

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA RESTRIÇÃO À LEGITIMIDADE DE
PARTIDOS POLÍTICOS PARA A IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE
SEGURANÇA COLETIVO NA TUTELA DE DIREITOS**
*THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE RESTRICTION OF THE LEGITIMACY
OF POLITICAL PARTIES FOR THE REQUEST OF A COLLECTIVE WARRANTY
OF WARRANTY IN THE GUARDIANSHIP OF RIGHTS*

Ricardo Adelino Suaid¹

Thiago Ribeiro Franco Vilela²

Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira³

RESUMO: O presente artigo trata da interface entre o papel dos Partidos Políticos no Estado Democrático de Direito e a defesa dos direitos fundamentais transindividuais dos cidadãos por meio do mandado de segurança coletivo. A reflexão tem repercussão teórica para o conhecimento da ciência do direito, e especialmente prática, enquanto amplia o espectro de proteção dos bens jurídicos cujos titulares sejam indetermináveis. O problema consiste em investigar se diante da garantia estabelecida no artigo 5º, LXX, da Constituição Federal, é constitucional a limitação prevista no artigo 21 da 12.016/2009. Para tanto será empregado o método dedutivo, realizando a pesquisa bibliográfica e consiste na análise crítica sobre a doutrina nacional e precedentes do Supremo Tribunal Federal. Concluir-se-á, por derradeiro, que a restrição estabelecida pela legislação ordinária não encontra respaldo na norma fundamental e tampouco se coaduna com o compromisso dos Partidos Políticos na defesa de interesses e direitos da nação.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Mandado de Segurança Coletivo; Partidos Políticos; Legitimidade; Direitos Difusos

¹ Juiz Substituto do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. Ex-Analista Jurídico do Ministério Público do Estado de São Paulo; Especialista em Direito Público; Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp. E-mail: ricardo_suaid@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8202880639145493>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4417-6588>.

² Promotor de Justiça no Estado do Tocantins; Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Federal do Tocantins; Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp. E-mail: thiagofvilela@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2306346431275569>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9391-2206>.

³ Procurador do Estado de São Paulo, Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP (Subárea Direito Constitucional), Professor do Programa de Mestrado em Direito da UNAERP e professor convidado de cursos de pós-graduação (PUC-COGEAE, Faculdade Baiana de Direito e USP-FDRP), membro do Conselho Curador da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Árbitro em Direito Público e Privado. E-mail: olavoferreira@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2218713858394368>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1067-4335>.

ABSTRACT: This article deals with the interface between the role of Political Parties in the Democratic Rule of Law and the defense of transindividual fundamental rights of citizens through the collective writ of mandamus. The reflection has theoretical repercussions for the knowledge of the science of law, and especially the practical one, as it broadens the spectrum of protection of legal assets whose holders are indeterminable. The problem is to investigate whether, in view of the guarantee established in article 5, LXX, of the Federal Constitution, the limitation provided for in article 21 of 12.016/2009 is constitutional. For that, the deductive method will be used, carrying out the bibliographical research and it consists of the critical analysis on the national doctrine and on the precedents of the Federal Supreme Court. Finally, it will be concluded that the restriction established by the ordinary legislation is not supported by the fundamental norm, nor is it consistent with the commitment of the Political Parties in defending the interests and rights of the nation.

Keywords: Fundamental Rights; Collective Security Mandate; Political Parties; Legitimacy; Diffuse Rights

Sumário: 1. Introdução; 2. Direitos Fundamentais e Instrumentos da Jurisdição Constitucional das Liberdades; 3. Síntese histórica do mandado de segurança coletivo; 4. Análise dos pressupostos processuais; 4.1. O interesse de agir no mandado de segurança coletivo; 4.2. A específica legitimidade dos partidos políticos para a defesa de direitos fundamentais; 5. Considerações finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

Os partidos políticos têm papel crucial no Estado Democrático de Direito e no desenvolvimento da democracia, pois congregam grupos de pessoas tendentes ao exercício, pelo voto, do poder de representação do povo na defesa dos interesses da nação.

A vertente da representação política, diga-se de passagem, não se confunde com o instituto da representação do direito privado, pois transcende os fins e interesses individuais (BONAVIDES, 2010).

Na perspectiva de que os Partidos Políticos atuam em torno dos valores e ideologias subjacentes a toda coletividade, tem o presente artigo o escopo de investigar a legitimidade das agremiações partidárias para a tutela dos direitos fundamentais difusos por meio da estreita via do mandado de segurança coletivo.

Não obstante, a Constituição Federal de 1988 tenha contemplado no rol de direitos fundamentais do artigo 5.º, a impetração de mandado de segurança coletivo por partido

político sem delimitar o objeto do *writ*, a Lei 12.019 de 2009 deu contornos restritivos a matéria, tendo expurgado a viabilidade da defesa de direitos difusos.

Neste contexto, ante o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, é imperiosa a análise da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei do mandado de segurança no tratamento da matéria, o que constitui o problema do presente trabalho.

Optamos pela divisão do desenvolvimento do trabalho em quatro partes. Inicialmente buscou-se correlacionar o surgimento e desenvolvimento dos direitos fundamentais com os instrumentos jurisdicionais de garantia das liberdades, em especial o mandado de segurança, cujo histórico foi explorado na sequência, para e, por fim, ser analisado os pressupostos processuais deste remédio, sob a perspectiva coletiva.

O método dedutivo foi adotado, realizando a pesquisa bibliográfica e consiste na análise crítica sobre a doutrina nacional e sobre precedentes do Supremo Tribunal Federal, visando consolidar entendimento para o desenvolvimento da problemática exposta.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E INSTRUMENTOS DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES

A previsão de direitos fundamentais está umbilicalmente ligada ao surgimento dos regimes constitucionais.

Com fulcro no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁴, Ferreira Filho pontua que: “*Desde a Revolução de 1789, o regime constitucional é associado à garantia dos direitos fundamentais*”. (FERREIRA FILHO, 2008, p. 288).

Do ponto de vista histórico, o movimento constitucionalista concebido tradicionalmente por Canotilho como “**a teoria (ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade**” (GOMES CANUTILHO, XX, p.288) tem seu ciclo de desenvolvimento pautado no combate ao abuso do poder político soberano desde a Idade Média (constitucionalismo antigo), com a *Magna Charta Libertatum*, de 1215,

⁴ Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

perpassando à *Petition of Rights*, de 1628, ao *Habeas Corpus Act*, de 1679, ao *Bill of Rights*, de 1689, até agora.

Não obstante, as conquistas substanciais e definitivas que chancelaram o movimento ocorreram com a promulgação da Declaração Americana do Estado da Virgínia, em 1776, e com a Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789 (BASTOS, 2010).

Em forte oposição à opressão absolutista dos séculos XVIII e XIX, as declarações de direitos centraram suas atenções primordialmente nas liberdades individuais de não ingerência – **liberdades-limites**, a exemplo da liberdade pessoal e do direito de propriedade; e nos direitos de resistência e oposição ao Estado – **liberdade-oposição**, a como a liberdade de reunião e manifestação (FERREIRA FILHO, 2008).

A projeção das liberdades individuais teve seu apogeu até o início do século XX. O liberalismo econômico já não conseguia conferir isonomia de oportunidades aos cidadãos. A apropriação coletiva dos meios de trabalho e a gestão coletiva da economia propagados pelo capitalismo cresciam na mesma velocidade quanto às vítimas que fazia.

Os problemas que surgiram já não eram mais vistos sob a ótica do indivíduo em si, senão socialmente considerado.

Conforme Canotilho, “**o princípio é não apenas um princípio de Estado de Direito, mas também um princípio de Estado Social**”. (GOMES CANOTILHO, XX, p. 430).

A necessidade de um novo modelo de Estado foi incorporada pela Constituição Mexicana, de 1917, e pela Constituição de Weimar, em 1919, pioneiras na previsão de direitos econômicos, sociais e culturais, colocados no mesmo patamar dos já consagrados direitos individuais.

Os avanços conquistados nos campos da liberdade e igualdade não foram suficientes para evitar a crise econômica que se propagava no continente europeu como efeito colateral da 1ª (primeira) Guerra Mundial.

As atrocidades cometidas no período nazista na Alemanha, que se seguiu com a 2ª (segunda) Guerra Mundial, finda em 1945, fizeram com que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovasse, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração

Universal dos Direitos Humanos, cujo artigo 1º prevê que: **“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”**.

Inspirada no valor fraterno que deve nortear as relações entre os seres humanos, sem o qual não se tornam efetivos os direitos de liberdade e igualdade, a Constituição Federal traçou como objetivo fundamental da República Brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, inciso I).

Ao interpretar o dispositivo, Sarmiento conclui que:

Na verdade, a solidariedade [aqui também é possível referir-se à fraternidade] implica reconhecimento de que, embora cada um de nós componha uma individualidade, irredutível ao todo, estamos também juntos, de alguma forma irmanados por um destino comum. Ela significa que a sociedade não deve ser um lócus da concorrência entre indivíduos isolados, perseguindo projetos pessoais antagônicos, mas sim um espaço de diálogo, cooperação e colaboração entre pessoas livres e iguais, que se reconheçam como tais (SARMENTO, 2006, p. 295).

Nesta linha de raciocínio, os direitos fundamentais de caráter universal, fundados nos valores da fraternidade e solidariedade, não passíveis, portanto, de fragmentação individual, correspondem aos denominados Direitos Difusos, a exemplo da preservação do meio ambiente e proteção do consumidor.

É nesta ótica que o capítulo da Lei Maior intitulado “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” deve ser concebido, “em sentido lato, ou seja, mais abrangente, a expressão “interesses coletivos” refere-se a interesses transindividuais, de grupos, classes ou categorias de pessoas. Nessa acepção larga é que a Constituição se referiu a direitos coletivos, em seu Título II” (MAZZILLI, 2013).

De nada valeria a previsão de direitos fundamentais, compreendidos, frise-se, os de natureza individual, coletivos *stricto sensu* e difusos, se não fossem previstos mecanismos de garantia de sua eficácia e tutela contra os atos tendentes a violá-los.

Entre os instrumentos constitucionais previstos, como o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data*, o mandado de injunção e a ação popular, tem relevo para o desenvolvimento deste trabalho o mandado de segurança em sua feição coletiva, inexistente antes da Constituição Federal de 1988.

3. SÍNTESE HISTÓRICA DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Sabe-se que o mandado de segurança individual é uma ação constitucional, com a alcunha de remédio constitucional, conforme previsão no art. 5.º, LXIX, da atual Carta Magna, voltado para amparar “*direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data*”, contra atos de agentes públicos ou privados no exercício da função pública.

Apesar dessa breve síntese sobre o remédio heroico, o mesmo perpassa por uma série de tratamentos normativos distintos na história pátria, conforme sintetiza Andrade (2017), isto é, desde a sua primeira constitucionalização no Texto Magno de 1934, sendo posteriormente regulamentado por lei infraconstitucional (Lei n.º 191, de 16 de janeiro de 1936), passou despercebido na Constituição de 1937, haja vista o espírito do Estado Novo, mas continuava com sua previsão legal remanescente, até nova edição no Código de Processo Civil de 1939, como espécie de “processo especial”. Fora revigorado à força constitucional em 1946, merecendo legislação própria, a Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, perdurando até a edição de lei recente, a Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009, Lei do Mandado de Segurança (LMS), o que não significa sua ausência constitucional, pois foi previsto no art. 150, § 21, da Constituição de 1967.

Até a presente ordem constitucional o *writ* (referência da doutrina e jurisprudência por se assemelhar com alguns aspectos *writs* estadunidenses) guardava estrita afinidade apenas para defesa de direitos subjetivos individuais, sendo que a vida dinâmica na sociedade provocará certamente lesões a direitos e indivíduos múltiplos, sendo que um país desacreditado pela “*década perdida*” (ABREU, 2014) impossibilita os mais carentes de recursos econômicos de requerer a tutela jurisdicional. Não indiferente à problemática, o legislador constituinte originário de 1988, em seu art. 5.º, LXX, acrescenta outra modalidade de *mandamus*, o coletivo.

Toda essa digressão histórica tem um objetivo claro, qual seja, compreender ao “mandado de segurança coletivo” como destinatário à tutela coletiva de direitos, portanto seu objeto transcende a individualidade, nem por isso significa tutela de direitos coletivos *lato sensu*, conforme se observa da relação estabelecida entre os dois dispositivos constitucionais sobre o mandado de segurança, sendo o inciso LXIX, como regra base e o

posterior regra especial para a modalidade coletiva:

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;

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.

O compasso legislativo com os ditames constitucionais é claro, segundo a própria lei que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo:

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.

Conquanto elogiável a disciplina da matéria mais de 20 (vinte) anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, critica-se a timidez voluntária do legislador, primeiro intérprete das normas constitucionais, quanto ao alcance da norma.

A *mens legis* extraída da interpretação gramatical ou literal do texto é clara: não cabe a impetração de mandado de segurança coletivo na defesa de direitos difusos, concebidos como os “de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato”, nos termos do artigo 81, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.

O exemplo clássico repousa sob o auspício constitucional do art. 225, em que “todos têm direito ao meio ambiente limpo e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à

sadia qualidade de vida”.

À guisa de exemplo, pode-se citar o caso de uma empresa que obtém licença ambiental para o derramamento de óleo em águas de jurisdição nacional em clara afronta a proibição do artigo 17 da Lei 9.966/2000.

Ciente desta grave situação, poderia um partido político impetrar mandado de segurança coletivo em prol do interesse difuso de toda comunidade na preservação ambiental?

Cabe ressaltar que anteriormente à legislação infraconstitucional o Supremo Tribunal Federal havia se pronunciado favoravelmente a utilização do remédio heroico em prol de direitos difusos pelas agremiações partidárias no Recurso Extraordinário n.196.184.

Neste contexto, questiona-se a compatibilidade da restrição implementada pela Lei 12.016/2009 com o fundamento constitucional que lhe dá origem, imprescindível a análise da norma a luz do sistema jurídico que se insere e que lhe dá sentido.

4. A ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

A nova sistemática do Código de Processo Civil – CPC, Lei Federal n.º 13.105/2015, no cerne do art. 17, que dispensou a categoria das condições da ação, para em âmbito exclusivo dos **pressupostos processuais** (DIDIER JR., 2017), promovendo significativa racionalidade ao instituto, pois agora abrange sinteticamente todos os requisitos de admissibilidade do processo civil, quais sejam: **legitimidade *ad causam* e o interesse de agir**.

É justamente nas entrelinhas dos pressupostos processuais, aliada às nuances da LMS, é possível compreender a extensão de defesa dos direitos coletivos transindividuais por meio do mandado de segurança coletivo, sob o cabedal dos partidos políticos, imprimindo cada vez mais a efetividade de um Estado Democrático de Direito.

4.1 O INTERESSE DE AGIR NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Como qualquer ação o mandado de segurança deve estar adstrito a condições mínimas, para dar início, continuidade, regularidade e validade do processo, chamadas **pressupostos processuais**, previstos no art. 17, do código de ritos civis, que se constituem:

interesse e legitimidade.

Seguindo uma construção lógica e gradativa de pensamento, parte-se para observações a respeito do interesse, comumente alcinhado de *interesse de agir*, sempre examinado em duas dimensões, a **necessidade** e a **utilidade** da tutela jurisdicional. O primeiro ponto diz respeito ao fato de que apenas a prestação jurisdicional poderá dar solução ao conflito, que não existem meios alternativos, sendo o processo a forma derradeira de socorrer o bem da vida. Já, o segundo, que o processo é o meio hábil para que o requerente consiga a sua pretensão. Nesse sentido, “o interesse processual nasce da necessidade da tutela jurisdicional do Estado, invocada pelo meio adequado, que determinará o resultado útil pretendido, do ponto de vista processual” (WAMBIER, 2016, p. 221).

No que se refere ao mandado de segurança, individual ou coletivo, podemos relacionar pontos coincidentes quanto aos pressupostos, nos termos do arts. 5º, LXIX, da CRFB, replicado no art. 1º, *caput*, da LMS:

Art. 1.º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação, ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Depreende-se que é cabível, com os mesmos pressupostos, quando presentes:

a) **ato de autoridade** - o ato administrativo de conteúdo decisório de atribuição da autoridade pública (desde que a lei atribua esse poder). O § 1.º, da lei em comento, assevera que se equiparam a autoridade pública os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público;

b) **ilegalidade ou abuso de poder** – a ilegalidade está no conteúdo contrário à lei, abusivo quando o seu exercício denota anormalidade, como o desvio de finalidade ou desproporcionalidade;

c) **lesão ou ameaça de lesão** - é imperioso que o direito a ser respaldado tenha de fato sido violado, caracterizando-se como mandado de segurança repressivo, ou haver propensão de sê-lo (*fumus boni juris*), sendo a modalidade preventiva;

d) **direito líquido e certo** – significa não haver controvérsia quanto ao direito que cabe ao paciente, além disso, é plenamente capaz de ser demonstrada o atentado com prova documental suficiente, no momento da sua impetração, vez que não cabe dilação probatória;

e) **não cabimento de *habeas corpus* ou *habeas datas*** – tem viés residual, ou seja, só é admissível quando a espécie do direito a ser tutelado não seja amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Agora, quanto à particularidade da modalidade coletiva, há de se deixar evidente que se presta apenas a socorrer direitos violados, ou na ameaça de lesão, *coletivos*. Nesse aspecto da coletividade reside em dissidências doutrinárias e jurisprudenciais, vez que o remédio heroico coletivo não se prestaria a todo tido de direito coletivo *lato sensu*.

O ponto de observação daqueles que protestam pela restrição, reside na própria redação do art. 21, da LMS, aduzindo a limitação contida no “**interesse**”, conforme o texto legal, a impetração manejada por partido político é cabível para a “**defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária**”. Portanto, **interesses** não se confundem com **direitos**, por terem naturezas diversas, bem lembra (Andrade, 2017, p. 354): “**Interesse** é qualquer pretensão em geral, é o desejo de obter determinado valor ou bem da vida, de satisfazer uma necessidade. O interesse de alguém pode encontrar, ou não, respaldo no ordenamento jurídico.

Direito subjetivo, por sua vez, segundo Reale, é “a possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio”. É, portanto, a posição jurídica que o ordenamento jurídico assegura a uma pessoa, a um grupo de pessoas ou a um ente, em relação a um determinado bem e/ou pessoas”.

Considerando a subsunção legal que o mandado de segurança tem como interesse de agir a tutela de **direito líquido e certo**, não há suporte legal para sua permissão, sequer no ordenamento, para os partidos políticos, consoante os dizeres de Tavares (2009). No mais, mais flexível, poder-se-ia ventilar a possibilidade do seu manuseio aos partidos políticos, desde que a favor de “**direitos coletivos em sentido estrito**”, considerando a previsão legal, e decorrente direito material, contida no art. I e II, no art. 21, senão vejamos:

Art. 21 [...]

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.

Há precedente do Pretório Excelso acolhe a constitucionalidade da previsão legal:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. FUNÇÕES EXERCIDAS DURANTE A SUBSTITUIÇÃO TEMPORÁRIA DA PRESIDENTE. 1. **É, no mínimo, discutível o cabimento de mandado de segurança coletivo impetrado por partido político para a tutela de direitos difusos.** [...] 4. É o relatório. Decido. 5. A impetração invoca o princípio da segurança jurídica com vistas à manutenção das políticas de governo durante o prazo de eventual suspensão temporária da Presidente da República, o que seria viabilizado com a permanência dos atuais Ministros de Estado em seus postos. Trata-se, segundo a ótica da inicial, de proteger “a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas proferidas pelo Estado. Assim, cuida-se de alegado direito difuso, por ser transindividual, de natureza indivisível, titularizado por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (Lei n.º 8.078/1990, art. 81, parágrafo único, I). 6. **É no mínimo discutível o cabimento de mandado de segurança coletivo para a proteção de direitos difusos. Isso porque o art. 21 da Lei n.º 12.016/2009, em concretização razoável do art. 5.º, LXX, da Constituição, somente atribui a partido político a legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo para a proteção de direitos coletivos e individuais homogêneos.** [...] 7. É certo que o art. 5.º, LXX, da Constituição não limita a legitimidade dos partidos políticos, para fins de impetração de mandado de segurança coletivo, à tutela de interesses ou direitos de seus filiados. Não há, todavia, impedimento constitucional a que a lei condicione o exercício desse direito de ação, impondo-lhe restrições. A disciplina legal do exercício de direitos fundamentais é, aliás, a regra quando se trata de direitos de natureza processual. 8. **A Lei n.º 12.016/2009 parece ter adotado limites razoáveis, compatíveis com a Constituição, para o cabimento de mandado de segurança coletivo. A restrição dessa modalidade de ação para a tutela de direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos evita que o mandado de segurança seja instrumentalizado pelos partidos políticos, transformando-se em indesejável veículo de judicialização excessiva de questões governamentais e parlamentares, as quais poderiam ser facilmente enquadradas como direitos difusos da sociedade brasileira e atreladas às finalidades de qualquer agremiação política.** [...] 21. Diante do exposto, com base no art. 10 da Lei n.º 12.016/2009 e no art. 21, § 1.º, do RI/STF, nego seguimento ao mandado de segurança, prejudicado o pedido liminar. Publique-se. Brasília, 11 de maio de 2016 Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, Relator. (STF - MS: 34196 DF - DISTRITO FEDERAL 4000510-94.2016.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 11/05/2016, Data de Publicação: DJe-098 16/05/2016).

Data vênia, confabular com tais entendimentos é ignorar a sistemática constitucional, já que os ditos **interesses** são, na verdade, direitos, haja vista o contexto histórico da terceira geração de Direitos Humanos, da fraternidade, calcada na difusão de direitos e sujeitos. Além disso, se essa não fosse a vontade do legislador constituinte, não teria previsto no próprio Texto Magno, a tutela jurisdicional de **interesses**, de acordo com Zavascki (2017, p.49-52):

A consagração dos interesses sociais como categoria jurídica suscetíveis de tutela jurisdicional autônoma e independente decorre da própria Constituição Federal, nomeadamente do seu art. 127, que, tratando do Ministério Público, lhe atribui a incumbência de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. [...]

Não é possível, como todos reconhecem, determinar, no plano teórico, o alcance objetivo dessa expressão normativa, por sua formulação à base de um conceito jurídico extremamente aberto. Mas isso é inerente e natural às normas dessa natureza. A utilização da técnica legislativa de cláusulas abertas e de conteúdo indeterminado tem justamente a finalidade de delegar ao juiz a tarefa de estabelecer o seu sentido em face do caso concreto.

[...] Dessa forma o problema é muito mais agudo para o doutrinador, na sua tentativa de traçar teoricamente os domínios objetivos da norma, do que par ao juiz, que atua à vista da experiência de fato.

[...] Assim, compreendidos esses interesses é que se pode dar um passo adiante: tratando-se de **interesses tutelados juridicamente**, aptos inclusive a serem defendidos em juízo, eles, na verdade, se revestem da condição de **genuínos direitos**. E, por se tratar de direitos que não pertencem exclusivamente a um patrimônio jurídico determinado, mas ao da sociedade em seu todo, é apropriado incluí-los na categoria de direitos transindividuais (coletivos em sentido amplo).

A lição acima demonstra que a celeuma, em reconhecer a extensão debatida, parte de exemplos cristalinos na própria Constituição⁵, além da própria dificuldade dos estudiosos de compreender a experiência sensível do direito a ser discutido, algo que apenas o magistrado experimentará, até mesmo, censurar o manuseio do remédio coletivo pelos partidos, significa afronta à disposição no art. 5.º, XXXV, que **“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”**.

Outro pilar da corrente restritiva refere-se à incompatibilidade entre a tutela de um direito líquido e certo com a fluidez e indeterminabilidade dos direitos difusos.

Aqueles que comungam com o entendimento de Theodoro Junior (2009) e Greco Filho (1989) entendem que as circunstâncias de fato de que derivam os direitos difusos, sem

⁵Outros exemplos da acepção de interesses, na perspectiva social, como direitos e passíveis de proteção jurisdicional, estão no art. 129, III, da CRFB, e art. 81, do Código de Defesa do Consumidor.

que haja a formação de uma relação jurídica com sujeitos determinados, não são passíveis de serem materializadas em prova pré-constituída do direito líquido e certo de seus titulares.

O entendimento, no entanto, não condiz com a noção de **direito líquido e certo**, requisito de ordem eminentemente processual, previsto em lei, imprescindível ao ajuizamento do mandado de segurança. Trata-se, pois, de verdadeira condição da ação (FERREIRA; GAJARDONI; SILVA, 2009), consistente na prova pré-constituída de fatos incontroversos acerca da situação jurídica que se pretende tutelar.

A partir deste esclarecimento, havendo prova inequívoca e pré-constituída de um ato capaz de ferir certo direito difuso, *verbia gratia*, o equilíbrio do meio ambiente, resta cristalina a possibilidade de ser tutelado pela via do mandado de segurança coletivo.

Nesta esteira, a indeterminabilidade dos sujeitos do direito difuso não se legitima como óbice ao conhecimento e julgamento do mérito do mandado de segurança, uma vez existente prova suficiente da ilegalidade ou abuso de poder.

Pesa em favor da corrente ampliativa, ainda, o fato do instrumento do mandado de segurança coletivo integrar o microsistema processual coletivo, ao lado Código de Defesa do Consumidor, das Leis de Ação Popular e Ação Civil Pública, e de outras normas que versam sobre direitos transindividuais, cujas regras e princípios se interpenetram e subsidiam.

Neste diapasão, com fundamento no princípio da tutela jurisdicional efetiva (art. 5.º, XXXV da Constituição Federal), reafirmado pelo princípio da máxima amplitude ou da atipicidade da tutela jurisdicional coletiva, extraído da combinação do artigo 83 do CDC⁶, com o artigo 21 da Lei 7.347/85⁷, são admissíveis todas as espécies de ação para a efetiva proteção dos direitos difusos e coletivos, inclusive o mandado de segurança coletivo.

4.2 A ESPECÍFICA LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A DEFESA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

⁶ 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.

⁷ Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990).

Antes de se esmiuçar os detalhes sobre a legitimidade *ad accusam*, é preciso compreendê-la em linhas gerais, conforme demonstra o art. 17, do CPC, que **“para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade”**, isso significa, nos dizeres de (MONTENEGRO FILHO, 2016, p. 134). A legitimidade pressupõe que a parte é titular do direito material, alçado à relação processo por meio do direito de ação. A seguir, o art. 18, assevera que **“ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico”**.

Esse último aspecto legal processual é primordial para que se estabeleça diferenciação terminológica de **“representação e substituição processual”**, pois se debate a questão de legitimidade, afeta a ambas terminologias, sendo que a **representação** atua em nome próprio na defesa de interesse e direito próprio, no mais, assistido por defesa técnica, o que é mormente denominado de **legitimação ordinária**. Caso seja detectada a ausência de legitimidade, ativa ou passiva, por questão de ordem pública, poderá ser arguida e reconhecida a qualquer tempo, com extinção do feito sem resolução do mérito, conforme art. 485, VI, do CPC.

Já na **substituição processual**, o substituto atua em nome próprio na defesa de interesse do substituído, direito alheio, a essa questão se denomina **legitimidade extraordinária** e opera-se exclusivamente em razão de previsão legal, quando se fala em ações coletivas *lato sensu*. Outro efeito decorrente dessa diferenciação está no fato de que a sentença pronunciada em sede de ação coletiva, demandada por legitimidade extraordinária, tem efeitos além daquele que está diretamente em juízo, o que não ocorre na representação, bem como, uma sentença de improcedência não afeta a tentativa de posteriores pretensões individuais.

Situação que os tribunais insistem em pautar sua análise, à questão, partindo unicamente de um viés positivista, do texto legal, sem que haja a ponderação com o direito material a ser discutido, afinal, a legitimidade é atribuída baseando-se no pressuposto da relação do sujeito com o objeto litigioso do processo. Didier e Zanetti (2017, p. 397) advertem sobre essa problemática:

Para que se saiba se a parte é legítima, é preciso investigar o objeto litigioso do

processo, situação concreta deduzida pela demanda. Não se pode examinar a legitimidade, *a priori*, independente da situação concreta 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.

Então, é veemente a necessidade de correlacionar a razão de ser dos partidos políticos com o direito a ser socorrido via segurança coletiva. Desde já, ultrapassando as perspectivas de Ciência Política⁸, parte-se para a definição legal do que se entende por **partidos políticos**, nos termos da Lei Federal n.º 9.069/95 – Lei dos partidos políticos, **é pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar o regime democrático, o sistema representativo e defesa dos direitos fundamentais na Constituição Federal**. O requisito formal para sua existência, personalidade jurídica, é o registro em cartório de registro civil das pessoas jurídicas, no Distrito Federal, e conseqüente submissão dos seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 17, § 2.º, da CRFB.

Depreende-se que essas agremiações políticas nascem de esforços conjuntos de pessoas, que acreditam numa determinada predileção ideológica (ligados por uma relação jurídica), estendendo-se para além dos do corpo político próprio, alcançando demais indivíduos propensos (eleitores) a dar crédito à experiência política em discurso (agregados por circunstância de fato e indetermináveis).

Mesmo diante da dimensão de atuação dos partidos no regime democrático, existe divergência notória na jurisprudência e, em parte, da doutrina quanto ao cabimento da sua legitimidade na manipulação do mandado de segurança coletivo, sendo a principal bandeira sustentada a falta de previsão expressa no art. 5.º, LXX, “a”, da CRFB, atrelada à segunda parte do *caput*, do art. 21, da LMS, **“na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária”**. Ou seja, pelo fato do silêncio constitucional era uníssono o posicionamento de ampla legitimação à questão, não obstante, à nova lei, conforme citado acima, a redação passou a atribuir caráter restritivo à legitimação. A

⁸ Para José Afonso da Silva (2017, p. 397), numa concepção estritamente política, os partidos políticos podem ser compreendidos como **“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. No dizer de Pietro Virga: ‘são associações de pessoas com uma ideologia ou interesses comuns, que, mediante uma organização estável (Partei-Apparati), miram exercer influência sobre a determinação da orientação política do país’**”.

situação passou à chancela dos estudiosos e tribunais, passando a exigir *pertinência temática*, consoante Ferreira et al. (2009, p. 6):

[...] Ainda que sem restringir o alcance do cabimento do mandado de segurança coletivo impetrado por partidos políticos na defesa dos interesses de seus membros, o STJ passou a perfilhar a tese de que a impetração por partido político tem que guardar correspondência com os valores que devam ser tutelados por eles, tudo conforme o *caput* do art. 17 da Constituição Federal, e art. 1.º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995).

Consequentemente, os partidos políticos só podiam impetrar mandado de segurança coletivo, conforme entendimento jurisprudencial até então dominante, em temas relacionados aos direitos e garantias fundamentais e sistema representativo de governo, assuntos intimamente relacionados aos valores para os quais foram criadas as agremiações políticas.

Significa para essa corrente que os partidos políticos estão sujeitos as restrições de legitimidade, por ora, somente podendo demandar em situações de tutela dos direitos individuais dos seus filiados, **direitos individuais homogêneos**, ou, no mais, versasse a respeito da finalidade partidária, **direitos coletivos stricto sensu**. Portanto, incabível a concepção difusa à questão da sua legitimidade. Assim, estariam os tribunais confrontando o direito factual ao reclamante, sua capacidade e legitimidade.

Ainda, sob a perspectiva de hermenêutica, alguns militam que a redação do inciso LXX, do art. 5.º, apresenta deficiência técnica, vez que a perspectiva original era de atribuir as limitações contidas na alínea “b”, também a anterior, partidos políticos, mas teriam resolvido arrematá-la ao final, de maneira tal que se compreende os dois sujeitos em questão.

Veio ela no art. 5.º LXXI:

Conceder-se-á mandado de segurança coletivo, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, por: a) partido político com representação no congresso nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano.

A rigor, essa redação correspondia à que foi aprovada no projeto da sistematização. Houve, porém, reação ao enquadramento dos partidos políticos nesses limites de

legitimação, de onde, em negociação de lideranças, transpor-se àquela cláusula para o final da alínea *b*, vinculada apenas a entidades ali referidas. (AGLANTZAKIS; DEZORZI, 2008).

Apesar do fomento ao debate, não nos parece essa via ser a mais escorreita, ainda mais quando se fala num Estado Democrático de Direito. Portanto, podem-se arguir duas vias para contradizer a colocação restritiva. Primeiro, que não poderia a redação constitucional tratar de legitimidade *ad causam* na perspectiva adjetiva, isto é, processual, portanto, não há como balizar-se exclusivamente nesse ponto, até mesmo porque são disposições gerais, posteriormente regulamentadas por lei, em específico. Além disso, para dar maior efetividade e validade das disposições legais, deve o julgador receber a contenda, para que confronte então a disposição legal com o direito material, conforme a doutrina (DIDIER JR.; ZANETI JR, 2017).

Assim, o texto constitucional não cuida, nem poderia cuidar, de *legitimidade ad causam* para o mandado de segurança coletivo. A legitimidade para o mandado de segurança coletivo será aferida a partir da situação litigiosa nele afirmada, ou seja, *ope judicis*.

A norma constitucional, na verdade, atribui **capacidade processual aos partidos políticos e às entidades de classe** para valer-se do procedimento do mandado de segurança (*ope legis*).

Sob outro ponto, a finalidade da natureza jurídica do partido político é mais abrangente que os demais legitimados. E aqui se emprega o real sentido da expressão legal “**finalidade partidária**”, dado que se tratam de organização constituída para dar “autenticidade representativa” (diversos segmentos da sociedade), imprimido dessa maneira o “regime democrático” e zelando pela “defesa dos direitos fundamentais”, conforme os termos já descritos no art. 1.º, da Lei dos Partidos Políticos. Logo, sua atuação vai muito além dos interesses reclusos de um grupo específico, priorizando a vontade popular por meio das eleições, sufrágio universal.

Deve-se compreender que os partidos são um conceito maior de um ideal democrático, que se manifesta no mundo real por meio das atividades dos seus correligionários, que concretizadas alcançaram a esfera de direitos além dos filiados, toda a sociedade. Essa concepção é categorizada na doutrina (ZAVASCKI, 2017, p. 202):

Por conseguinte, os filiados do partido, são na verdade, instrumentos das atividades e das bandeiras partidárias, e não, necessariamente ou primordialmente, os destinatários delas. O objeto das atenções partidárias são os membros da coletividade em que atuam, independentemente da condição de filiados. E é bem compreensível, e bem adequada à natureza dos partidos políticos, a sua legitimação para impetrar segurança coletiva, mesmo em defesa de direitos de não filiados.

Assim, guiado pelo espírito democrático, não há razões para proselitismos em sentido oposto, a lei do mandado de segurança (art. 21, *caput*) abrange todas as esferas dos direitos coletivos, pois quando trata de **interesses relativos aos seus filiados**, quer dizer em direitos coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos, e ao expor sobre os “**interesses à finalidade partidária**”, trata justamente do que imediatamente exposto, isto é, direitos difusos.

Conforme já exposto, a redação constitucional quando não traz outra peculiaridade aos partidos políticos, em seu art. 5.º, LXX, “a”, deve ser assim respeitada, não pode o legislador, muito menos o seu intérprete, atribuir-lhe equivocadamente empecilhos que o próprio texto não concebeu, a intenção, sob um viés **programático**, era ver mais um mecanismo engendrado na potencialidade de dar garantia e efetividade constitucional, conforme aduz o próprio art. 3º, da CRFB.

Sob o viés da correta acepção constitucional, à particularidade da questão, parece claro que a norma supra pretendeu conferir aos partidos políticos ampla legitimidade objetiva e subjetiva, isto é, para a defesa de todas as categorias de interesses e direitos, de natureza eleitoral, ou não, mesmo que transcendentais aos seus filiados (ALVIM, 2010).

A linha ampliativa foi recentemente sufragada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado Segurança 34071, em que Partidos Políticos questionavam a nomeação de Luíz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil, sob a alegação de que o ato violava a separação de poderes e princípios da Administração Pública, interesses de natureza difusa.

Em sede liminar monocrática, a noção de que as agremiações representam interesses da sociedade orientou a conclusão de que:

A concretização do dispositivo constitucional que prevê a legitimidade do uso do mandado de segurança coletivo por partido político ainda é uma obra em

andamento. Os limites do art. 21 da Lei 12.016/09 servem como indicativo, mas certamente não como limite das hipóteses de cabimento da ação. Tratando-se de garantia constitucional, não poderia o legislador restringir seus contornos para além de seu significado.⁹

Concordamos com tal posição adotada, já que a Lei não poderia restringir o remédio constitucional, limitando a legitimidade dos partidos políticos, não havendo limitação temática nenhuma à impetração (FIGUEREDO, 1991)¹⁰, mas apenas no tocante à necessidade de ter ao menos um representante no Congresso Nacional (Câmara ou Senado) (CARVALHO, 1993; BUENO, 2011). Ademais, os partidos são verdadeiros defensores do ordenamento constitucional (GRINOVER, 1989; SUNDFELD, 1990) (art. 103, VIII, da Constituição Federal), inclusive com possibilidade de ingressar com mandado de segurança para a observância do devido processo legislativo.¹¹

Em poucas palavras, a limitação da legitimidade dos partidos políticos na Lei do Mandado de Segurança afronta o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal), motivo pelo qual deve ser declarada a inconstitucionalidade da previsão legal (GOMES, 2009). No mesmo sentido na doutrina são as lições de Ada Pellegrini Grinover (2011), Antonio Herman Benjamin (2010), Gregório Assagra de Almeida, Lúcia Valle Figueiredo (2011) e Hermes Zaneti Júnior (2013).

No âmbito legislativo, o Projeto de Lei n. 4807/2016, de autoria do Deputado Gilberto Nascimento (PCS-SP), propõe a alteração do artigo 21 da Lei do Mandado de

⁹ Convém esclarecer que esta ação foi extinta, por perda do objeto. MS 34071-Processo Eletrônico Público-Número Único: 0051795-97.2016.1.00.0000 -Mandado De Segurança-Origem: DF - Distrito Federal-Relator: Min. Gilmar Mendes-Relator do último incidente: Min. Gilmar Mendes (MS-ED-AgR-ED-ED) Apenso Principal: MS34070. Texto disponibilizado na íntegra no site: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=34071&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

¹⁰ Em interessante estudo sobre o tema, bem aponta que a legitimidade ampla e irrestrita do partido político para a impetração coletiva é sustentada por um argumento histórico. De acordo com ele, durante os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1988, o art. 5.º, LXX, da CF foi desmembrado em duas alíneas (“a” e “b”) exatamente para estabelecer, de modo claro, que a limitação temática se aplicaria exclusivamente aos sindicatos, entidades de classe e associações (“b”), nunca aos partidos políticos (“a”).

¹¹ Atualmente, a jurisprudência do Tribunal está pacificada no sentido de que “o parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional” (MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.6.2004; MS 20.452/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, RTJ, 116 (1)/47; MS 21.642/DF, Rel. Min. Celso de Mello, RDA, 191/200; MS 24.645/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 8.8.2003; MS 24.576/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12.9.2003).

Segurança, para nele incluir como objeto de defesa os direitos difusos, sob a seguinte justificativa:

Nota-se que a natureza jurídica dos partidos políticos, das organizações sindicais, das entidades de classe e das associações legalmente constituídas é justamente a tutela coletiva de direitos, por esta razão, nada mais justo do que guardam em si a temática relativa aos direitos difusos em sua forma mais ampla possível. O conceito de direitos difusos ou metaindividuais é resultado da evolução das gerações de direito e abordam aspectos relativos à coletividade ou ao direito de solidariedade, a realidade é que tais direitos transcendem a individualidade e passam a permear a seara na coletividade, conferir legalmente a capacidade postulatória aos agentes que se pretende permitirá que a tutela de tais direitos seja efetivada, e por esta razão o presente projeto permite que se regulamente expressamente a capacidade da titularidade desses segmentos da sociedade civil organizada como agente postulatório. O aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito deve ser premissa de todos os cidadãos brasileiros. Os partidos políticos, as entidades de classe, e as associações legalmente constituídas compõem efetivamente a sociedade civil organizada, por isso nada mais justo e plausível que sejam titulares da proteção e postulação dos direitos difusos ou metaindividuais.¹²

A proposta de reação legislativa em destaque, se aprovada, retificará um erro que perdura há mais de uma década, em claro benefício da defesa da coletividade por seus legítimos representantes. Na expressão popular “antes tarde do que nunca”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, com arrimo na regra de hermenêutica “*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, se a Constituição Federal não restringiu a impetração do mandado de segurança coletivo na tutela de direitos difusos, não caberia ao legislador, seu intérprete primeiro, restringi-la.

O mandado de segurança coletivo está previsto no inciso LXX do artigo 5.º da Magna Carta como remédio constitucional para garantir direitos fundamentais de toda coletividade ameaçados em face de atos ilegais ou com abuso de poder pelo Estado, cabendo ao intérprete fazer com que atinja sua plena realização.

¹² Projeto de Lei PL 4807/2016 - Altera a Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009 que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Possibilita que os partidos políticos, as organizações sindicais, as entidades de classe e as associações impetrem mandado de segurança coletivo para defesa de direitos difusos. Íntegra disponível no site da Câmara: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080268>.

Assim, vedar-se a legitimidade aos partidos políticos para a tutela coletiva via mandado de segurança atenta contra os princípios da inafastabilidade do controle jurisdicional e da máxima efetividade dos direitos fundamentais, reduzindo-lhes a esfera de proteção constitucional.

A defesa dos interesses gerais da nação é da própria essência dos partidos políticos, não havendo, conforme restou demonstrado, óbice de índole processual que torne indevida sua atuação na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*.

Seja sob a perspectiva objetiva, isto é, referente aos interesses e direitos passíveis de tutela pelo *mandamus* coletivo, seja sob a subjetiva, atinente aos sujeitos substituídos pelos partidos políticos, inexistente restrição estabelecida pela norma constitucional aos partidos políticos, resguardados os valores estampados no artigo 17 da Constituição Federal de 1988.

Padece de vício de inconstitucionalidade material, portanto, a norma do artigo 21 da Lei 12.016 de 2009, seja porque a violação a interesses transindividuais pode ser comprovada independente de dilação probatória, seja porque as agremiações partidárias detêm representação dos interesses da sociedade no processo político do Estado de Direito, razão pela qual é indevida a delimitação de sua atuação aos interesses de seus integrantes.

6. REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva *et ali*. **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

AGLANTZAKIS, Luciana Costa. Dezorzi, Felipe Legitimidade dos partidos políticos para impetração de mandado de segurança coletivo. **Portal da Escola de Governo da Universidade Federal de Santa Catarina**. Curitiba, out. 2007. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/buscalegis> Acesso em: 28 abr. 2018.

ALVIM, Eduardo Arruda. Aspectos do mandado de segurança coletivo à luz da Lei 12.016/09. **Revista Jurídica**, v. 58, n. 392, jun. 2010 - PGE/ES. Disponível em: <http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/RJ%20392%20-%20Doutrina%20Civil.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

ANDRADE, Adriano. *et. al*. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 7. ed. Método: São Paulo, 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 21. ed. 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman V.; ALMEIDA, Gregório Assagra de. Legitimidade ativa e objeto material no mandado de segurança coletivo. **Revista dos tribunais**, v. 895/2010, p. 9-58, maio/2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores. 17. ed. 2010

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Lei Federal n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de processo civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Lei n.7.374 de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Lei n.8.078 de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Lei n.9.096 de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os partidos políticos**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa Jurisprudência**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em: Acesso em 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.196.184**. Tribunal Pleno. Voto da Relatora Ministra Ellen Gracie. Brasília, Publicado em 27/10/2004. Bol.Inf. do STF n.º. 372. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2965221/recurso-extraordinario-re-196184-am>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei PL 4807/2016 - Altera a Lei n.º 12.016, de 7 de agosto de 2009** que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080268>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 34071-Processo Eletrônico Público-Número Único: 0051795-97.2016.1.00.0000 -Mandado De Segurança-Origem: Df - Distrito Federal-**

Relator: Min. Gilmar Mendes-Relator Do Último Incidente: Min. Gilmar Mendes (Ms-Ed-Agr-Ed-Ed) Apenso Principal: Ms34070. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verprocessoandamento.asp?numero=34071&classe=ms&origem=ap&recurso=0&tipojulgamento=m>. Acesso em 27 nov. 2021.

BUENO, Cássio Scarpinella. A legitimidade ativa no mandado de segurança coletivo: art. 5º, LXX, da CF/1988. In: **Doutrinas essenciais de Processo Civil**, v. 9, p. 345-376, out./2011.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERRAREZI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Forense, 2009.

FERREIRA, Olavo A. Vianna Alves; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; SILVA, Márcio Henrique Mendes da. **Comentários à nova lei de mando de segurança**. São Paulo: Método, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 34. ed. 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Partidos políticos e mandado de segurança coletivo. In: **Doutrinas essenciais de Processo Civil**, vol. 9, p. 247, out./2011.

FILHO, Misael Montenegro. **Curso de Direito Processual Civil**. 12. ed. São Paulo: Método, 2016.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra – Portugal: Editora Almedina. 7. ed. 2003.

GOMES JR., Luiz Manoel *et al.* **Comentários à nova Lei do Mandado de Segurança**. São Paulo: RT, 2009. p. 178 e 191.

GRECO FILHO, Vicente. **Tutela Constitucional das Liberdades**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 32, p. 11-26, dez. 1989.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança coletivo. **Doutrinas essenciais de Processo Civil**, v. 9, out./2011.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Mandado de Segurança segunda a lei 12.016, de 07 de Agosto de 2009**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. Ordem dos Advogados do Brasil – mandado de segurança – legitimidade para impetração em favor de seus filiados. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 23, n. 95, p. 79-88, jul./set. 1990.

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

WAMBIER, Luiz Rodrigues. TALAMINI, Eduardo. **Curso Avançado de Processo Civil**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ZANETI JR., Hermes. **O “novo” mandado de segurança coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2013.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

*Data da submissão: 17.11.2020
Data da primeira avaliação: 13/12/2020
Data da segunda avaliação: 04/09/2021
Data da aprovação: 13/10/2021*