros se consubstancia em uma questão de saúde pública não cabendo ao Poder Judiciário atuar na seara de uma verdadeira política pública cujo alcance deve contar abstração característica de uma norma editada pelo Poder Legislativo.

7. Por força do efeito translativo dos recursos, o processo foi extinto sem resolução de mérito, em razão da impossibilidade jurídica do pedido (art. 267, inc. VI, do CPC). (DISTRITO FEDERAL, TJ, Ap. Civ. 2006.01.1.035946-5, Rel. Des. Flávio Rostirola, DJU 18/09/2007, não paginado, grifo nosso).

Trazendo para um viés prático, obviamente que a Defensoria Pública e o Ministério Público, na maioria das situações, detém uma maior facilidade de defender os interesses da coletividade, visto que eles apresentam prerrogativas processuais, possibilidade de oficiar outros órgãos com o intuito de angariar provas, diferente de uma associação constituída há mais de um ano.

No entanto, em determinadas situações, uma associação terá melhores condições de representar os interesses de seus associados de maneira clara e eficaz caso detenha um conhecimento mais específico da própria situação que assola a instituição.

O referido modelo defendido por Mendes (2009), buscando trazer parâmetros mais bem delimitados de aplicabilidade do princípio da representatividade adequada, amparados no controle *ope judicis*, é interessante, no sentido de que ele buscar aferir legitimidade *ad causam* ao ente coletivo levando em consideração a experiência e a capacidade do mesmo no manejo das ações coletivas, isto é, um conhecimento detalhado e amplo da situação jurídica que está sendo objeto de discussão, visto que na ausência desse requisito a defesa da coletividade estará comprometida.

Todavia, é importante apresentar algumas ideias que possam enriquecer de uma maneira positiva a temática. Conforme ressaltado anteriormente, os direitos metaindividuais detêm uma proteção prevista no Texto Constitucional inseridos no rol de direitos e garantias fundamentais.

Como consequência da adoção de um modelo baseado no controle *ope judicis*, a questão da discricionariedade judicial fica bastante evidente. Oliveira, Melo e Ferreira (2009) apresentam como uma possível resposta a questão da proporcionalidade, objetivando trazer uma segurança jurídica e fundamentação nas decisões judiciais.

Logo, nos dizeres de Oliveira, Melo e Ferreira (2009, p. 161): “A proporcionalidade vai funcionar, então, como limite fundamental ao julgador, quando da decisão qualitativa acerca do legitimado da demanda coletiva”.

Contudo, é importante a presença de um certame procedimental que o magistrado deverá seguir, buscando averiguar se determinado ente coletivo tem legitimidade ativa no manejo de determinada demanda coletiva, observando as peculiaridades do caso em exame.

Nesses termos, na visão de Oliveira, Melo e Ferreira (2009, p. 161, grifo do autor): “Compõem a substância material da proporcionalidade: a) adequação; b) exigibilidade ou máxima de meio mais suave- *Gedot des mildesten Mittenls*, também chamada de *necessidade*; e c) proporcionalidade em sentido estrito ou máxima de sopesamento”.

A proporcionalidade em sentido estrito busca averiguar se determinada solução encontrada pelo magistrado é aquela que condiz com o real objetivo a ser alcançado no processo coletivo, isto é, a prestação de uma tutela jurisdicional adequada e efetiva objetivando proteger os direitos metaindividuais. Ainda segundo Oliveira, Melo e Ferreira (2009, p. 161):

A proporcionalidade em sentido estrito vai determinar que haja uma necessária correlação, que deverá ser juridicamente a melhor possível, entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio empregado para que se alcance esse fim. Assim, esta faceta vai auxiliar as outras duas proposições parciais a atingir uma justa medida, pois vai indicar se o meio utilizado é proporcional para atingir o fim buscado. Alertamos, então, que é na proporcionalidade em sentido estrito que reside o próprio fundamento da possibilidade de que o juiz decida sobre a adequação do autor coletivo, afastando a tese de que a legitimação deve ser realizada somente de forma abstrata pelo legislador.

Assim, Clevê (2014, p. 32) alega que “o princípio da proporcionalidade em sentido estrito exige uma correspondência juridicamente adequada entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio escolhido”.

A adequação exige a adoção de medidas aptas que possam atingir um determinado objetivo preconizado no âmbito das ações coletivas, culminando com a proteção dos direitos metaindividuais, de acordo com Oliveira, Melo e Ferreira (2009, p. 161-162):

Já a adequação vai cuidar da avaliação das diversas possibilidades que podem ser atingidas com os meios escolhidos para realizar o quanto buscado. Assim, desrespeita esta proposição parcial uma decisão do julgador que não seja adequada para o alcance do resultado almejado pelos princípios regentes.

Nesse contexto, Clevê (2014, p. 32) aduz que “o princípio da adequação determina, dentro do faticamente possível, o meio eleito para atingir o fim estabelecido, mostrando-se apto e apropriado”.

Com relação à necessidade, o magistrado deverá avaliar se aquela medida escolhida pelo mesmo é a melhor para atingir aquele fim, culminando com a preservação dos direitos metaindividuais, objetivando uma medida que cause o menor dano possível, e que ao mesmo tempo seja igualmente eficaz para atingir a finalidade que se pretende alcançar com a respectiva restrição. Desse modo, Oliveira, Melo e Ferreira (2009, p. 161) explicam:

Além de adequada e proporcional estritamente, a decisão do julgador deve respeitar, concomitantemente, uma terceira faceta: a exigibilidade. Nela, o juiz deve sopesar se faz necessário, no caso concreto, a sua intervenção no

processo, para que se alcance o fim efetivador dos direitos coletivos. Se esta necessidade se revelar, o aplicador do Direito, se verá, então, obrigado a escolher pela saída que seja menos gravosa, isto é, por uma solução que não possa ser substituída por outra igualmente eficaz, entretanto mais suave.

Ao longo do que foi explanado no trabalho, percebe-se claramente a necessidade de uma alteração no papel do magistrado, para que haja a prestação de uma tutela jurisdicional coletiva adequada e eficaz, em que o magistrado se desvencilhe dos critérios meramente formais de subsunção da lei ao caso concreto.

Visto que o processo coletivo é um importante instrumento de satisfação, materialização dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional, qualquer tentativa de limitar a legitimidade dos entes coletivos, culminaria em uma clara violação à Lei Maior.

Nesse sentido, a questão referente à restrição ao alcance da legitimidade das agremiações partidárias em sede de mandado de segurança coletivo, conforme a redação do art. 21, *caput* da Lei nº 12.016/2009, representa uma afronta direta à constituição, em razão de eles estarem impedidos de proteger direitos fundamentais decorrentes da prática de um ato ilegal ou abusivo feito pelo poder público e demais objetivos previstos no art. 17 da CF/1988, o qual será devidamente estudado posteriormente.

#### **4.3 Os limites da legitimidade ativa dos Partidos Políticos previsto no art. 21, *caput*, primeira parte da Lei nº 12.016/2009**

A partir de uma leitura do texto constitucional, observa-se claramente que o Constituinte Originário, com relação às organizações sindicais, entidades de classes e associações, deixou expresso que esses entes buscam proteger o interesse e a necessidade de seus membros, assim, têm como objetivo primordial resguardar o interesse particular.

Com relação aos partidos políticos, o Texto Constitucional nos termos do art. 5, LXX, alínea “a”, não realizou nenhuma restrição expressa referente à atuação das agremiações partidárias no *mandamus* coletivo, limitando-se apenas a exigir como único requisito a questão de que o partido detenha representação no Congresso Nacional, isto é, a presença de uma única cadeira, seja na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

No entanto, o legislador infraconstitucional, por meio da edição da nova lei do mandado de segurança, buscou regulamentar o certame do referido remédio constitucional em destaque, dispondo no art. 21, *caput*, que o *writ mandamental coletivo*:

Pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma de seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial (BRASIL, 2009, p. 3).

Através da leitura do dispositivo ressaltado acima, nota-se a existência de uma limitação à atuação dos partidos políticos na impetração do mandado de segurança coletivo, detendo legitimidade ativa somente da defesa de questões que versem sobre os interesses institucionais de seus integrantes ou relacionados com a finalidade partidária.

Nesse contexto, inicia-se dúvidas no tocante aos limites da legitimidade ativa das agremiações partidárias na impetração do *mandamus* coletivo, fazendo com que haja a existência de uma divergência doutrinária e jurisprudencial sobre a referida problemática. Por isso, vale destacar o posicionamento apresentado por Silva e Migliano (2012, p. 522):

A doutrina que partilha de tal entendimento constrói sua tese com base em suposta restrição contida na própria constituição da República, que não haveria dado legitimidade ampla e ilimitada à propositura do *writ*, isto é, os partidos políticos, a exemplo dos sindicatos e associações, só poderiam impetrar mandado de segurança em favor de assuntos de seus fins sociais ou na defesa de seus filiados quando autorizados por lei.

Logo, percebe-se que o mandado de segurança coletivo impetrado por partido político deve observar a redação legal do art. 5, LXX, inciso LXX, alínea “b”, da CF/1988, respeitando a opinião apresentada por aqueles que discordam da possibilidade de as instituições partidárias utilizarem do *writ mandamental* coletivo para defender em juízo questões que ultrapassem os interesses institucionais de seus membros.

No entanto, caso o Constituinte Originário tivesse o desejo de equiparar a função desempenhada pelos partidos políticos com os demais entes legitimados ativos à propositura do *mandamus* coletivo, inexistiria a presença de duas alíneas no texto constitucional, no qual não há nenhuma espécie de restrição expressa, enquanto na outra consta uma limitação clara na atuação dos demais entes coletivos, diferentemente do que ocorreu com o art. 21, *caput* da Lei nº 12.016/2009.

Nesse contexto, a restrição realizada pela legislação infraconstitucional acaba violando diretamente a questão da supremacia das normas constitucionais, em razão de a Carta Magna ser um documento de significativa importância ao nosso ordenamento jurídico, sendo que os

demais documentos normativos devem retirar seu fundamento de validade, não realizando nenhuma espécie de restrição que não esteja previsto na Constituição.

Ademais, nos dizeres de Mendes e Branco (2017, p. 74):

A superioridade das normas constitucionais também se expressa na imposição de que todos os atos do poder político estejam em conformidade com elas, de tal sorte que, se uma lei ou outro ato do poder público contrariá-las, será inconstitucional, atributo negativo que corresponde a uma recusa de validade jurídica. Porque as normas constitucionais são superiores às demais, elas somente podem ser alteradas pelo procedimento previsto no próprio texto constitucional.

De acordo com Rocha (2007, p. 178): “Sabe-se que a hermenêutica constitucional mais moderna recomenda expressamente a interpretação dos dispositivos constitucionais de forma que jamais se lhes restrinja o alcance; antes; estenda-o ainda mais quando se está a tratar de direitos e de garantias fundamentais”.

Segundo Bueno (2010), em decorrência de o art. 5, inciso LXX, alínea “a”, não realizar nenhuma restrição expressa sobre quais temáticas os partidos políticos podem defender em juízo, utilizando-se do *mandamus* coletivo oriundo da prática de qualquer ato ilegal ou abusivo realizado pelo erário público, é considerada equivocada qualquer espécie de limitação na atuação das agremiações partidárias.

Assim, de acordo com os dizeres de Klippel e Neffa Júnior (2010, p. 315): “Muito embora se discorde da opção legislativa restritiva, a mesma foi feita e precisa (i) ser acatada ou (ii) enfrentada e derrubada por sua inadequação constitucional”.

Na visão de Rocha (2007, p. 179):

Desta maneira, a exigência de pertinência temática poderia configurar limitação injustificada à legitimidade para a impetração do mandado de segurança coletiva (sic), eis que não consta expressamente no Texto Constitucional. A não se entender expressamente na constituição o requisito da pertinência temática, não seria possível aplicá-lo ao mandado de segurança, já que, nesse caso, a Constituição seria interpretada em face de disposição infraconstitucional, em evidente subversão do sistema.

Prossegue Rocha (2007, p. 179):

Se o constituinte age com largueza, não se faculta ao legislador ordinário o normatizar restritivo. Tampouco é possível ao aplicador da lei a orientação restritiva, quando a constituição dispõe de forma ampla. Dito de outra forma: não é dado ao legislador ordinário lacrar as portas que o Constituinte quis abertas.

Assim, vale destacar o julgamento realizado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF) através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1096-4/RS, em sede de controle abstrato de constitucionalidade no qual o pretório excelso dividiu os legitimados ativos em duas categorias: a) especiais; b) universais; diferenciando-se com relação ao requisito da pertinência temática, ou seja, da existência de uma relação entre os fins institucionais de um determinado autor de uma demanda coletiva com a demanda pleiteada em juízo.

Quanto ao julgamento realizado pela suprema corte, a mesma ressaltou que os partidos políticos possuem legitimidade universal no controle abstrato de constitucionalidade, não necessitando haver uma relação entre os objetivos institucionais das agremiações partidárias com o conteúdo da lei objeto de questionamento na referida ação.

Destaca-se o voto apresentado pelo Ministro Celso de Mello:

Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa **universal**, gozando, em consequência, da prerrogativa de impugnar **qualquer** ato normativo do Poder Público, **independentemente de seu conteúdo material** (BRASIL, STF, ADI 1096-4/RS, 1995, não paginado, grifo do autor).

Nesse viés, o Min. Rel. Celso de Mello segue afirmando que:

A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na lei fundamental da república (BRASIL, STF, ADI 1096-4/RS, 1995, não paginado).

Ademais, observa-se que o Supremo Tribunal Federal, através da ADI 1096-4/RS, reconhece a possibilidade de os partidos políticos tutelarem em juízo temáticas que ultrapassem os interesses institucionais dos filiados. Esse entendimento acaba refletindo por parte do Pretório Excelso no reconhecimento da função institucional desempenhada pelos partidos políticos no cenário democrático atual, visto que eles representam o interesse da coletividade, logo, qualquer espécie de limitação à atuação dos partidos políticos em sede de Mandado de Segurança Coletivo acabaria transformando-os em meros entes privados.

Na visão de Silva e Migliano (2012, p. 523):

[...] Restringir o objeto do mandado de segurança coletivo apenas aos interesses institucionais ou direitos de seus membros, implicaria em transformar os partidos políticos em verdadeiros entes associativos, o que contraria a sua própria natureza e, igualmente, sua missão institucional. Pensamos equivocado o entendimento que compara os partidos políticos a outros entes associativos. De fato, os partidos políticos são também associações no sentido amplo da palavra. No entanto, diferentemente das demais, não são criados para atender a interesses particulares de seus filiados, e sim assumir o poder (e de mantê-lo) a fim de que seu programa político possa ser implantado.

Assim, a limitação do alcance da legitimidade ativa das agremiações partidárias em sede de mandado segurança coletivo, para questões que versem sobre os interesses internos dos partidos ou de seus filiados, retira deles a característica de ser um elemento fundamental ao estado democrático, transformando-o em uma mera associação privada, conforme exposto a seguir por Moraes (2017, p. 138):

Não nos parece a melhor solução, refutamo-as, inclusive, inconstitucional. Ora, se todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (CF, art. 1º, parágrafo único), sendo indispensável para o exercício da capacidade eleitoral passiva (elegibilidade) o alistamento eleitoral (CF, art. 14, § 3º, III), a razão de existência dos partidos políticos e a própria subsistência do Estado Democrático de Direito e da preservação dos direitos e garantias fundamentais (CF, art. 1º, V – consagra o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil). Nesta esteira de raciocínio, o legislador constituinte pretende fortalecê-los, concedendo-lhes legitimação para o mandado de segurança coletivo, para a defesa da própria sociedade contra atos ilegais ou abusivos por parte da autoridade pública. Cercar essa legitimação somente para seus próprios interesses ou de seus filiados é retirar dos partidos políticos a característica de essencialidade em um Estado Democrático de Direito e transformá-lo em mera associação privada, o que, certamente, não foi a intenção do legislador constituinte.

Nesse sentido, Bueno (2009, p. 126-127) expõe que “o mandado de segurança coletivo não se limita à tutela jurisdicional de um direito ‘exclusivo’ da categoria substituída processualmente, mas, mais amplamente, de um direito que se relaciona com as finalidades institucionais do impetrante”.

Para Didier Júnior e Zaneti Júnior (2010), a Carta Constitucional não realizou nenhuma espécie de restrição expressa no tocante à legitimidade ativa dos partidos políticos no mandado de segurança coletivo, em razão de ela reconhecer a importância das agremiações servindo como elo de interseção entre o Estado e a sociedade civil, objetivando fiscalizar o erário público no decorrer do exercício de suas atividades e defender a coletividade quando houver a prática de qualquer ato que seja ilegal ou abusivo realizado pelo ente estatal.

De acordo com Zaneti Júnior (2011, p. 173):

A legitimação dos partidos políticos não se limita apenas à defesa dos seus membros, a uma porque não está a exigência na alínea a) do permissivo que exige apenas a representação do Congresso Nacional (a limitação aos ‘interesses de seus membros’ existe apenas quanto aos seus sindicatos, entidades de classe ou associações); a duas, porque, no caso dos partidos, os membros atuam, não em benefício próprio, mas em prol de um projeto de sociedade estabelecido em seu programa partidário.

Assim, Didier Júnior e Zaneti Júnior (2010, p. 230) corroboram que “os partidos políticos não existem em razão dos interesses de seus membros, mas sim de um programa de governo, logo, o controle de sua legitimidade não poder ser restrito aos interesses dos filiados”.

Alvim (2010, p. 123) enfatiza que:

[...] Cabe o mandado de segurança coletivo, impetrado por partido político, desde que os objetivos colimados no *mandamus* guardem correspondência com os valores que devem ser tutelados pelos partidos políticos, estampados, esses, no *caput* do art. 17 da CF/88. Nesse sentido o art. 21, *caput*, da Lei n 12.016/2009, ao estatuir que o mandado de segurança poderá ser impetrado por partido políticos com representação no congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária. Deste modo, o mandado de segurança coletivo, na hipótese da alínea ‘a’, pode envolver interesses que transcendam o universo dos filiados ao partido impetrante.

Na visão de Ferraz (2006), o âmbito de atuação dos partidos políticos envolvendo o mandado de segurança coletivo deve ser interpretado à luz da Lei Orgânica das agremiações partidárias, buscando proteger em juízo questões que versem sobre: a) regime democrático; b) autenticidade do sistema representativo; c) proteção dos direitos fundamentais.

Deste modo, os partidos políticos podem impetrar *mandamus* coletivo quando houver uma violação ou ameaça de um ato lesivo, seja ele ilegal ou abusivo ato praticado por uma autoridade pública, mesmo que a situação fática envolva o interesse de terceiros não filiados, desde que esteja em consonância com os objetivos preconizados pelo art. 17 da Carta Constitucional e com a própria Lei Orgânica dos partidos políticos.

Segundo ensina Zavascki (2018, p. 203):

No que respeita à legitimação dos partidos políticos, em suma, a pretensão do mandado de segurança coletivo não está limitada à tutela de interesses particulares de seus filiados. Tal limitação implicaria não apenas o desvirtuamento da natureza da agremiação partidária - que não foi criada para satisfazer interesses dos filiados-, como também a eliminação, na prática, da faculdade de impetrar segurança coletiva. Assim, há de se entender que o

partido político está legitimado a impetrar mandado de segurança coletivo com objetivos mais abrangentes.

Os partidos políticos podem impetrar mandado de segurança coletivo para questões que ultrapassem os interesses de seus filiados, não havendo o requisito da pertinência temática, conforme ocorre com os demais legitimados, pois é decorrente da própria função institucional que as agremiações partidárias representam no ordenamento jurídico pátrio.

As agremiações partidárias detêm uma função de extrema importância no ordenamento jurídico pátrio, em razão de elas serem a materialização do exercício da democracia representativa, em que a participação democrática ocorre notadamente através dos partidos políticos mediante a realização de um certame eleitoral, tornando-se um meio essencial de legitimação do poder estatal oriundo da participação popular. Logo:

A essencialidade dos partidos políticos, no estado de direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que eles representam um decisivo do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado (BRASIL, STF, ADI 1096-4/RS, 1995, não paginado).

No entanto, o mesmo STF proferiu uma decisão no Recurso Extraordinário (RE) 196.184/AM versando sobre um RE interposto contra acordão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, que julgou procedente o mandado de segurança coletivo impetrado pelo Partido Socialista Brasileiro em razão da edição do decreto 975/1991, o qual aumentava a taxa de percentual de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em um percentual superior à sua atualização monetária.

Desse modo, o município de Manaus interpôs Recurso Extraordinário em face dessa decisão, alegando que o mandado de segurança coletivo somente protege um determinado segmento da sociedade, assim, os partidos políticos não detêm legitimidade ativa para defender em juízo questões que ultrapassem os interesses institucionais de seus filiados.

Analisando o teor da decisão proferida pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, observa-se uma contradição existente entre a ADI 1096-4/RS e o RE 196.184/AM, visto que na primeira decisão o pretório reconhece a possibilidade dos partidos políticos defenderem em juízo temáticas que ultrapassem os interesses institucionais de seus respectivos membros, assim, conforme Didier Júnior e Zaneti Júnior (2010, p. 230), “se a legitimação dos partidos políticos para as ações direta de inconstitucionalidade não exige pertinência temática, porque

haveria de exigí-la o (sic) MSC”.

Vale ainda destacar o voto do Min. Marco Aurélio no sentido de que:

Não há a menor dúvida quanto ao tratamento diferenciado da matéria, considerados os partidos políticos, dos quais somente se exige a representação no Congresso Nacional, tal como ocorre para a propositura de 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 as quais se requer não só o funcionamento há, pelo menos, um ano, como também que atuem em defesa dos interesses de seus membros ou associados. Vale dizer: a legitimação dos partidos políticos, segundo o texto constitucional, é ampla irrestrita (BRASIL, STF, RE 196.184/AM, 2005, não paginado).

Nesse sentido, o requisito para a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade é a questão da representação do Congresso Nacional, tal como ocorre com o mandado de segurança coletivo, sem nenhuma restrição expressa pelo constituinte originário com relação ao alcance da legitimidade no *writ mandamental* coletivo em face das agremiações partidárias.

Deste modo, assevera a Min. Rel. Ellen Gracie:

Ora, se o Legislador Constitucional dividiu os legitimados para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo em duas alíneas, e empregou somente com 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 pela na constituição o dever do partido político de zelar pelos interesses coletivos, independentemente de estarem relacionados com os seus filiados (BRASIL, STF, RE 196.184/AM, 2005, não paginado).

Nesse viés, ressalta-se o posicionamento contrário apresentado pelo Min. Gilmar Mendes:

Tenho dificuldades com todas as vênias, para aceitar a tese esposada no voto da ministra Ellen quanto a essa legitimação universal do partido político também de interesses aparentemente universais. Tenho a impressão de que a dogmática que assentamos em relação ao mandado de segurança e à estrita observância do direito líquido e certo também aqui se impõe, é claro, com as devidas adaptações de estilo. Tenho até a impressão de que tem sido este, pelo menos, o entendimento sinalizado. **Não imagino que o partido político possa fazer a defesa de interesses outros que não os de seus eventuais filiados** (BRASIL, STF, RE 196.184/AM, 2005, não paginado, grifo nosso).

Em suma, percebe-se que o julgamento apresentado no RE 196.184/AM acaba

reduzindo os partidos políticos a um mero ente privado que somente deve proteger questões que versem sobre os interesses internos das agremiações, no entanto, o STF acabou esquecendo do papel desenvolvido por instituições partidárias no cenário democrático atual.

De acordo com o Min. Sepúlveda Pertence, *in verbis*:

Confesso que, decididamente, não me convence a tese absolutista que concede essa legitimação sem quaisquer restrições. Não sei até onde vai, no entanto, essa legitimação, e prefiro não me adiantar. Mas, positivamente, não vejo, na leitura sistemática e teleológica da constituição e na própria criação da figura do mandado de segurança coletivo (BRASIL, STF, RE 196.184/AM, 2005, não paginado).

Com todo respeito à opinião apresentada pelo prezado ministro, no entanto, o posicionamento apresentado pelo mesmo esquece completamente a função institucional dos partidos políticos preconizada na Carta Constitucional, representando um meio de ligação entre o Estado e sociedade, no sentido de que as agremiações partidárias permitem que os desejos e as aspirações dos cidadãos sejam ouvidos e compreendidos.

Além disso, possibilitam o ingresso de pessoas que estejam em pleno gozo dos direitos políticos acessarem cargos políticos através da prévia filiação partidária. Vale destacar que as agremiações partidárias detêm a função de proteger à coletividade oriunda da prática de um ato ilegal ou abusivo praticado pelo erário público.

Ferraz (2006, p. 81) manifesta-se no sentido de que:

[...] O alcance da legitimação dos partidos políticos (muito em afinação, frise-se, com a linha de pensamento de Calmon Passos, na sua valiosa obra mais acima citada) para a impetração do mandado de segurança coletivo. Fiéis à mesma colocação vestibular- tantas vezes aqui invocada de proclamar a necessidade de sempre se dar interpretação elástica às normas referentes ao mandado de segurança, por força de sua certidão de nascimento constitucional e sua capitulação dentre as garantias fundamentais da cidadania, não podemos concordar com as teses doutamente apresentadas nos arestos sob comento. Em suma, divisamos como amplíssima a legitimação dos partidos políticos na impetração do mandado de segurança coletivo.

Percebe-se a limitação realizada pela Nova Lei do Mandado de Segurança no que tange à restrição ao alcance da legitimidade das agremiações partidárias, visto a impetração do *Writ* coletivo implicar claramente em ofensa ao Texto Constitucional.

Desse modo, levando em consideração os argumentos apresentados, observa-se que as agremiações partidárias detêm legitimidade ativa na impetração do mandado de segurança coletivo para questões que ultrapassem os interesses de seus filiados guardando relação com os

objetivos que devem resguardados pelos partidos políticos previstos no art. 17, *caput*, da Carta Constitucional.

Nesse sentido, qualquer restrição realizada pela Lei nº 12.016/2009 acaba desvirtuando a própria função desempenhada pelos partidos consagrada pela Constituição, colocando uma limitação totalmente inexistente na Lei Maior.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do trabalho, apresentou-se a relevância que a Carta Constitucional de 1988 atribuiu aos partidos políticos, em razão de eles serem importante elo de interseção entre o Estado e a sociedade, representando um meio pelo qual os cidadãos podem exercer cargos políticos, conseqüentemente, resguardando o interesse da coletividade.

Demonstrou-se claramente a importância dos partidos políticos no cenário democrático atual, tornando-se instituições essenciais para o exercício da democracia representativa, onde a participação democrática ocorre, notadamente, por intermédio de tais agremiações. Visto que o ordenamento jurídico não admite uma representação política ao qual não perpassa pela atuação dos partidos políticos.

A CF/1988 regulamenta a atuação dos partidos políticos através da redação legal do art. 17, dispondo que os mesmos devem resguardar: a) soberania nacional; b) regime democrático; c) pluripartidarismo; d) os direitos fundamentais da pessoa humana; observa-se, em todos, uma aplicabilidade prática de extrema importância à coletividade, especialmente quando se trata de direitos fundamentais, em razão de que eles foram instituídos com o intuito de limitar o poder estatal, visto que ao longo de um lapso temporal o erário público apresentou-se como o maior violador de direitos e garantias essenciais à condição humana.

Assim, o constituinte atribuiu aos partidos políticos legitimidade ativa para impetrar Mandado de Segurança Coletivo no sentido de atenuar a prática de atos ilegais ou abusivos praticados pelo ente estatal, protegendo à coletividade desses respectivos acontecimentos.

Foi possível também constatar a evolução histórica dos mecanismos de proteção às ações coletivas no ordenamento jurídico pátrio, rompendo com a visão individualista do processo que se manifesta com a promulgação do CPC/1973, servindo como um mero instrumento de resolução de conflitos individuais, impondo um grande desafio ao legislador no sentido de implementar mecanismos processuais idôneos que buscassem proteger os direitos metaindividuais.

Com isso, o legislador inseriu o mandado de segurança coletivo no rol de diplomas legais que objetivam resguardar a coletividade, observando os requisitos atinentes ao cabimento do referido remédio constitucional, impondo um grande desafio à doutrina e à jurisprudência, no sentido de instituir meios processuais e procedimentais adequados com o intuito de prestar uma tutela jurisdicional coletiva que resguarde de maneira ampla a proteção dos direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

No entanto, a limitação prevista no art. 21, parágrafo único da Lei nº 12.016/2009, contraria totalmente a ideia de um processo coletivo preocupado com a proteção dos direitos metaindividuais, que afeta uma determinada classe, categoria ou mesmo toda a sociedade, provocando uma restrição inexistente na CF/1988, impactando diretamente na questão referente à legitimidade *ad causam* das agremiações partidárias no *mandamus* coletivo, em razão de que as ações coletivas são regidas por aspectos peculiares.

Ficou demonstrado, ainda, a importância do estudo envolvendo a questão da legitimidade ativa no processo coletivo a partir de uma nova abordagem através dos princípios que regem as ações coletivas, ressaltando a questão da representatividade adequada, no sentido de que a legitimidade *ad causam* não deve ficar adstrita a uma mera reprodução de um texto legal, havendo a necessidade da prestação de uma tutela jurisdicional coletiva adequada e efetiva, observando as peculiaridades do caso em exame.

Por fim, constatou-se que a questão referente à limitação ao alcance da legitimidade das agremiações partidárias em sede de mandado de segurança coletivo, conforme a redação do art. 21, *caput*, da Lei nº 12.016/2009, representa uma afronta direta à Constituição, visto que a mesma não menciona nenhuma restrição expressa aos partidos, somente à questão da representação no Congresso Nacional.

A restrição contida na Lei nº 12.016/2009 torna-se um enclave para que os partidos possam proteger os direitos e garantias fundamentais decorrentes da prática de um ato ilegal ou abusivo praticado pelo poder público e para os demais objetivos previstos no art. 17 da CF/1988, transformando os partidos políticos em uma mera entidade privada.

Partindo para o término do trabalho, é importante deixar uma última reflexão sobre a limitação da legitimidade ativa dos partidos políticos existente no art. 21, *caput*, da Lei nº 12.016/2009 e sobre o próprio entendimento cristalizado pelo STF no RE 196.184/AM.

A reflexão é sobre a própria maneira de como a sociedade enxerga a atuação dos partidos políticos no cenário atual: com o fim eminentemente privado voltado estritamente para atender aos interesses individuais das próprias agremiações; totalmente contrária à ideia preconizada pelo Constituinte, sendo a sua real importância para a sociedade a que foi ressaltada neste trabalho, uma realidade para a qual não podemos fechar nossos olhos enquanto pensadores críticos

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo Arruda. Aspectos do Mandado de Segurança Coletivo à luz da Lei nº 12.016/2009. In: ALVIM, Eduardo Arruda et al. (Coord.). **O Novo Mandado de Segurança: Estudos sobre a Lei nº 12.016/2009**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 99-130.

ANDRADE, Fábio Martins de. As Cláusulas Pétreas como Instrumento de Proteção dos Direitos Fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 181, jan./mar. 2009.

ARARIPE, Bruno Cesar Braga; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **A democracia e os partidos políticos no Brasil: reflexões sobre a necessidade de um paradigma institucional**. 2013. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b83b4b4fb7dee46f>. p. 1-19. Acesso em: 25 nov. 2018.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Acesso à Justiça e Efetividade do Processo: a Ação Monitória é um meio de superação de obstáculos?** Curitiba: Juruá, 2006.

\_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **Algumas Reflexões sobre os Direitos Humanos e suas Gerações**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 25 de nov. 2018

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 jan. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm). Acesso em: 2 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, v. 146, n. 151, 10 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Embargo de Declaração no MS 197/DF**, 1º Seção, Rel. Min. Garcia Vieira, j. 15/10/1190, Dj: 20/08/1990.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 635.807/CE**, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 05/05/2005, DJ 20/06/2005.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1096 MC/RS**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16/03/1995, Dj: 22/09/1995.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 196.184/AM**, Tribunal Pleno, Rel. Min(a). Ellen Gracie, j. 27/10/2004, Dj: 18/02/2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos registrados no TSE**. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

BUENO, Cássio Scarpinela. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **As class actions norte-americanas e as Ações Coletivas Brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

\_\_\_\_\_. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant (Colab.). **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

CLEVÊ, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. Atividade do Juiz na Concretização do Direito Fundamental à Tutela Jurisdicional Coletiva: A mudança de Paradigma no Projeto de Direitos Coletivos (PL nº 5.139/09). In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; ARAÚJO, José Henrique Mouta; MAZZEI, Rodrigo (Coord.). **Tutela Jurisdicional Coletiva**. Salvador: JusPODIVM, 2012. p. 643- 663.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DAHL, Robert A. **Democracia e seus críticos**. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Coletivo: Processo Coletivo**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. O Mandado de Segurança Coletivo e a Lei nº 12.016/2009. In: ALVIM, Eduardo Arruda et al. (Coord.). **O Novo Mandado de Segurança: Estudos sobre a Lei nº 12.016/2009**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 227-237.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 2006.01.1.035946-5**, Rel. Des. Flávio Rostirola, DJU 18/09/2007.

FERRAZ, Sérgio. **Mandado de Segurança**. São Paulo: Malheiros, 2006.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.

GUEDES, Clarissa Diniz. Legitimidade e Representatividade na Ação Civil Pública: por um controle *ope judicis* amparado em parâmetros constitucionais. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; ARAÚJO, José Henrique Mouta; MAZZEI, Rodrigo (Coord.). **Tutela Jurisdicional Coletiva**. Salvador: JusPODIVM, 2012. p. 159-200.

GIDI, Antônio. **Rumo a um Código de Processo Civil coletivo**: a codificação das ações coletivas do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

KLIPPEL, Rodrigo; NEFFA JÚNIOR, José Antônio. **Comentários à Lei do Mandado de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. O acesso coletivo à justiça na perspectiva dos Direitos Humanos. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; ARAÚJO, José Henrique Mouta; MAZZEI, Rodrigo (Coord.). **Tutela Jurisdicional Coletiva**. Salvador: JusPODIVM, 2012. p. 149-158.

MAZZEI, Rodrigo. Ação Popular e Microsistema da Tutela Coletiva. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; ARAÚJO, José Henrique Mouta (Coord.). **Tutela Jurisdicional Coletiva**. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2009. p. 373-395.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e as Ações Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Gustavo de Medeiros. O acesso adequado à justiça na perspectiva do justo processo. In: FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 623-691.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. O Direito Processual Coletivo e o Anteprojeto do Código Brasileiro de processos coletivos. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; ARAÚJO, José Henrique Mouta (Coord.). **Tutela Jurisdicional Coletiva**. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2009. p. 89-131

MEZZARROBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária**: o impasse constitucional da democracia representativa brasileira. 2000. 545f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2017.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Cláudio Azevedo da Cruz; MELO, Pedro J. Costa; FERREIRA, Rafael Silva. A intervenção do Juiz na adequação do autor coletivo: um passo rumo á efetivação dos Direitos Fundamentais. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; ARAÚJO, José Henrique Mouta (Coord.). **Tutela Jurisdicional Coletiva**. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2009. p. 145-165.

PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. **Teoria Democrática Contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl**. 2013. 107f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Ações de Classe: Direito Comparado e Aspectos Processuais relevantes. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 141-155, 2002.

ROCHA, Luciano Velasque. **Ações Coletivas: o problema da legitimidade para agir**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Michel Ferro e; MIGLIANO, Camila Maia. A legitimidade dos partidos políticos na impetração do Mandado de Segurança Coletivo: análise do art. 21 da lei 12.016/09. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; ARAÚJO, José Henrique Mouta; MAZZEI, Rodrigo (Coord.). **Tutela Jurisdicional Coletiva**. Salvador: JusPODIVM, 2012. p. 515-531.

SOARES, Dennis Verbicaro. Consumo e cidadania. In: DIAS, Jean Carlos; KLATAU FILHO, Paulo (Coord.). **Direitos Fundamentais, Teoria do Direito e Sustentabilidade**. 1. ed. São Paulo: Método, 2009. p. 67-95.

TEMER, Sófia. **O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**. Salvador: JusPODIVM, 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

VIEGAS, Flávio Rodrigues. **Partidos políticos brasileiros: a democracia intrapartidária e seus desdobramentos**. 2017. 97f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2017.

ZANETI JUNIOR, Hermes. Mandado de Segurança Coletivo. In: DIDIER JUNIOR, Fredie (Org.). **Ações Constitucionais**. Salvador: JusPODIVM, 2011. p. 155- 214.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.