

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
COORDENADORIA GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO
E EXTENSÃO DA PUC-SP – COGEAE**

MARCOS DE ARAÚJO CAVALCANTI

**O MANDADO DE SEGURANÇA COMO AÇÃO COLETIVA APTA A TUTELAR OS
DIREITOS DIFUSOS.**

BRASÍLIA

2010

MARCOS DE ARAÚJO CAVALCANTI

O MANDADO DE SEGURANÇA COMO AÇÃO COLETIVA APTA A TUTELAR OS
DIREITOS DIFUSOS.

Trabalho de Pós Graduação *lato sensu* em
Direito Processual Civil, apresentado à
Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em Direito
Processual Civil.

ORIENTADOR: Prof. Rodrigo Barioni

BRASÍLIA

2010

MARCOS DE ARAÚJO CAVALCANTI

O MANDADO DE SEGURANÇA COMO AÇÃO COLETIVA APTA A TUTELAR OS
DIREITOS DIFUSOS.

Trabalho de Pós Graduação *lato sensu* em
Direito Processual Civil, apresentado à
Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em Direito
Processual Civil.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Rodrigo Barioni

À minha família, nas pessoas de minha mãe Tereza e de meu pai Romero, a quem devo toda minha educação, desenvolvimento, perseverança e personalidade.

AGRADECIMENTOS

A meus pais e meus irmãos, pelo apoio incondicional em todas as fases de minha vida.

A meus queridos amigos, que sempre me incentivaram a seguir em frente, na confiança de que eu poderia chegar lá.

A meus grandes amigos e excelentes profissionais da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral do Distrito Federal, a quem devo grande parte do meu desenvolvimento profissional.

Ao corpo docente da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pelo mérito de manter a PUC-SP no rol das maiores e mais bem conceituadas instituições de ensino jurídico do país.

RESUMO

Analisa e aborda a viabilidade da utilização do mandado de segurança coletivo para a tutela jurisdicional de direitos difusos, ante a redação do art. 21, parágrafo único, da Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009, que se silenciou a respeito do assunto, procurando apresentar argumentos favoráveis e contrários à utilização do *writ* coletivo para esse fim, partindo-se da análise histórica do surgimento dos direitos difusos como direitos fundamentais de terceira dimensão e dos principais instrumentos idôneos a proteger esses direitos.

Palavras-chave: Direito Processual Civil. Mandado de Segurança Coletivo. Legitimidade. Objeto. Direitos Coletivos. Direitos Difusos. Direito Líquido e Certo. Cabimento.

ABSTRACT

Analyzes and address the feasibility of using the writ of collective mandamus for the judicial protection of diffuse rights, basis on the Law number 12,016 of August 7, 2009 (article. 21), which was silent about the subject, trying to present arguments for and against the use of collective writ for this purpose, starting from the historical analysis of the emergence of diffuse rights as fundamental rights of third dimension and the main instruments suitable to protect those rights.

Keywords: Civil Procedure. Writ of Mandamus. Legitimacy. Object. Collective Rights. Diffuse Rights. Net and Certain Rights. Advisability.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 9 |
| 2. O SURGIMENTO DOS DIREITOS DIFUSOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TERCEIRA DIMENSÃO | 13 |
| 2.1. Os direitos Fundamentais do Homem..... | 13 |
| 2.2. As Dimensões dos Direitos Fundamentais do Homem..... | 14 |
| 2.2.1. Direitos Fundamentais de Primeira Dimensão..... | 14 |
| 2.2.2. Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão..... | 15 |
| 2.2.3. Direitos Fundamentais de Terceira Dimensão..... | 16 |
| 3. O SURGIMENTO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS IDÔNEOS A PROTEGER OS DIREITOS DIFUSOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 18 |
| 3.1. Da Ação Popular..... | 18 |
| 3.2. Da Ação Civil Pública..... | 19 |
| 3.3. O Surgimento do Mandado de Segurança Coletivo..... | 20 |
| 4. EXPOSIÇÃO DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À OPÇÃO RESTRITIVA DO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO | 23 |
| 4.1. O Objeto do Mandado de Segurança Coletivo..... | 23 |
| 4.2. Conseqüências da Utilização do termo “interesses” para identificar os direitos mairindividuais..... | 24 |
| 4.2.1. Jurisprudência..... | 26 |
| 4.3. Impossibilidade da Demonstração da Violação de Direito Difuso por Meio de Prova Exclusivamente Documental..... | 27 |
| 4.4. Conclusão..... | 30 |
| 5. CRÍTICAS À CORRENTE RESTRITIVA: POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PARA TUTELAR OS DIREITOS DIFUSOS | 31 |
| 5.1. Interesses x Direitos..... | 31 |
| 5.2. Possibilidade da Demonstração da Violação de Direito Difuso por Meio de Prova Exclusivamente Documental..... | 33 |
| 5.3. Inexistência de Restrição Constitucional à Categoria do Direito Coletivo (<i>latu sensu</i>) a ser Tutelado pelo Mandado de Segurança Coletivo..... | 34 |
| 5.3.1. Objeto do Mandado de Segurança Coletivo Quando Impetrado por Partido Político com Representação no Congresso Nacional: alínea “a” do inciso LXX do art. 5º da Constituição da República..... | 35 |
| 5.3.1.1. Jurisprudência..... | 36 |
| 5.3.2. Objeto do Mandado de Segurança Coletivo Quando Impetrado por Organizações Sindicais, Entidades de Classe ou Associações: alínea “b” do inciso LXX do art. 5º da Constituição da República..... | 37 |
| 5.4. Utilização dos Princípios Específicos de Interpretação do Texto Constitucional como Solução para o Problema Apresentado..... | 39 |
| 5.5. Princípio da Atipicidade das Ações Coletivas: art. 83 do CDC..... | 40 |
| 5.6. A Evolução da Tutela Coletiva no Direito Brasileiro: O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual.... | 41 |
| 6. CONCLUSÃO | 42 |
| 7. REFERÊNCIAS | 48 |

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009, surge no ordenamento jurídico brasileiro como uma tentativa de unificar, em diploma único, e de atualizar, com a positivação das conquistas doutrinárias e jurisprudenciais, a disciplina do mandado de segurança.

Estabeleceu, ainda, expressamente, a possibilidade da impetração coletiva, cujo procedimento, até então, não era disciplinado, pois não havia norma legal específica que regulamentasse a sua utilização¹, o que, indesejavelmente, fazia com que o aplicador do direito praticasse uma verdadeira ginástica interpretativa, de modo a reconhecer a sua imediata aplicabilidade, mormente em razão do que prevê o § 1º do art. 5º da Constituição da República:

“Art.5º[...]

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

A nova lei do mandado de segurança, portanto, teve como inspiração três grandes objetivos, quais sejam: a) consolidação em diploma único, de todas as normas que regem o mandado de segurança; b) incorporação à lei das conquistas doutrinárias e jurisprudenciais; e c) previsão legal específica da disciplina do mandado de segurança coletivo.

Ao tentar atingir o escopo de disciplinar especificamente o procedimento do mandado de segurança coletivo a nova lei, no art. 21, parágrafo único, previu o cabimento da impetração coletiva para a tutela jurisdicional de direitos coletivos (*stricto sensu*) e para os direitos individuais homogêneos, silenciando-se quanto aos direitos difusos.²

¹ Para ser preciso, é importante destacar que o art. 2º da Lei nº 8.437/92 trazia regra específica sobre o deferimento de medida liminar em mandado de segurança coletivo.

² BUENO, Cássio Scarpinella Bueno. A nova lei do mandado de segurança. Comentários sistemáticos à Lei n. 12.016, de 07-8-2009. 1ª Ed. São Paulo: RT, 2009: p.128.

Confira-se, a propósito, o dispositivo referido:

“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*³, 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”.

Diante de tal omissão legislativa, doutrinadores de renome, ao comentarem a nova lei, sustentaram que o legislador optou restritivamente acerca das hipóteses de cabimento do mandado de segurança coletivo, afastando a possibilidade da impetração coletiva para a tutela dos direitos difusos.

Alegam que o legislador apenas teria incorporado a jurisprudência majoritária dos tribunais identificada no enunciado da súmula da jurisprudência dominante do STF n° 101: “O mandado de segurança não substitui a ação popular”.

Neste sentido, impende demonstrar ensinamentos autorizados de José Miguel Garcia Medina e de Fábio Caldas de Araújo:

³ O dispositivo se refere a direito coletivo *stricto sensu* não comportando os direitos difusos.

O legislador incorporou a jurisprudência dominante sobre a matéria quanto aos não cabimento do mandado de segurança para tutela dos interesses difusos, assim compreendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, parágrafo único, I, do CDC). O art. 21, parágrafo único, da nova Lei restringiu a aplicação do mandado de segurança coletivo aos interesses coletivos e individuais homogêneos. [...] Este posicionamento vingou na jurisprudência, a ponto de culminar com a edição da Súmula 101 do STF: “O mandado de segurança não substitui a ação popular.”⁴

Por outro lado, outros doutrinadores, igualmente renomados, tais como Leonardo José Carneiro da Cunha⁵, Cássio Scarpinella Bueno⁶, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.⁷, Luiz Manoel Gomes Júnior e Rogério Favreto⁸ entendem ser plenamente cabível o mandado de segurança coletivo para tutelar os interesses difusos, ainda que se esteja sob a vigência da Lei nº 12.016/09, que se omitiu a esse respeito.

Como exemplo, importante conferir os ensinamentos de Leonardo José Carneiro da Cunha:

O art. 5º, LXX, da Constituição Federal não faz qualquer limitação, devendo extrair-se da norma sua máxima efetividade, de sorte a admitir que o mandado de segurança coletivo sirva não somente à proteção dos direitos coletivos e individuais homogêneos, mas igualmente aos difusos.

O problema apresentado, é bom que se diga, não é novo, pois há bastante tempo discute-se na doutrina e nos tribunais a possibilidade de o mandado de segurança tutelar os direitos difusos.

⁴ ARAUJO, Fábio Caldas e MEDINA, José Miguel Garcia. Mandado de Segurança Individual e Coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009 p. 208-209.

⁵ CUNHA, Leonardo. A Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Dialética. 2010. p. 470.

⁶ Ob. cit. p. 132.

⁷ DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. Editorial nº 71 (<http://www.frediedidier.com.br>)

⁸ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. FAVRETO, Rogério. Comentários à Nova Lei do Mandado de Segurança. São Paulo: RT. 2009. p. 192.

Diante da celeuma, que se prolongará, certamente, com o surgimento da Lei nº 12.016/09, pretende-se tecer algumas considerações acerca dos argumentos favoráveis e contrários à impetração coletiva para tutelar os direitos difusos, o que se passa a demonstrar doravante, para, ao final, concluir pela possibilidade da utilização do *writ* coletivo para esse fim.

2. O SURGIMENTO DOS DIREITOS DIFUSOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TERCEIRA DIMENSÃO.

2.1. Os direitos Fundamentais do Homem.

A Constituição da República de 1998, no seu Título II, classifica os Direitos e Garantias Fundamentais em cinco grandes grupos, divididos em Capítulos. São eles:

- a) Direitos e Deveres Individuais e Coletivos;
- b) Direitos Sociais;
- c) Direitos de Nacionalidade;
- d) Direitos Políticos;
- e) Partidos Políticos.

Embora a Constituição da república tenha, no seu Título II, dividido os Direitos e Garantias Fundamentais em cinco grandes grupos, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento no sentido de que esses direitos podem ser encontrados ao longo do texto constitucional e não somente neste Título II.⁹

Os Direitos Fundamentais são “aqueles essenciais, sem os quais não se reconhece o conceito estabelecido de vida. Não há uma relação estabelecida e final de tais direitos já que seu caráter é progressivo, correspondendo a cada momento ao estágio cultural da civilização, como se vê das sucessivas ‘gerações’”.¹⁰

Para classificar a evolução dos direitos fundamentais do homem, os quais surgem em momentos distintos, os constitucionalistas falam em “gerações” de direito, embora a doutrina mais atual prefira a utilização do termo “dimensões”.

⁹ ADI 939, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/1993, DJ 18-03-1994 PP-05165 EMENT VOL-01737-02 PP-00160 RTJ VOL-00151-03 PP-00755.

¹⁰ SANTOS JÚNIOR, Belisário. Direitos Humanos Priorizados pela Justiça. *In: Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas.*, ano 10, n. 14, jan/jun. 1996, p. 282. *apud*. TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2006. p. 425.

André Ramos Tavares, valendo-se das lições de Walter Claudius Rothenburg explica que:

É preciso notar que os autores têm preferido falar em gerações, querendo significar gerações sucessivas de direitos humanos. A idéia de “gerações”, contudo, é equívoca, na medida em que dela se deduz que uma geração se substitui, naturalmente, à outra, e assim sucessivamente, o que não ocorre, contudo, com as gerações” ou dimensões dos direitos humanos.¹¹

Portanto, é preferível a utilização do termo “dimensões”, pois, como visto, os direitos fundamentais já consolidados não são substituídos com o surgimentos de novos desses direitos. Na verdade, eles coexistem. Daí a preferência pela utilização do termo “dimensões”.

2.2. As Dimensões dos Direitos Fundamentais do Homem.

2.2.1. Direitos Fundamentais de Primeira Dimensão.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão surgem com o Estado Liberal do século XVIII. Na verdade, nessa época, o espírito revolucionário faz despontar os três princípios cardeais dos direitos fundamentais, os quais seriam gradativamente instituídos com o passar do tempo: liberdade; igualdade e fraternidade.¹²

Assim, no século XVIII são trazidos para a esfera normativa os direitos fundamentais de primeira dimensão, que seriam os direitos relativos à liberdade dos seres humanos, incluindo-se aí os direitos civis e políticos. Segundo André Ramos Tavares “são direitos de primeira dimensão aqueles surgidos com o Estado Liberal

¹¹ TAVARES, André Ramos. Ob. cit., p. 418.

¹² BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 562.

do século XVIII. Foi a primeira categoria de direitos humanos surgida, e que engloba, atualmente, os chamados direitos individuais e direitos políticos”.¹³

2.2.2. Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão.

Com o desenvolvimento industrial (final do século XIX) e com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (início do século XX) o Estado viu-se na necessidade de intervir na economia.

É exatamente neste cenário de pós-guerra que surgem os direitos fundamentais de segunda dimensão, os quais, segundo afirma Paulo Bonavides, “nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar”.¹⁴

Os direitos fundamentais de segunda dimensão são direitos sociais estabelecidos como metas a serem viabilizadas pelo legislador ordinário e executadas pelo administrador público.

Ensina André Ramos Tavares que:

“O Estado passa do isolamento e não-intervenção a uma situação diametralmente oposta. O que essa categoria de novos direitos tem em mira é, analisando-se mais detidamente, a realização do próprio princípio da igualdade. De nada vale assegurarem-se as clássicas liberdades se o indivíduo não dispõe das condições materiais necessárias a seu aproveitamento. Nesse sentido, e só nesse sentido, é que se afirma que tal categoria de direitos se presta como meio para propiciar o desfrute e o exercício pleno de todos os direitos e liberdades. Respeitados os direitos sociais, a democracia acaba fixando os mais sólidos pilares”.¹⁵

¹³ Ob. Cit. P. 420.

¹⁴ Ob. cit. p. 564.

¹⁵ Ob. cit. P. 421.

Há grande interferência do Estado (“dirigismo estatal”) para proporcionar a satisfação de tais direitos. Os direitos trabalhistas são exemplos clássicos de direitos fundamentais de segunda dimensão.

2.2.3. Direitos Fundamentais de Terceira Dimensão.

No final do século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, novos problemas e preocupações decorrentes do grande desenvolvimento da sociedade e mudanças das comunidades internacionais fizeram com que fosse buscada uma nova dimensão dos direitos fundamentais fundada no princípio da fraternidade (solidariedade).¹⁶

A sociedade de massa, o crescente desenvolvimento científico-tecnológico e os questionamentos acerca da utilização das reservas naturais pelo homem, bem como a fragilidade dos consumidores perante as empresas que vorazmente dominavam o mercado, fizeram com que surgisse a necessidade de tutelar esses interesses metaindividuais e indivisíveis, classificados como direitos difusos.

Paulo Bonavides, com autoridade, ensina que:

“(...) dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”.¹⁷

O importante para a compreensão do presente trabalho é fixar o entendimento de que a evolução da sociedade de massa fez surgir a necessidade

¹⁶ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 13ª Ed. São Paulo: Método. 2009. p. 670.

¹⁷ Ob. cit. p. 569.

de tutelar os interesses metaindividuais e indivisíveis, classificados como direitos difusos e tidos como direitos humanos de terceira dimensão.

Por fim, há ainda quem aponte a existência de direitos humanos de quarta geração. O italiano Norberto Bobbio ensina que “[...] já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de quarta geração, referentes, aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo”.¹⁸

¹⁸ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Forense. 1992. p. 06.

3. O SURGIMENTO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS IDÔNEOS A PROTEGER OS DIREITOS DIFUSOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

3.1. Da Ação Popular.

Como ensina Rodolfo de Camargo Mancuso, no Brasil, a Constituição de 1934 foi o primeiro texto constitucional a prever a possibilidade de utilização da ação popular¹⁹, embora alguns doutrinadores afirmem que a Constituição de 1824 já havia autorizado a sua utilização, ainda que sob outro prisma (caráter disciplinar e penal).²⁰

“Art. 113. [...]

nº 38: "Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, Estados ou dos Municípios".

Como se observa, a ação popular foi, inicialmente, prevista tão somente para tutelar o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

Com a outorga da Constituição de 1937 sua previsão foi retirada do texto constitucional, voltando a ser prevista constitucionalmente apenas em 1946.²¹

“Art. 141. [...]

§ 38 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”.

Posteriormente, em 1965, foi traçada a disciplina legal do procedimento da ação popular no direito brasileiro quando da promulgação da Lei nº 4.717/65.

¹⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular. 4ª Ed. São Paulo: RT. 2001. p. 52.

²⁰ TAVARES, André Ramos. Ob. cit. p. 847.

²¹ LENZA, Pedro. Ob. cit. p. 745.

Mas, foi com a Constituição da República de 1988 que a ação popular ganhou força, firmando-se, definitivamente, como uma ação coletiva apta a tutelar os direitos difusos. A referida Carta expandiu as hipóteses de cabimento de modo que o cidadão pode utilizá-la para “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”, nos termos do inciso LXXIII do art. 5º da Constituição da República de 1988.²²

3.2. Da Ação Civil Pública.

Ada Pellegrini Grinover, especialista no tema, ensina que:

“(...) foi com a lei 7.347/85 – a Lei da Ação Civil Pública – que os interesses transindividuais, ligados ao meio ambiente e ao consumidor, receberam tutela diferenciada, por intermédio de princípios e regras que, de um lado, rompiam com a estrutura individualista do processo civil brasileiro e, de outro, acabaram influenciando no Código de Processo Civil”.²³

Posteriormente, a Constituição da República de 1988 ampliou, no seu art. 129, inciso III, a proteção coletiva dos direitos transindividuais, tornando o objeto da ação civil pública mais amplo.

José dos Santos Carvalho Filho explica que:

Com o advento da Constituição promulgada em 1988, deu-se o fenômeno doutrinariamente conhecido como da recepção, através do qual as leis anteriormente editadas, desde que não contrariadas pela nova Constituição,

²² Como ressalta Hely Lopes Meirelles, a ação popular “é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se aparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto”. MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2008. p. 124.

²³ GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito Processual Coletivo. *IN* : Direito Processual Coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. Coordenação: Ada Pellegrini Grinover. Aluísio Gonçalves de Castro Mendes e Kazuo Watanabe. São Paulo: RT. 2008. p. 11.

acabam por ser recepcionadas, de modo que, mesmo com a alteração do fundamento de sua validade, consideram-se como renascidas à luz dos novos parâmetros constitucionais. No correto registro de CELSO RIBEIRO BASTOS, a nova lei não guarda identidade com a anterior: embora tenham idêntico conteúdo normativo, o fundamento de validade da lei nova é a nova Constituição, ao passo que o da lei antiga é a Constituição precedente. Com o surgimento da nova Constituição, a lei velha nela encontra novo fundamento de validade, o que permite possa continuar irradiando os seus efeitos por força do fenômeno da recepção”.²⁴

Vale conferir o referido dispositivo constitucional:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Assim, com a Constituição da República de 1988, a Ação Civil Pública teve o seu objeto “mais amplo e, portanto, mais suscetível de proteger outros direitos transindividuais”.²⁵

3.3. O Surgimento do Mandado de Segurança Coletivo.

A Constituição da República de 1988 no seu art. 5º, inciso LXX, admitiu, pela primeira vez no Brasil, a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo pelos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, assim como pelas organizações sindicais, entidades de classes ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano. Confira-se o referido dispositivo:

“LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

²⁴ Ob. cit. p.07.

²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. cit. p.07.

- 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”.

É correto o entendimento doutrinário no sentido de que a Carta constitucional não criou o mandado de segurança coletivo.

Pelo contrário: apenas ampliou as hipóteses de legitimidade ativa para a causa, razão pela qual obedece aos mesmos requisitos do mandado de segurança individual (ex: direito líquido e certo), previsto constitucionalmente desde 1934, devendo observar, ainda, o mesmo procedimento da modalidade individual, com pequenas peculiaridades,²⁶ como, por exemplo, a necessidade de realização de audiência prévia do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas, como condição para que seja deferido o pedido de liminar, nos termos do art. 22, § 2º da Lei nº 12.016/09, do qual se extrai o seguinte teor:

“Art. 22 [...]

§ 2º No mandado de segurança coletivo, a liminar só poderá ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas”.

A Constituição da República, porém, não estabeleceu, como fez para a ação popular e para a ação civil pública, quais seriam os bens passíveis de tutela por meio da impetração coletiva, falando apenas em “direito líquido e certo”, sem especificá-lo.

Tradicionalmente, parte da doutrina interpreta restritivamente a Constituição da República, afirmando que os direitos difusos não podem ser tutelados por meio do mandado de segurança coletivo, o qual apenas seria idôneo para proteger direitos subjetivos individuais de um determinado grupo ou coletividade.

²⁶ BUENO, Cássio Scarpinella. Mandado de Segurança. Comentários às Leis nº 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66 e outros estudos sobre Mandado de Segurança. São Paulo: Saraiva. 2002. p. 28-29.

Por outro lado, há doutrinadores que preferem dar ao texto constitucional uma interpretação ampliativa, defendendo a possibilidade da proteção dos direitos difusos por meio da impetração coletiva.²⁷

²⁷ BARBI, Celso Agrícola. Do mandado de segurança. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2008. p. 273.

4. EXPOSIÇÃO DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À OPÇÃO RESTRITIVA DO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO.

4.1. O Objeto do Mandado de Segurança Coletivo.

A Constituição da República de 1988, quando estabeleceu no seu art. 5º, inciso LXIX, a possibilidade de impetração do mandado de segurança, utilizou o termo “direito líquido e certo” para definir o que seria tutelável por meio do *writ*. Confira-se:

“Art. 5º. [...]

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”.

Por outro lado, quando a Constituição, na alínea “b”, inciso LXX, do art. 5º, amplia o rol dos legitimados e, especificamente, prevê a possibilidade de impetração coletiva, utiliza o termo “interesses” para identificar a classe de bens tuteláveis pelo mandado de segurança coletivo.

Vale comparar os referidos dispositivos:

“LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

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

É importante, desta forma, verificar quais as consequências da utilização do termo “interesses” para identificar os direitos mataindividuais. É o que se pretende analisar no tópico a seguir.

4.2. Conseqüências da Utilização do termo “interesses” para identificar os direitos mataindividuais.

Observando os termos utilizados na redação dos incisos LXIX e LXX, alínea “b”, ambos do art. 5º da Constituição da República de 1988, Uadi Lamêgo Bulos faz o seguinte questionamento:

“Por que na alínea *b*, do inc. LXX, colocou-se a palavra *interesses*, quando no inciso anterior (LXIX) o signo utilizado foi *direito* (líquido e certo)? Não seria mais uma das imperfeições e atecnias, inerentes à linguagem natural, pontilhada de termos técnicos, do constituinte?”.²⁸

Cândido Rangel Dinamarco valendo-se da doutrina de Liebman explica que:

“(...) a situação subjetiva que recebe da lei a proteção mais integral é o *direito subjetivo*, que tem lugar quando o interesse de uma pessoa é reconhecido como pertinente com exclusividade ao seu titular, sendo como tal diretamente garantido pela norma jurídica. Tem-se, pelo contrário, um *interesse legítimo*, quando só indiretamente o interesse de determinada pessoa conta com a proteção da lei, justificada pela sua coincidência com um interesse público que esta pretende tutelar ao dispor sobre o exercício do poder do órgão administrativo”.²⁹

A utilização do termo “interesses” para identificar os direitos mataindividuais é bastante habitual na legislação brasileira e traz repercussões práticas indesejáveis.³⁰

Segundo ensinam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. “exemplo de conseqüência não pretendida pelo legislador está na limitação imposta por parte da doutrina ao ‘mandado de segurança coletivo’. Os primeiros textos sobre o mandado

²⁸ BULOS, Uadi. Lamêgo. Mandado de Segurança Coletivo. São Paulo: RT. 1996. p. 56.

²⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel Dinamarco. Instituições de Direito Processual Civil. vol I. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 222.

³⁰ DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR. Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. 3ª Ed. Salvador: Jus Podivm. 2008. p. 87

de segurança coletivo traziam uma advertência séria a respeito da impossibilidade de serem tutelados pelo *writ* 'meros interesses'.³¹

É que, segundo afirmam os defensores da corrente restritiva,

"(...) os 'interesses simples' ou até mesmo 'interesses juridicamente protegidos' não podem ser tutelados pelo mandado de segurança ou qualquer outra ação porque justamente estão desprovidos de coercibilidade, não têm os seus titulares o 'poder de vontade para a prevalência de seu interesse' que configuraria direito subjetivo". Os defensores dessa corrente fazem uso da "noção clássica do conceito de direito subjetivo como poder de vontade vinculado a um interesse pessoal ou individual ao qual o Estado, mediante o ordenamento jurídico, confere coercibilidade como forma de atuação".³²

Neste sentido, José Cretella Júnior explica que:

"Há, repetimos, significativa diferença entre 'interesses' e 'direitos'. Em defesa de interesses, nunca poderá ser impetrado nem 'mandado de segurança singular', nem 'mandado de segurança coletivo'. O Poder Judiciário exerce o controle jurisdicional sobre atos do poder público que ferem, tão-só, 'direitos', atos eivados de 'ilegalidade' ou 'abuso de poder'".³³

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho "a referência no texto a 'interesses' não deve causar engano. Mero interesse que não configure direito não pode ser protegido por um mandado de segurança; admitir o contrário seria subverter toda a tradição jurídica nacional. o que, sem dúvida, não quis o constituinte".³⁴

Hely Lopes Meirelles adverte que:

"Embora haja referência no artigo à 'defesa dos interesses dos seus membros', entendemos que somente cabe mandado de segurança coletivo quando existe *direito líquido e certo* dos associados, e no interesse dos mesmos é que a

³¹ Ob.cit. p. 88.

³² DIDIER JR. Fredie. ZANETI JR. Hermes. Ob.cit. p. 88.

³³ CRETELLA JÚNIOR, José. Do mandado de segurança coletivo. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. 1991. p. 78.

³⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva. 1990. p. 78.

entidade, como substituto processual, poderá impetrar a segurança, *não se admitindo*, pois a utilização do mandado de segurança coletivo para defesa de *interesses difusos*, que deverão ser protegidos pela ação civil pública”.³⁵

Portanto, para os adeptos da corrente restritiva, os direitos difusos são “meros interesses”, que não podem ser tutelados por meio do mandado de segurança coletivo, visto que ao Poder Judiciário apenas é permitido exercer o controle jurisdicional sobre atos de autoridade que violem direitos, não bastando alegação de violação a “simples interesses”.

4.2.1. Jurisprudência.

Na mesma direção, o Supremo Tribunal Federal, sob a égide da Constituição de 1946, fixou entendimento adotando a corrente restritiva quanto à utilização do mandado de segurança para tutelar os direitos difusos.

Vale transcrever trecho do voto do relator:

“A lei permite a qualquer dos detentores do direito violado requerer a segurança, *mas supõe que se trate de direito e não apenas de um interesse*. A ação popular não pode ser substituída pelo mandado de segurança e, além disso, a Constituição a concede para anulação, não de quaisquer atos ilegais, mas de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”.³⁶

Pacificando o entendimento, o Supremo Tribunal Federal aprovou, em sessão plenária de 13/12/1963, o enunciado nº 101 da súmula de sua jurisprudência dominante, por meio do qual definiu que o mandado de segurança não substitui a ação popular.

³⁵ Ob. cit. p. 30.

³⁶ MS 1768, Relator(a): Min. LUIS GALLOTTI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/10/1952.

Mais recentemente, já sob a vigência da Constituição da República de 1988, o Supremo Tribunal Federal reiterou o seu posicionamento anterior, que foi firmado sob a égide da Constituição de 1946, afirmando que:

“O mandado de segurança coletivo - que constitui, ao lado do "writ" individual, mera espécie da ação mandamental instituída pela Constituição de 1934 - destina-se, em sua precípua função jurídico-processual, a viabilizar a tutela jurisdicional de direito líquido e certo não amparável pelos remédios constitucionais do "habeas corpus" e do "habeas data". *Simples interesses, que não configurem direitos, não legitimam a válida utilização do mandado de segurança coletivo*”.³⁷

Desta forma, para o Supremo Tribunal Federal, os direitos difusos são *simples interesses, que não configuram direitos, de modo que não legitimam a utilização do mandado de segurança coletivo*.

4.3. Impossibilidade da Demonstração da Violação de Direito Difuso por Meio de Prova Exclusivamente Documental.

Para a corrente restritiva, os direitos difusos e coletivos (*stricto sensu*), apesar de terem em comum a característica da indivisibilidade, diferenciam-se em grau maior ou menor de indivisibilidade, uma absoluta e outra relativa.³⁸

Uadi Lamêgo Bulos leciona que:

“A indivisibilidade *relativa* é aquela detectada nos interesses coletivos, pois nela os integrantes da coletividade são perfeitamente identificados e individualmente beneficiados. Há uma relação jurídica-base, que liga as pessoas pertencentes ao grupo, como os membros de um sindicato, de uma entidade de classe, de um partido político ou de uma associação. Doutra prisma, a indivisibilidade *absoluta*

³⁷ MS 21291 AgR-QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/1991, DJ 27-10-1995 PP-36331 EMENT VOL-01805-02 PP-00201.

³⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A proteção Jurídica dos interesses coletivos. *In: Temas de Direito Processual Civil*. 3ª Série. São Paulo: Saraiva. 1984, p. 174. *apud*. BULOS. Uadi Lamêgo. *Ob.cit.* 59.

está presente nos interesses difusos, em função da indeterminação das pessoas que formam a comunidade titular do direito. Inexiste qualquer liame jurídico entre as pessoas participantes do grupo, que se ligam apenas por circunstâncias momentâneas, efêmeras, variáveis, como os consumidores de um produto, os habitantes de um bairro, os turistas de uma Região, os usuários dos serviços públicos. Disso promana a diferença entre interesses coletivos e interesses difusos, categorias do gênero interesse”.³⁹

Deste modo, os direitos difusos e coletivos (*stricto sensu*), apesar de terem em comum a indivisibilidade, não se confundem, sendo os direitos coletivos (*stricto sensu*) pertencentes a um grupo de pessoas determináveis, enquanto os direitos difusos pertencem a pessoas indetermináveis.

Já os direitos individuais homogêneos possuem um caráter individualizado, passíveis de divisão entre os integrantes do grupo ou comunidade.

Como a Constituição da República exige, para a impetração do mandado de segurança, a comprovação de “direito líquido e certo”, expressão de caráter processual que exige a demonstração do direito por meio de prova exclusivamente documental, os defensores da corrente restritiva entendem não ser cabível o instituto quanto aos direitos difusos, uma vez que não seria possível a comprovação documental da violação desses direitos, que estariam espalhados por toda a sociedade.

Afirmam que “a vedação da utilização do mandado de segurança para a tutela de interesses difusos parte do pressuposto de que é incabível assegurar um direito subjetivo líquido e certo para um grupo indeterminado de pessoas”.⁴⁰ Acerca do assunto Uadi Lamêgo Bulos explica que:

“A índole sumária do writ coletivo compatibiliza-se com a prova documental, a fim de adequar-se à liquidez e certeza do direito, suscetível de reconhecimento por parte do julgador como algo existente, inconcusso, alheio a qualquer

³⁹ Ob. cit. p. 59.

⁴⁰ MEDINA, José Miguel; ARAUJO. Fábio Caladas. Ob. cit. p.208.

investigação probatória que não seja a produzida, liminarmente, por via de documentos.

Creemos que os interesses difusos, por serem espalhados 'desorganizados', muito amplos, fluidos e amorfos, não podem ser comprovados, documentalmente, na petição inicial".⁴¹

Por outro lado, os defensores da corrente restritiva afirmam que os direitos coletivos (*stricto sensu*) podem ser tutelados por meio do mandado de segurança coletivo, pois, apesar de também terem a característica da indivisibilidade, é plenamente possível a identificação e a individualização dos beneficiados, sendo viável, deste modo, a comprovação documental do direito violado.⁴² Quanto aos direitos individuais homogêneos, não há qualquer questionamento da doutrina, pois estes são divisíveis, perfeitamente constatados por meio de prova documental.⁴³

Há autores, porém, mais radicais, que sequer aceitam a possibilidade do mandado de segurança coletivo tutelar os direitos coletivos (*stricto sensu*), permitindo-o apenas para proteger os direitos individuais homogêneos.

Teori Albino Zavascki, embora tenha, recentemente, reconsiderado⁴⁴, em parte, o seu anterior posicionamento restritivo, afirmava que:

"Se o propósito do mandado de segurança coletivo tivesse sido o de viabilizar a tutela de direitos coletivos, não se poderia compreender que entre os legitimados a utilizá-lo não tivesse o Ministério Público, a quem a Constituição atribuiu, como função institucional, a defesa dessa categoria de direitos (CF, art. 129, III). Sua exclusão na verdade, evidencia mais uma vez que o mandado de segurança

⁴¹ No mesmo raciocínio, SILVA, Ovídio Baptista da. Mandado de Segurança – meio idôneo para a defesa de interesses difusos?, *IN*: Revista de Processo. 60/137. 1990.

⁴² CRUZ e TUCCI, José Rogério. "Class Action" e Mandado de Segurança Coletivo. São Paulo: Saraiva: 1990. p. 40-41.

⁴³ BULOS, Uadi Lamêgo. Ob. cit. 66.

⁴⁴ Vale destacar que o autor Teori Albino Zavascki, já sob a vigência da Lei nº 12.016/09, na 4ª Edição do seu Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos, p. 195-196, reconsiderou, em parte, sua posição anteriormente adotada para admitir que o mandado de segurança abarca também a proteção de direitos coletivos e difusos.

coletivo é instrumento de defesa de direitos individuais, defesa que, em princípio, é incompatível com as atribuições constitucionais do Ministério Público”.⁴⁵

Esse, porém, não foi o entendimento adotado pela Lei nº 12.016/09, que expressamente permitiu a impetração coletiva para a defesa dos direitos coletivos (*stricto sensu*).

4.4. Conclusão.

Verifica-se, então, que a corrente restritiva identifica os direitos difusos como “meros interesses”, os quais não poderiam ser tutelados por meio do mandado de segurança coletivo, visto que ao Poder Judiciário apenas é permitido exercer o controle jurisdicional sobre atos de autoridade que violem direitos, não bastando alegação de violação a “simples interesses”.

Ademais, os defensores dessa corrente afirmam ser impossível a comprovação exclusivamente documental da violação desses “interesses” para um grupo indeterminado de pessoas.

⁴⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. Revista jurídica 212/222, Porto Alegre, 1995. *apud* ZANETI JR. Hermes. A efetividade do Mandado de Segurança Coletivo. *IN*: Direito Processual Coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: RT. 2008. p. 390.

5. CRÍTICAS À CORRENTE RESTRITIVA: POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PARA TUTELAR OS DIREITOS DIFUSOS.

5.1. Interesses x Direitos.

A corrente restritiva que, aparentemente, teria sido adotada pela Lei nº 12.016/09, parte de uma premissa equivocada, pois foi influenciada pela doutrina italiana, onde a distinção entre “interesses legítimos” e direitos subjetivos é justificável.

Sabe-se que, diferentemente do Brasil, a Itália adota o princípio da dualidade de jurisdição que prevê uma divisão dos órgãos jurisdicionais. Assim, na Itália, a justiça administrativa existente tem competência para decidir sobre esses “interesses”, enquanto o Poder Judiciário decide questões relacionadas aos direitos subjetivos. Candido Rangel Dinamarco explica que:

“O tema da distinção entre *meros interesses* e direitos subjetivos é muito versado nos países em que existe o contencioso administrativo, porque ali a Justiça administrativa é competente para decidir sobre esses interesses, ficando os direitos subjetivos a cargo dos juízes integrantes do Poder Judiciário, ou da Magistratura. No Brasil, em que vige o sistema da jurisdição una, a garantia constitucional do controle jurisdicional abrange uns e outros porque, do contrário, o titular de meros interesses ficaria desprovido de qualquer tutela jurisdicional relativamente a estes – o que não ocorre lá onde existe o contencioso administrativo”.⁴⁶

⁴⁶ DINAMARCO, Candido Rangel Dinamarco. Instituições de Direito Processual Civil, vol I. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 222.

Observe-se, portanto, que o legislador equivocadamente⁴⁷, pois influenciado pela doutrina italiana, utilizou o termo “interesses” para identificar os direitos metaindividuais.

No Brasil, como decorrência da aplicação do princípio da *unidade de jurisdição*, assim como da inafastabilidade da jurisdição, tanto os interesses legítimos quanto os direitos subjetivos são verdadeiros direitos e não podem, por esse motivo, ficar sem a devida tutela jurisdicional.

Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. advertem que “se trata, assim, de uma distinção histórica e peculiar ao sistema italiano, que não tem qualquer aplicação ao direito brasileiro, em que os conceitos de interesse legítimo e direito subjetivo se reduzem à categoria por nós conhecida como direitos subjetivos (que aqui podem ser públicos ou privados, individuais ou coletivos).⁴⁸

Verifica-se, deste modo, a fragilidade dos argumentos da corrente restritiva no sentido de que os direitos difusos seriam “meros interesses”, os quais não poderiam ser tutelados por meio do mandado de segurança coletivo, uma vez que, como se observou acima, esses “meros interesses”, desde que protegidos por norma jurídica⁴⁹, no Brasil, são verdadeiros direitos passíveis de serem tutelados judicialmente.

⁴⁷ Destaque-se que a Lei nº 12.016/09 permitiu, expressamente - embora não tenha feito uso da melhor expressão -, a utilização do mandado de segurança coletivo por partido político com representação no Congresso Nacional, para a defesa de seus “interesses legítimos” relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária. O termo utilizado pela nova lei deve ser entendido como “direitos líquidos e certos”.

⁴⁸ DIDER JR, Fredie. ZANETI JR., Hermes. Ob. cit. p. 91. No mesmo sentido: Cássio Scarpinella Bueno. Ob. cit. p. 123.

⁴⁹ Sérgio Augusto Zampol Pavani pontua que apenas os interesses protegidos por norma jurídica é que serão tidos como direitos subjetivos devidamente tutelado pelo ordenamento jurídico. PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. O Mandado de Segurança: jurisdição constitucional e repartição de competências. São Paulo: MP editora. 2005. p. 119-121.

5.2. Possibilidade da Demonstração da Violação de Direito Difuso por Meio de Prova Exclusivamente Documental.

Neste momento, cumpre analisar a alegação restritiva no sentido de que não há como se comprovar documentalmente a violação a esses direitos, por estarem dispersos por toda a sociedade.

Como anotou Hely Lopes Meirelles a expressão “direito líquido e certo” exige que “esse direito se apresente com todos os requisitos para seu reconhecimento e exercício no momento da impetração. Em última análise, *direito líquido e certo* é direito *comprovado de plano*”.⁵⁰

Verifica-se, deste modo, que a expressão “direito líquido e certo” tem caráter puramente processual, pois o que se exige é que a violação ao direito esteja comprovada documentalmente já no momento da propositura da demanda, sem a possibilidade de dilação probatória, o que caracteriza a noção de prova pré-constituída.⁵¹

Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, lembrando o caráter processual da liquidez e da certeza, para fins da impetração da segurança, apresenta um exemplo que fulmina qualquer questionamento acerca da possibilidade do mandado de segurança para proteger direito difuso. Confira-se:

“(...) uma entidade associativa de defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico, artístico e paisagístico, munida de pareceres e laudos técnicos, pode muito bem atacar um ato administrativo – digamos, um decreto – de Prefeito Municipal autorizador da demolição de um prédio tombado pelo Patrimônio Histórico Nacional – v.g., um próprio municipal – para a construção de um novo terminal rodoviário. [...]

d) esse é direito difuso, posto que titularizado por um número indeterminável de pessoas, disseminadas na sociedade, sem qualquer relação-base que as ligue;

⁵⁰ Ob. cit. p. 38.

⁵¹ No sentido do texto: ZANETI JR., Hermes. Mandado de Segurança Coletivo: aspectos processuais controversos. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2001, p. 85. BARBI.

- e) há liquidez e certeza do direito, visto que é possível comprovar documentalmente o ato, bastando apresentar cópia do decreto, cujo teor deve ter sido, inclusive publicado – conseqüentemente a iminência da demolição;
- f) o caráter especialmente protegido do prédio em foco, por sua vez, é provado pelo registro do tombamento, assim como é comprovável por documentação tudo o mais necessário à perfeita individuação do conflito”.⁵²

Na linha do que foi exposto acima, não há como não se concluir pela possibilidade da impetração coletiva proteger amplamente os direitos coletivos (*latu sensu*), haja vista que a expressão “direito líquido e certo” tem caráter puramente processual, que se refere à necessidade de que o direito violado esteja comprovado documentalmente no momento da propositura da demanda, “e não à qualidade do direito objetivo deduzido em juízo”.⁵³

O objeto do mandado de segurança coletivo, na verdade, em nada difere daqueles das demais ações coletivas. Exige-se apenas que a violação ao direito coletivo (*latu sensu*) esteja, desde o início do processo, devidamente demonstrada por meio de prova exclusivamente documental, não havendo a possibilidade de dilação probatória.

5.3. Inexistência de Restrição Constitucional à Categoria do Direito Coletivo (*latu sensu*) a ser Tutelado pelo Mandado de Segurança Coletivo.

Além de todos esses argumentos, cumpre esclarecer que a Constituição da República de 1988 não fez qualquer restrição à categoria do direito coletivo (*latu sensu*) a ser tutelado pelo mandado de segurança coletivo quando impetrado por partido político.

⁵² DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. Mandado de Segurança Coletivo: legitimação ativa. São Paulo: Saraiva. 2000. p. 107.

⁵³ ZANETI JUNIOR, Hermes. Ob. cit. p. 81.

5.3.1. Objeto do Mandado de Segurança Coletivo Quando Impetrado por Partido Político com Representação no Congresso Nacional: alínea “a” do inciso LXX do art. 5º da Constituição da República.

A Constituição apenas exige, na alínea “a” do inciso LXX do art. 5º, que o partido político tenha *representação no Congresso Nacional*, motivo pelo qual “é equivocado, porque restritivo, o entendimento de que a lei poderia restringi-los à tutela jurisdicional dos direitos (interesses) dos *membros* dos partidos políticos”.⁵⁴

A restrição trazida pelo *caput* do art. 21 da Lei nº 12.016/09 no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional apenas poderá impetrar mandado de segurança coletivo *para a defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária*, é inconstitucional, pois viola o princípio da máxima efetividade da constituição e, especificamente, a alínea “a” do inciso LXX do art. 5º da Constituição.

Ademais, transgride a função institucional dos partidos políticos, os quais, nos termos do art. 17 da Constituição da República c/c art. 1º da Lei nº 9.096/95, “destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais, definidos na Constituição”.

Logo, o mandado de segurança coletivo impetrado por partidos políticos pode ter como objeto não apenas a defesa de direitos de seus filiados, mas também a defesa de direitos de pessoas indetermináveis⁵⁵, pois, como visto, a Constituição da República não fez qualquer restrição no tocante à necessidade de demonstração de pertinência subjetiva ou temática, de modo que os partidos políticos estão amplamente autorizados a fazer uso da impetração coletiva para a tutela de direitos

⁵⁴ BUENO, Cássio Scarpinella. Ob. cit. p. 123.

⁵⁵ SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Direito Processual Constitucional. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2008. p. 404. Com posição contrária, entendendo que o direito a ser exigido seja de natureza política e em favor de seus filiados: VELLOSO. Carlos Mário da Silva. *Apud* SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Ob. cit. p. 406.

difusos, na forma do que estabelece o art. 17 da Constituição da República c/c art. 1º da Lei nº 9.096/95.⁵⁶

5.3.1.1. Jurisprudência.

Apesar do que foi acima exposto, os Tribunais Superiores vacilam e vêm adotando posições divergentes, ora admitindo que os partidos políticos façam uso da impetração coletiva apenas para representar seus filiados na defesa de seus direitos políticos, ora permitindo que não se restrinja aos assuntos políticos e nem a seus filiados.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu restritivamente no sentido de que “quando a Constituição autoriza um partido político a impetrar mandado de segurança coletivo, só pode ser no sentido de defender os seus filiados e em questões políticas, ainda assim, quando autorizado por lei ou pelo estatuto”.⁵⁷

Noutro sentido, a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Ellen Gracie, acompanhada por maioria, embora tenha, no caso específico, declarado a ilegitimidade do partido político, uma vez que o caso não tratava de direito coletivo (*stricto sensu*) ou difuso, mas de direito individual (majoração de tributo), que, segundo o Supremo Tribunal Federal, não pode ser objeto de mandado de segurança coletivo impetrado por partidos políticos, proferiu decisão admitindo a possibilidade dos partidos políticos fazerem uso da impetração coletiva para tutelar direitos que não sejam dos seus filiados.

Vale transcrever trecho do voto da Ministra Relatora:

⁵⁶ Lúcia Valle Figueiredo anota que “verifica-se, de conseguinte, com clareza solar, que, no atinente aos partidos políticos, qualquer restrição expressa veio no texto constitucional”. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de Segurança. 2ª Ed. São Paulo: Método. 1997. p. 38.

⁵⁷ MS 197/DF, Rel. Ministro JOSE DE JESUS FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/1990, DJ 20/08/1990 p. 7950

“À agremiação partidária, não pode ser vedado o uso do mandado de segurança coletivo em hipóteses concretas em que estejam em risco, por exemplo, o patrimônio histórico, cultural ou ambiental de determinada comunidade. Assim, se o partido político entender que determinado direito difuso se encontra ameaçado ou lesado por qualquer ato da administração, poderá fazer uso do mandado de segurança coletivo, que não se restringirá apenas aos assuntos relativos a direitos políticos e nem a seus integrantes”.⁵⁸

5.3.2. Objeto do Mandado de Segurança Coletivo Quando Impetrado por Organizações Sindicais, Entidades de Classe ou Associações: alínea “b” do inciso LXX do art. 5º da Constituição da República.

Por outro lado, diferentemente do que ocorreu com os partidos políticos, a Constituição da República quando tratou da legitimação das organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, estabeleceu que a impetração coletiva apenas seria possível para a defesa dos “interesses” de seus *membros ou associados*, conforme alínea “b” do inciso LXX do art. 5º.

O *caput* do art. 21 da Lei nº 12.016/09 aderiu à interpretação que os Tribunais vinham dando ao referido dispositivo constitucional e estabeleceu que as organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, poderão impetrar mandado de segurança coletivo para a 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.

Há, nesta hipótese de legitimação, uma restrição constitucional, a qual foi tratada pela nova lei do mandado de segurança, impondo que a impetração coletiva apenas verse sobre os direitos líquidos e certos da categoria, grupo ou classe de

⁵⁸ RE 196184, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 27/10/2004, DJ 18-02-2005. Como visto acima, vale relembrar entendimento oposto: MS 21291 AgR-QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/1991, DJ 27-10-1995 PP-36331 EMENT VOL-01805-02 PP-00201.

pessoas e que exista, ainda, pertinência entre o objeto do mandado de segurança coletivo e a finalidade da impetrante.

É importante destacar que a Constituição da República não exige essa conformidade temática entre o objeto do mandado de segurança coletivo e a finalidade da impetrante, pois apenas impõe que impetração seja feita para a defesa dos “interesses” de seus membros ou associados.

Deste modo, deve o intérprete dar ao art. 21 da Lei nº 12.016/09 interpretação conforme a Constituição, para permitir que as organizações sindicais, entidades de classe ou associações utilizem o mandado de segurança coletivo para a defesa de direito de titularidade de seus membros ou associados, o qual deve existir tão somente em razão das atividades exercidas pelos membros ou associados. Não se exige, porém, que o direito seja exclusivo da classe.

O Supremo Tribunal Federal, antes mesmo da vigência da Lei nº 12.016/09, já havia decidido que:

“(...) o objeto do mandado de segurança coletivo será um direito dos associados, independentemente de guardar vínculo com os fins próprios da entidade impetrante do writ, exigindo-se, entretanto, que o direito esteja compreendido na titularidade dos associados e que exista ele em razão das atividades exercidas pelos associados, mas não se exigindo que o direito seja peculiar, próprio, da classe”.⁵⁹

Aparentemente, seria possível afirmar que, na hipótese da alínea “b” do inciso LXX do art. 5º da Constituição da República, não haveria a possibilidade da impetração coletiva para a tutela dos direitos difusos, uma vez que estes direitos são indivisíveis e pertencem a pessoas indetermináveis, não sendo possível verificar a pertinência subjetiva e temática exigidas por lei.⁶⁰

⁵⁹ RE 193382, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/1996, DJ 20-09-1996 PP-34547 EMENT VOL-01842-05 PP-00949.

⁶⁰ SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Ob.cit.401.

Ocorre que existem entidades de classe e associações que têm por finalidade a defesa de direitos difusos, tais como: proteção do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio histórico, artístico e paisagístico. Nesta hipótese é plenamente possível a utilização do mandado de segurança coletivo para tutelar esse direito difuso, pertencente a todas as pessoas, pois as exigências impostas pela Lei nº 12.016/09 foram observadas, visto que presentes o “direito líquido e certo” dos membros ou associados, bem como a pertinência entre o objeto do mandado de segurança coletivo e a finalidade da impetrante.

5.4. Utilização dos Princípios Específicos de Interpretação do Texto Constitucional como Solução para o Problema Apresentado.

Na verdade, para a solução do problema apresentado, o operador do direito deve fazer uso dos princípios específicos de interpretação do texto constitucional, dos quais se destaca o princípio da máxima efetividade da Constituição.

Conforme ensina Canotilho:

“(...) é um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas, é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)”.⁶¹

Ada Pellegrini Grinover explica que:

“O intérprete deve aproximar-se do texto constitucional disposto a considerar o mandado de segurança coletivo, não uma ação qualquer, mas uma ação potenciada, retirando da norma a maior carga possível de eficácia e efetividade.

⁶¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992, p. 232

[...] Isto significa, em última análise, que tanto a alínea 'a' como a alínea 'b' do inc. LXX se voltam para a tutela de todas as categorias de interesses".⁶²

Deste modo, é plenamente possível, ainda que se esteja sob a vigência da Lei nº 12.016/09, a utilização da impetração coletiva para a defesa de direitos difusos, desde que não haja necessidade de dilação probatória, pois a Constituição da República não trouxe qualquer limitação acerca do objeto do mandado de segurança coletivo.

5.5. Princípio da Atipicidade das Ações Coletivas: art. 83 do CDC.

Embora não haja disciplina legal específica autorizando a impetração coletiva para tutelar os direitos difusos, aplica-se a regra do § 1º do Art. 5º da Constituição da República, que dispõe que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".

Além dessa regra constitucional, aplica-se também o princípio da atipicidade das ações coletivas, positivado no art. 83 do CDC que é o microsistema da tutela coletiva, o qual tem o seguinte teor:

"Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela".

Destarte, para a defesa dos direitos difusos todas as ações, inclusive o mandado de segurança coletivo, são admissíveis, desde não haja a necessidade de dilação probatória.

⁶² GRINOVER. Ada Pellegrini. Mandado de Segurança Coletivo: Legitimação e Objeto. *IN* Revista de Processo. Vol. 57. 1990. p. 97-98.

5.6. A Evolução da Tutela Coletiva no Direito Brasileiro: O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual.

Além de tudo isso, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. lembram que o novo “texto normativo está em descompasso com a evolução da tutela coletiva no direito brasileiro, especialmente o mandado de segurança coletivo”.⁶³

O anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual, elaborado como decorrência do aperfeiçoamento do Código Modelo de Processos Coletivos, aprovado nas Jornadas do Instituto Ibero-americano de Direito Processual, na Venezuela⁶⁴, em outubro de 2004, prevê, no seu art. 41, o cabimento do mandado de segurança coletivo para proteger direito líquido e certo relativo a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

“Art. 41. Cabimento do mandado de segurança coletivo – Conceder-se-á mandado de segurança coletivo, nos termos dos incisos LXIX e LXX do artigo 5º da Constituição federal, para proteger direito líquido e certo relativo a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos (art. 4º deste Código)”.

Manter a restrição pretendida pelo legislador ordinário é violar, entre outras regras constitucionais, o princípio da máxima efetividade da Constituição, não acompanhando a evolução da tutela coletiva no direito brasileiro.

⁶³ Editorial nº 71 (<http://www.frediedidier.com.br/main/noticias/detalhe.jsp?CID=342>).

⁶⁴ Exposição dos motivos do anteprojeto de CBPC.

6. CONCLUSÃO.

Ao fim de tudo o quanto exposto, a natureza e o escopo do presente trabalho, impõem a proposição de algumas notas de cunho conclusivo.

O intuito dessa nota não consiste, meramente, em resumir a idéia central de cada capítulo, mesmo porque alguns temas foram tratados apenas em caráter periférico, cuja análise limitou-se ao suficiente para uma compreensão adequando do tema central: a utilização do mandado de segurança coletivo para tutelar os direitos difusos.

Para iniciar esta tarefa, vale lembrar que a redação do art. 21, parágrafo único, da Lei n° 12.016, de 07 de agosto de 2009, silenciou-se a respeito da possibilidade da utilização do mandado de segurança coletivo para tutelar os direitos difuso.

Diante de tal omissão legislativa, doutrinadores de renome, ao comentarem a nova lei, sustentaram que o legislador optou restritivamente acerca das hipóteses de cabimento do mandado de segurança coletivo, afastando a possibilidade da impetração coletiva para a tutela dos direitos difusos.

Por outro lado, doutrinadores, igualmente renomados, entenderam ser plenamente cabível o mandado de segurança coletivo para tutelar os interesses difusos, ainda que se esteja sob a vigência da Lei n° 12.016/09, que se omitiu a esse respeito.

A tese central do tema em discussão partiu de uma análise histórica do surgimento dos direitos difusos como direitos fundamentais de terceira dimensão.

Verificou-se que foi em razão da evolução da sociedade de massa, do crescente desenvolvimento científico-tecnológico, dos questionamentos acerca da utilização das reservas naturais pelo homem, e da fragilidade dos consumidores perante as empresas que vorazmente dominavam o mercado, que fizeram com que

surgisse a necessidade de tutelar os interesses metaindividuais e indivisíveis, classificados como direitos difusos.

Diante dessa nova necessidade humana, foi que Constituição de 1934 previu, de forma inédita no Brasil, a possibilidade de utilização da ação popular, para tutelar o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios (direitos difusos). Em 1965, foi traçada a disciplina legal do procedimento da ação popular no direito brasileiro quando da promulgação da Lei nº 4.717/65. Com a Constituição da República de 1988, a ação popular ganhou força, firmando-se, definitivamente, como uma ação coletiva apta a tutelar os direitos difusos.

Em 1985, a Ação Civil Pública teve seu procedimento traçado através da Lei nº 7.347/85 possibilitando uma tutela diferenciada aos direitos difusos. Posteriormente, a Constituição da República de 1988 ampliou o objeto da ação civil pública, para permitir uma maior proteção dos direitos transindividuais.

Foi também com Constituição da República de 1988, no seu art. 5º, inciso LXX, que, pela primeira vez no Brasil, admitiu-se a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo pelos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, assim como pelas organizações sindicais, entidades de classes ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano.

Como a Constituição da República exige, para a impetração do mandado de segurança, a comprovação de “direito líquido e certo”, expressão de caráter processual que exige a demonstração do direito por meio de prova exclusivamente documental, os defensores da corrente restritiva entendem não ser cabível o instituto quanto aos direitos difusos, uma vez que não seria possível a comprovação documental da violação desses direitos, que estariam espalhados por toda a sociedade.

Há autores, porém, mais radicais, que sequer aceitam a possibilidade do mandado de segurança coletivo tutelar os direitos coletivos (*stricto sensu*), permitindo-o apenas para proteger os direitos individuais homogêneos. Esse, porém,

não foi o entendimento adotado pela Lei nº 12.016/09, que, expressamente, permitiu a impetração coletiva para a defesa dos direitos coletivos (*stricto sensu*).

A corrente restritiva, portanto, identifica os direitos difusos como “meros interesses”, os quais não poderiam ser tutelados por meio do mandado de segurança coletivo, visto que ao Poder Judiciário apenas é permitido exercer o controle jurisdicional sobre atos de autoridade que violem direitos, não bastando alegação de violação a “simples interesses”.

Ademais, os defensores dessa corrente afirmam ser impossível a comprovação exclusivamente documental da violação desses “interesses” para um grupo indeterminado de pessoas.

Ocorre que a corrente restritiva equivocou-se, pois foi influenciada pela doutrina italiana, onde a distinção entre “interesses legítimos” e direitos subjetivos é justificável.

Diferentemente do Brasil, a Itália adota o princípio da dualidade de jurisdição que prevê uma divisão dos órgãos jurisdicionais. Assim, na Itália, a justiça administrativa existente tem competência para decidir sobre esses “interesses”, enquanto o Poder Judiciário decide questões relacionadas aos direitos subjetivos.

Quanto à alegação restritiva no sentido de que não há como se comprovar documentalmente a violação aos direitos difusos, por estarem dispersos por toda a sociedade, cumpre esclarecer que o objeto do mandado de segurança coletivo, na verdade, em nada difere daqueles das demais ações coletivas. Exige-se apenas que a violação ao direito coletivo (*latu sensu*) esteja, desde o início do processo, devidamente demonstrada por meio de prova exclusivamente documental, não havendo a possibilidade de dilação probatória.

A expressão “direito líquido e certo” tem caráter puramente processual, que se refere à necessidade de que o direito violado esteja comprovado documentalmente no momento da propositura da demanda, e não à qualidade do direito objetivo deduzido em juízo.

Além de todos esses argumentos, cumpre esclarecer que a Constituição da República não fez qualquer restrição à categoria do direito coletivo (*latu sensu*) a ser tutelado pelo mandado de segurança coletivo quando impetrado por partido político.

A Constituição apenas exige, na alínea “a” do inciso LXX do art. 5º, que o partido político tenha *representação no Congresso Nacional*.

A restrição trazida pelo *caput* do art. 21 da Lei nº 12.016/09 no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional apenas poderá impetrar mandado de segurança coletivo *para a defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária*, é inconstitucional, pois viola o princípio da máxima efetividade da constituição.

Por outro lado, diferentemente do que ocorreu com os partidos políticos, a Constituição da República quando tratou da legitimação das organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, estabeleceu que a impetração coletiva apenas seria possível para a defesa dos “interesses” de seus *membros ou associados*, conforme alínea “b” do inciso LXX do art. 5º.

Deve o intérprete dar ao art. 21 da Lei nº 12.016/09 interpretação conforme a Constituição, para permitir que as organizações sindicais, entidades de classe ou associações utilizem o mandado de segurança coletivo para a defesa de direito de titularidade de seus membros ou associados, o qual deve existir tão somente em razão das atividades exercidas pelos membros ou associados. Não se exige, porém, que o direito seja exclusivo da classe.

Aparentemente, seria possível afirmar que, na hipótese da alínea “b” do inciso LXX do art. 5º da Constituição da República, não haveria a possibilidade da impetração coletiva para a tutela dos direitos difusos, uma vez que estes direitos são indivisíveis e pertencem a pessoas indetermináveis, não sendo possível verificar a pertinência subjetiva e temática exigidas por lei.

Ocorre que existem entidades de classe e associações que têm por finalidade a defesa de direitos difusos, tais como: proteção do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio histórico, artístico e paisagístico. Nesta hipótese é plenamente possível a utilização do mandado de segurança coletivo para tutelar esse direito difuso.

Deste modo, é possível, ainda que se esteja sob a vigência da Lei nº 12.016/09, a utilização da impetração coletiva para a defesa de direitos difusos, desde que não haja necessidade de dilação probatória, pois a Constituição da República não trouxe qualquer limitação acerca do objeto do mandado de segurança coletivo.

Embora não haja disciplina legal específica autorizando a impetração coletiva para esse fim, aplica-se a regra do § 1º do Art. 5º da Constituição da República, que dispõe que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Além dessa regra constitucional aplica-se também o princípio da atipicidade das ações coletivas, positivado no art. 83 do CDC que é o microsistema da tutela coletiva, o qual tem o seguinte teor: "Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

Interpretação diferente estaria em descompasso com a evolução da tutela coletiva no direito brasileiro, especialmente o mandado de segurança coletivo.

O anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual, elaborado como decorrência do aperfeiçoamento do Código Modelo de Processos Coletivos, aprovado nas Jornadas do Instituto Ibero-americano de Direito Processual, na Venezuela, em outubro de 2004, prevê, no seu art. 41, o cabimento do mandado de segurança coletivo para proteger direito líquido e certo relativo a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Manter a restrição pretendida pelo legislador ordinário é violar, entre outras regras constitucionais, o princípio da máxima efetividade da Constituição, não acompanhando a evolução da tutela coletiva no direito brasileiro.

São estes os aspectos considerados relevantes para o atual estudo do mandado de segurança coletivo, considerando-se cumprida a proposta inicial de analisar a possibilidade da utilização do *writ* coletivo para tutelar os direitos difusos.

7. REFERÊNCIAS

ARAUJO, Fábio Caldas e MEDINA, José Miguel Garcia. Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: RT, 2010.

BARBI, Celso Agrícola. Do mandado de segurança. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BUENO, Cássio Scarpinella. Mandado de Segurança. Comentários às Leis nº 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66 e outros estudos sobre Mandado de Segurança. São Paulo: Saraiva, 2002.

BULOS. Uadi. Lamêgo. Mandado de Segurança Coletivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 5ª Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública: Comentários por Artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. Do mandado de segurança coletivo. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

CRUZ e TUCCI, José Rogério. "Class Action" e Mandado de Segurança Coletivo. São Paulo: Saraiva, 1990.

CUNHA, Leonardo. A Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Dialética, 2010.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. Mandado de Segurança Coletivo: legitimação ativa. São Paulo: Saraiva, 2000.

DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. Editorial n° 71 (<http://www.frediedidier.com.br>)

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR. Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. 3ª Ed. Salvador: Jus Podivm, 2008.

DINAMARCO, Candido Rangel Dinamarco. Instituições de Direito Processual Civil. vol I. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de Segurança. 2ª Ed. São Paulo: Método, 1997.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. FAVRETO, Rogério. Comentários à Nova Lei do Mandado de Segurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito Processual Coletivo. *In*: Direito Processual Coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. Coordenação: Ada Pellegrini Grinover. Aluísio Gonçalves de Castro Mendes e Kazuo Watanabe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GRINOVER. Ada Pelegrini. Mandado de Segurança Coletivo: Legitimação e Objeto. *In*: Revista de Processo. Vol. 57, 1990.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 13ª Ed. São Paulo: Método, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A proteção Jurídica dos interesses coletivos. *In*: Temas de Direito Processual Civil. 3ª Série. São Paulo: Saraiva. 1984, *apud*: BULOS. Uadi Lamêgo. Mandado de Segurança Coletivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular. 4ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. O Mandado de Segurança: jurisdição constitucional e repartição de competências. São Paulo: MP editora, 2005.

SANTOS JÚNIOR, Belisário. Direitos Humanos Priorizados pela Justiça. *In*: Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas, ano 10, n. 14, jan/jun. 1996, *apud*: TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

SILVA, Ovídio Baptista da. Mandado de Segurança – meio idôneo para a defesa de interesses difusos?, *IN*: Revista de Processo. 60/137, 1990.

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Direito Processual Constitucional. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

VELLOSO. Carlos Mário da Silva, *Apud*: SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Direito Processual Constitucional. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ZANETI JR., Hermes. Mandado de Segurança Coletivo: aspectos processuais controversos. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editora, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. Revista jurídica 212/222, Porto Alegre, 1995, *apud*: ZANETI JR. Hermes. A efetividade do Mandado de Segurança Coletivo. *IN*: Direito Processual Coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: RT. 2008.