



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito

A constitucionalidade da legitimação do Ministério Público para impetrar Mandado de Segurança Coletivo

João Victor Souza Queiroz
matrícula 10/0107664

**Brasília – DF
2015**

João Victor Souza Queiroz

**A constitucionalidade da legitimação do Ministério Público para
impetrar Mandado de Segurança Coletivo**

**Monografia apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito pela Universidade de
Brasília – UnB.**

**Orientador: Professor Wilson Roberto
Theodoro Filho**

**Brasília – DF
2015**

Nome: QUEIROZ, João Victor S.

Título: A constitucionalidade da legitimação do Ministério Público para impetrar Mandado de Segurança Coletivo

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 18.06.2015

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Wilson Roberto Theodoro Filho (Orientador)

Professor Doutor Vallisney de Souza Oliveira

Mestrando Alberto Emanuel Albertin Malta

Agradeço a meus pais, que me deram todo o suporte emocional, educacional e financeiro para que eu pudesse chegar até aqui, e me apoiaram em todas as decisões que tomei. E agradeço a eles e a meu irmão, que sempre estiveram ao meu lado nos momentos ruins e em todas as celebrações de vitórias.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
CAPÍTULO I: O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO.....	9
1.1. Legitimação.....	11
1.2. Extensão da coisa julgada.....	13
1.3. Objeto.....	15
CAPÍTULO II: AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA LEGITIMIDADE PARA IMPETRAR O <i>MANDAMUS</i> COLETIVO.....	20
2.1. As atribuições constitucionais do Ministério Público.....	20
2.2. A legitimidade do Ministério Público para impetrar Mandado de Segurança Coletivo.....	21
2.3. Mandado de Segurança Coletivo X Ação Civil Pública.....	27
2.4. Análise Jurisprudencial.....	29
CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um direito fundamental consagrado no artigo 5º, XXXV da Constituição da República¹.

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI et GARTH, 1988, p. 8).

Nessa perspectiva, as ações coletivas devem ser entendidas como uma importante ferramenta, capaz de permitir o acesso à justiça de maneira eficiente, para a preservação e garantia dos direitos que afetam a esfera supraindividual do cidadão. *“Ainda que o cidadão não procure a jurisdição, a atuação de representantes da sociedade deve ser capaz de garantir o devido amparo da esfera jurídica transindividual, de forma a buscar resultados socialmente justos”* (LANGER, 2010, p. 47).

Leonel (2002, p. 21) defende o processo coletivo como um *“instrumento destinado a tornar acessível a justiça naquelas situações em que ocorram ameaças ou lesões a interesses e direitos que pelos métodos tradicionais do processo de cunho clássico ou individual não seriam tuteláveis”*. Assim o processo coletivo nasce porque o processo civil individual não é capaz de responder a tais espécies de demandas.

O Código de Processo Civil Brasileiro, promulgado em 1973, não se preocupou em proporcionar meios adequados para a tutela dos interesses coletivos, disciplinando apenas a realização de direitos subjetivos e das posições jurídicas singulares. Nele, portanto, o processo visa à satisfação de interesses individuais, e, a partir dessa concepção, partem todas as suas normas procedimentais². *“O Código de Processo Civil Brasileiro é norma*

¹ Art. 5º, XXXV, CF – “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

² O Novo Código de Processo Civil prevê de um mecanismo intitulado Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que será cabível quando houver efetiva repetição de processos que contenham controvérsia, unicamente de direito, sobre a mesma questão e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica:

Lei 13.015/15 (Novo CPC), Art. 985: Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada:

I - a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região;

II - aos casos futuros que versem idêntica questão de direito e que venham a tramitar no território de competência do tribunal.

Havia também, no projeto de lei do novo CPC, outro instituto denominado Incidente de Conversão de Ação Individual em Ação Coletiva o qual permitiria que, em casos de relevância social e dificuldade de formação de

individualista de inspiração nitidamente neoliberal, o que está implícito na redação do art. 6º do referido diploma ao preceituar que ‘ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio’” (LIRA, 2012).

Antes mesmo da elaboração desse Código, entretanto, as relações sociais já se mostravam complexas a ponto de certos interesses não mais se restringirem a tão somente um indivíduo, mas sim abarcarem uma coletividade ou mesmo toda a sociedade³. Nessa linha, pode-se dizer que houve uma massificação das relações sociais e jurídicas (PINTO, 2003, p. 27).

Como consequência da massificação dos interesses, muitas demandas idênticas se repetiam, os interesses individuais se conjugavam e surgia a necessidade de o direito tratar de direitos e questões que ainda não eram regulados na relação clássica e liberal que tradicionalmente inspirava o ordenamento jurídico.

Nos dizeres do Professor Cristiano Paixão Araújo Pinto:

[O Estado Democrático de Direito] decorre da constatação da crise do Estado Social e da emergência – a partir da complexidade das relações sociais – de novas manifestações de direitos. Desde manifestações ligadas à tutela do meio ambiente, até reivindicações de setores antes ausentes do processo de debate interno (minorias raciais, grupos ligados por vínculos de gênero ou de orientação sexual), passando ainda pela crescente preocupação com lesões a direitos cuja titularidade é de difícil determinação (os chamados interesses difusos) (PINTO, 2003, p. 26-27).

Sem instrumentos jurídicos capazes de atender satisfatoriamente às pretensões coletivas, os tribunais ficaram cada vez mais obstruídos por demandas idênticas, tendo de dirimir por diversas vezes conflitos iguais, o que prejudica a atividade judicial,

litisconsórcio, qualquer legitimado para a ação civil pública (art. 5º, Lei nº 7.347/85) pudesse requerer que uma determinada demanda individual fosse convertida em demanda coletiva. Porém, o dispositivo que previa tal mecanismo foi vetado pela Presidente Dilma Rousseff, sob a justificativa de que esse instituto retirava a possibilidade do titular individual do direito de feição coletiva optar pela via individual em detrimento de aguardar a solução do processo coletivo, visto que a referida norma previa que aquela via seria tolhida quando o processo fosse convertido em coletivo. Por outro lado, o artigo 139, X, do novo Código de Processo Civil, estabelece que o juiz estará incumbido, quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, de oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, a outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Ação Civil Pública), e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (CDC), para, se for o caso, promoverem a propositura da ação coletiva respectiva. Existe, ainda, um anteprojeto de Código de Processo Civil Coletivo, PL 5.139/2009, em tramitação no Congresso Nacional (atualmente se encontra na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados) que objetiva reunir, sistematizar e melhorar as regras sobre ações coletivas, hoje existentes em leis esparsas, às vezes inconciliáveis entre si, harmonizando-as e buscando extrair a maior efetividade possível desses importantes instrumentos de acesso à justiça e resolução de conflitos.

³ É importante destacar que os interesses de natureza coletiva já eram importantes desde o século XIX, com o advento do Direito do Trabalho, e que, no mundo, os direitos difusos transindividuais adquiriram paulatina proeminência imediatamente após a Segunda Guerra Mundial.

principalmente em relação à celeridade e à segurança jurídica, já que conflitos idênticos comumente eram julgados por juízes distintos e, conseqüentemente, muitas vezes recebiam soluções diferentes.

Havia ainda o agravante de que, muitas vezes, alguns direitos sem expressão individual, aqueles essencialmente coletivos, simplesmente não eram passíveis de tutela jurisdicional, como por exemplo as questões ambientais (STÉDILE, 2011, p. 7).

Essa situação começou a mudar, no Brasil, com o reconhecimento da importância jurídica e social dos chamados direitos de terceira dimensão, que figuraram pela primeira vez no sistema jurídico pátrio com a introdução da Ação Popular (Lei 4.717/65), mas só se consolidaram com a Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) (RAMPIN, 2011). Tais direitos foram definitivamente incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Constituição de 1988, que absorveu a noção de que existem direitos que não dizem respeito apenas ao indivíduo.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a necessidade de tutelar o fenômeno do direito coletivo (*lato sensu*). Entre algumas das inovações relevantes trazidas por ela nesta seara, pode-se destacar a introdução ou o reconhecimento de uma faceta coletiva a uma ação constitucional indispensável ao sistema jurídico pátrio: o mandado de segurança⁴. Por meio desse “remédio” constitucional, introduzido no ordenamento brasileiro pela Carta Constitucional de 1934, já era possível coibir de forma eficaz o abuso de prerrogativas públicas em detrimento de direitos singulares.

A partir da introdução do mandado de segurança coletivo no rol de garantias constitucionais, passou a existir uma ação judicial apta a proteger direitos supraindividuais, contra o mau uso dos poderes do Estado.

Na mesma Constituição de 1988, incumbiu-se expressamente o Ministério Público da proteção aos direitos difusos e coletivos (art. 129, III, CF)⁵. Isso se deu pelo fato de grande

⁴ Art. 5º, LXIX, CF/88: 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;

⁵ Art. 129, CF/88: São funções institucionais do Ministério Público:

parte desses direitos estarem comumente atrelados a interesses sociais, que são reconhecidos como de responsabilidade do Ministério Público (GARCIA, 2008, p. 50).

O objetivo da presente monografia é discutir se o Ministério Público brasileiro, tendo em vista suas funções institucionais atribuídas pela Carta Magna, está autorizado a impetrar a ação de Mandado de Segurança Coletivo. Tal indagação se faz relevante e se justifica na medida em que o órgão não foi expressamente citado pelo inciso LXX do art. 5º da Constituição, que aduz os legitimados a manejar o *mandamus* coletivo, e nem pela Lei nº 12.016/2009, que regula essa ação.

Tal questionamento se reveste de maior importância ao se compreender que o Mandado de Segurança Coletivo possui potencialidades – como maior celeridade e força coercitiva, por exemplo – inacessíveis à Ação Civil Pública, a qual o *Parquet* nacional está incontestavelmente legitimado a manejar. Desse modo, mantém-se relevante a indagação acerca da utilização daquela ação sumária pelo Ministério Público, mesmo em vista da existência desta.

Assim, este trabalho está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo será estudado o instituto do Mandado de Segurança Coletivo, suas diferenças e semelhanças em relação ao Mandado de Segurança Individual, com foco na legitimidade, extensão da coisa julgada e objeto da ação. Na segunda parte do texto, serão feitos apontamentos acerca das atribuições do Ministério Público brasileiro, de modo a se realizar, posteriormente, uma análise doutrinária, jurisprudencial e das fontes jurídicas pertinentes para determinar se é possível reconhecer a partir do sistema jurídico pátrio a constitucionalidade da legitimação do *Parquet* nacional para impetrar essa ação coletiva. Finalmente, concluir-se-á pela legitimidade do órgão ministerial para manejar o *mandamus* coletivo.

CAPÍTULO I: O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

O mandado de segurança individual é uma garantia constitucional incluída no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1934, em termos similares aos da Constituição vigente. Já o mandado de segurança coletivo surgiu apenas na Constituição Federal de 1988, seguindo o viés de abertura por ela proposta para propiciar tutela judicial às questões que transcendem o indivíduo.

O *writ* coletivo surge, ao lado de outros instrumentos, com a finalidade de desonerar o Judiciário do julgamento de reiteradas questões idênticas em ações individuais, enaltecendo os princípios da economia e da celeridade processuais (SUNDFELD, 1988, p. 165) e, em especial, de tornar viável a tutela de direitos essencialmente transindividuais.

Embora a Constituição Federal de 1988 abrigasse, desde sua promulgação, a previsão do mandado de segurança coletivo, não havia legislação infraconstitucional que regulamentasse o instituto. Assim, a antiga lei do Mandado de Segurança individual (Lei nº 1533/51) era utilizada, analogicamente, para dar operacionalidade à faceta coletiva deste remédio constitucional. Entretanto, tal solução estava longe de ser a ideal:

“Destinando-se a tutelar interesses individuais, a Lei nº 1533/51 obviamente era inadequada para reger o mandado de segurança coletivo, sempre tomando emprestado o que não se amoldava exatamente às suas características.” (DANTAS, 2012)

O dispositivo constitucional, ao tratar do mandado de segurança coletivo, preocupou-se apenas em explicitar a legitimidade ativa dessas quatro entidades: partido político, organização sindical, entidade de classe e associação. A Constituição se omitiu de regulamentar qualquer outra questão relativa especificamente a essa modalidade da ação mandamental.

Para sanar essa omissão, a nova Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/09) destinou alguns de seus artigos⁶ ao Mandado de Segurança Coletivo, limitando a área de

⁶ 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:

abrangência dos direitos a serem defendidos por meio dessa ação, além de definir os limites subjetivos da coisa julgada dessa tutela e restringir o instituto da liminar nesta espécie da ação mandamental. Tal legislação veio no intuito de esclarecer alguns pontos de divergência no que se refere ao instituto. Contudo, como será visto adiante, segundo parte da doutrina, essa regulamentação do aspecto coletivo da ação de segurança é pobre e falha, na medida em que representou verdadeiro retrocesso na sistemática do mandado de segurança coletivo (ALMEIDA et BENJAMIN, 2010, p. 55.).

As duas espécies de mandado de segurança, individual e coletivo, são ações civis mandamentais, exercidas por meio de um processo com rito sumário e especial. Este é o grande diferencial da ação de segurança: visa à expedição de uma ordem, a ser produzida com celeridade, mediante um processo com rito sumário e especial (MEIRELLES, 2003, p. 31), para que se possa coibir com rapidez arbitrariedades praticadas por autoridades.

Por compartilharem um mesmo tronco lógico-jurídico, as duas modalidades da ação mandamental possuem semelhanças em relação aos requisitos exigidos para sua utilização: lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, distinto daqueles amparados por *Habeas Data* ou *Habeas Corpus*; exigência de prova pré-constituída; ilegalidade ou abuso de poder no ato atacado; e ato de autoridade pública ou equiparada.

“Sendo o mandado de segurança coletivo uma variação do writ individual, com peculiaridades, também devem estar presentes os mesmos elementos constantes do inciso LXIX do art. 5º da Constituição.” (BARROSO, 2003, p. 200)

Entretanto, essas duas ações são dotadas de especificidades, decorrentes principalmente do fato de uma ser ação individual e a outra, coletiva, conforme ainda será explanado.

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.

Art. 22. No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.

§ 1º O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

§ 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.

Segundo LEAL (1998, p. 43-45), os elementos que caracterizam uma ação como coletiva são: representação processual (sentido de substituição processual) por um terceiro não detentor do direito material e a extensão da coisa julgada (efeito *erga omnes* ou *ultra partes*). Além dessas duas características, entende-se que as ações coletivas possuem como objetos direitos coletivos *lato sensu*. Tais atributos refletem justamente as principais distinções entre as duas espécies do Mandado de Segurança. Aprofundaremos a seguir essas três diferenças.

1.1 LEGITIMAÇÃO

O Mandado de Segurança Coletivo caracteriza-se por se articular a partir do instituto da substituição processual, tendo em vista que tanto a Constituição Federal (art. 5º, inciso LXX, ‘a’ e ‘b’) quanto a legislação infraconstitucional (art. 21, Lei nº 12.016) indicaram algumas instituições como legitimadas extraordinárias para impetrar o *mandamus* coletivo, substituindo, na relação processual, os titulares do direito material.

A título exemplificativo, o partido político, que é um dos autorizados a manejar a ação de segurança coletiva, poderá impetrar o *writ* na defesa de seus membros e, em alguns casos, da sociedade. A associação poderá impetrá-lo para tutelar direito dos associados⁷. Ambos, na condição de autores da ação coletiva, estarão almejando a tutela de direitos de outrem. Trata-se de legitimação extraordinária, ou seja, são as hipóteses excepcionais, previstas em lei, que autorizam a defesa de interesse alheio em nome próprio, conforme prevê o art. 6º do Código de Processo Civil⁸.

Já na espécie singular do Mandado de Segurança, somente o próprio titular do direito está legitimado a pleitear sua tutela em juízo. A ação mandamental individual é passível de ser impetrada por qualquer sujeito de direito, desde ele que seja titular deste direito, de caráter individual, que se busca amparar (FUX, 2010, p. 20). Essa é a chamada legitimação ordinária, ou seja, defesa de direito próprio em nome próprio.

Destaque-se que inclusive os extraordinariamente legitimados a propor o *mandamus* coletivo podem pleitear direito próprio no âmbito individual da ação de segurança. Portanto,

⁷ Conforme estabelecido no artigo 21 da Lei nº 12.016/09.

⁸ Art. 6º, CC/73: Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

uma associação que possui pretensão de impetrar mandado de segurança para defesa de seus próprios interesses institucionais, e não dos associados, deverá lançar mão da modalidade singular da ação mandamental, pois, nessa hipótese, inexistente a substituição processual, elemento caracterizador da demanda coletiva.

Cabe ressaltar que, em sede de Mandado de Segurança individual, de forma excepcional, é admitida uma hipótese de substituição processual, prevista no art. 3º da Lei nº 12.016⁹, na qual o titular de um direito líquido e certo que decorre de um direito de terceiro, também líquido e certo, poderá impetrar Mandado de Segurança a favor do direito originário, se o seu titular (o terceiro) não o fizer no prazo de 30 (trinta) dias, quando notificado judicialmente. Nesse caso, a substituição é autorizada para que o titular do direito decorrente não tenha seu direito esvaziado pela inércia do titular do direito originário.

Ainda no tocante à legitimação, na seara individual do Mandado de Segurança, outro ponto importante é que a Lei nº 12.016, no §3º do seu art.1º¹⁰, estabelece que na hipótese de comunhão de direito a legitimidade será concorrente. Assim, quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o Mandado de Segurança na modalidade individual, que vinculará os outros titulares do direito na hipótese de concessão da segurança. Assim explica Luiz Fux:

O § 3º do art. 1º da Lei nº 12.016 em essência limita-se a afirmar que cada um dos cotitulares poderá, isoladamente, impetrar Mandado de Segurança para defender direito comum; não obstante, em nenhuma passagem preveja que a sua atuação vinculará aos demais, o que nos leva a concluir que não se trata de substituição processual, mas, legitimidade concorrente dos cotitulares. O que ocorre é que a concessão da ordem retira o interesse processual na impetração pelos demais, sendo certo que a recíproca não é verdadeira, na hipótese de denegação. (FUX, 2014)

Em relação a essa hipótese, o Supremo Tribunal Federal (STF) já consagrou o entendimento de que o indivíduo, isoladamente, não pode buscar, por meio da ação de mandado de segurança coletivo, a tutela de direitos transindividuais. O art. 1º, §3º, Lei nº 12.016, portanto, só possui aplicabilidade no âmbito do Mandado de Segurança Individual, que se restringe à tutela de direitos individuais violados. Editou-se, inclusive, a Súmula nº 101, cujo texto dispõe que “*o mandado de segurança não substitui a ação popular*”, posto

⁹ Art. 3º, Lei n.12.016/09: O titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, no prazo de 30 (trinta) dias, quando notificado judicialmente.

¹⁰ Art. 1º, §3º, Lei n.12.016/09: Quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança.

que, segundo a Corte, esta é ação adequada para que o particular possa pleitear a tutela de interesses coletivos.

1.2 EXTENSÃO DA COISA JULGADA

Na seara das ações individuais, é pacífico o entendimento de que os limites subjetivos da coisa julgada se restringem às partes do processo (CUNHA et SILVA, 1990, p. 195), em face do chamado efeito *inter partes* da sentença. Entretanto, esta solução não é adequada às ações coletivas, que possuem como um de seus principais objetivos evitar a repetição de demandas judiciais (GRINOVER, 1991, p. 81). Por esse motivo, outra característica das ações que tutelam direitos supraindividuais é justamente a extensão da coisa julgada para além das partes que estão litigando no processo.

Existem dois tipos de efeito que podem decorrer da expansão da coisa julgada para além das partes litigantes, são o efeito *erga omnes* e o efeito *ultra partes*.

O efeito *erga omnes* ocorre quando a coisa julgada atinge a sociedade como um todo. Dá-se comumente esse efeito às tutelas que versam sobre interesses difusos. Já o efeito *ultra partes* é o nome que se dá quando a coisa julgada se estende apenas a um grupo de indivíduos.

“No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante”. Esta é a literalidade do artigo 21 da Lei nº 12.016/09. A partir desse dispositivo é possível inferir que tal ação terá efeitos *ultra partes*.¹¹

Entretanto, o parágrafo primeiro do artigo 22¹² dispõe que o mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais. O dispositivo estabelece como requisito, para que os efeitos da coisa julgada decorrente da ação coletiva beneficiem

¹¹ Vale ressaltar que ao ser admitida a tutela de direitos difusos por via dessa ação, nestes casos, deverá ser adotado o efeito *erga omnes*.

¹² Art. 22, §1º, Lei nº 12.016/09: O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

eventual litigante individual, a requisição de desistência da ação mandamental singular no prazo de 30 dias, a contar da ciência da comprovada impetração da segurança coletiva.

Dessa forma, se houver algum indivíduo pertencente ao grupo representado extraordinariamente em sede da ação de segurança coletiva, pleiteando pela via do *writ* individual a tutela singular de igual direito, deverá requerer a desistência de sua ação individual, dentro do prazo supracitado, para que possa ser beneficiado por eventual procedência da lide coletiva¹³.

Se não houver a desistência do mandado de segurança individual no prazo apontado, o impetrante não poderá se valer dos efeitos do mandado de segurança coletivo. Porém, se ocorre a desistência e expira-se o prazo decadencial de 120 dias, previsto no artigo 23 da Lei nº 12.016/09¹⁴, a proteção do direito pela via do *mandamus* individual fica inviabilizada (PENNA, 2010, p. 3).

Importante ressaltar que a referida desistência do processo individual pode ocorrer em qualquer tempo ou grau de jurisdição, ainda que a impetração individual tenha recebido sentença de improcedência (DANTAS, 2012), desde que respeitado o prazo de 30 dias da ciência processual do mandado de segurança coletivo.

A rejeição de qualquer mandado de segurança por insuficiência de provas importa no reconhecimento do não preenchimento do pressuposto constitucional de cabimento do “direito líquido e certo” (GRINOVER, 2001, p. 844). Desse modo, a decisão que afasta a via do *writ* por ausência de prova da liquidez e certeza do direito não interfere no mérito da questão e, portanto, não impede a sua repropositura, fundada em novas provas, de acordo com o §6º do art. 6º da Lei nº 12.016/09¹⁵ e a Súmula nº 304 do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁶.

Ademais, mesmo que a ação coletiva seja rejeitada no mérito e, assim, fiquem os legitimados extraordinários impedidos de intentar nova demanda, a via individual restará

¹³ A possibilidade de se manter a coexistência de ação coletiva e ações individuais, possivelmente pode enfraquecer a natureza mesmo da tutela coletiva. Entretanto, tal discussão escapa ao tema da presente pesquisa.

¹⁴ Art. 23, Lei nº 12.016/09: O direito de requerer mandado de segurança extingue-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.

¹⁵ Art. 6º, §6º, Lei nº 12.016/09: O pedido de mandado de segurança poderá ser renovado dentro do prazo decadencial, se a decisão denegatória não lhe houver apreciado o mérito.

¹⁶ Súmula nº 304 do STF: Decisão denegatória de mandado de segurança, não fazendo coisa julgada contra o impetrante, não impede o uso da ação própria.

resguardada, desde que não se ultrapasse o prazo de 120 dias supracitado. A referida Súmula nº 304 do STF corrobora essa interpretação: “*Decisão denegatória de mandado de segurança, não fazendo coisa julgada contra o impetrante, não impede o uso da ação própria*”.

1.3 OBJETO

Ambas as espécies do *mandamus* se amparam na mesma lógica jurídica, porém são destinadas à proteção de direitos líquidos e certos distintos. A espécie individual da ação mandamental se destina a amparar lesões a direitos subjetivos, que são aqueles que possuem um indivíduo como titular. Já a sua faceta coletiva age no âmbito dos direitos coletivos, dos quais um indivíduo não é, exclusivamente, seu único titular, pois se reportam a uma coletividade.

Miguel Reale define direito subjetivo como “*a possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio*” (REALE, 1999, p. 262). Estes direitos apresentam-se com titulares individualizáveis e definíveis e com objeto delimitado ou delimitável no âmbito de relações sociais que visam à consecução de interesses em sua maior parte individuais.

Já os direitos coletivos, nos dizeres de José Luis Bolzan de Moraes, possuem “*como característica preliminar e central a titularidade disseminada em diversas pessoas*” (MORAIS, 1996, p. 127-128). Esta categoria de direitos possui mais de uma espécie. O artigo 81¹⁷ do Código de Defesa do Consumidor¹⁸, em seu parágrafo único, definiu as três modalidades de direitos coletivos existentes:

1^a - Os interesses ou direitos difusos, que se caracterizam pela indeterminação de seus titulares e pela inexistência de qualquer relação jurídica entre os titulares anterior à lesão. Além disso, o bem jurídico a ser tutelado é indivisível.

¹⁷ Art 81, parágrafo único, CDC/90: “A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

¹⁸ O CDC foi a primeira lei nacional a definir as espécies de direitos coletivos *lato sensu*.

2ª - Os interesses ou direitos coletivos *stricto sensu*, que possuem como titulares um grupo, uma categoria ou uma classe de pessoas (indeterminadas, mas determináveis, frise-se, enquanto grupo, categoria ou classe), havendo entre eles uma relação jurídica-base anterior à lesão, porém ainda sendo o bem jurídico indivisível.

3ª - Os interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos, de acordo com o Código supracitado, os decorrentes de origem comum. São aqueles em que o interesse é individualizado na pessoa de cada um dos prejudicados, fazendo com que as pessoas sejam determináveis.

Existe uma discussão importante acerca de quais são os direitos supraindividuais que podem ser tutelados pela modalidade coletiva do *mandamus*.

A Carta Magna, ao instituir o Mandado de Segurança Coletivo não delimitou o âmbito dos direitos a serem tutelados por essa via, porém, a legislação infraconstitucional (Lei n.12.016/09) o fez, por meio do parágrafo único de seu artigo 21¹⁹.

Tal dispositivo foi muito criticado pela doutrina, pois deixou de contemplar os direitos difusos, dando a entender que tais interesses não seriam passíveis de tutela por meio da ação coletiva de segurança.

[...] qual o objeto do mandado de segurança coletivo? Parece evidente, pela própria gênese do instituto, inquestionavelmente derivado do mandado de segurança individual, que a finalidade do novo remédio heroico é a proteção de direito líquido e certo coletivo (*lato sensu*), pois, segundo Celso Ribeiro Bastos, ‘o ponto fulcral da novidade introduzida consiste, sem dúvida, na possibilidade de defesa coletiva dos direitos’ (Bastos; Martins, 1988, p. 352). É mister seja esclarecido que o vocábulo coletivo é aqui aplicado em amplo espectro. Nele estão compreendidos os direitos (ou interesses) difusos, coletivos (*stricto sensu*) e individuais homogêneos, [...] pois o que é ‘líquido e certo’ para o indivíduo pode também sê-lo para a coletividade. (CARVALHO, 1993, p. 84-85)

Os direitos e garantias fundamentais não são passíveis de interpretação restritiva (GRINOVER, p. 76), portanto, não tendo a Constituição Brasileira de 1988 limitado os direitos coletivos a serem tutelados por meio desse remédio constitucional, a regra é que seja considerado legítimo de receber a referida tutela qualquer direito coletivo que cumpra os

¹⁹ Art. 21, parágrafo único, Lei n.12.016/09: 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.

requisitos elencados para o Mandado de Segurança, ou seja, possuir liquidez e potencial certeza (ou seja, a desnecessidade de dilação probatória).

Além disso, segundo o princípio da máxima efetividade (da eficiência ou da interpretação efetiva), o intérprete deve atribuir à norma constitucional o sentido que lhe dê maior efetividade social, a fim de extrair dela todas as suas potencialidades. Desse modo, se torna imperativo o reconhecimento da legitimidade do mandado de segurança coletivo para a defesa de direitos difusos, visto que não há nenhum empecilho à sua utilização. Compartilham desse entendimento, diversos doutrinadores:

O jurista Luis Otávio Stédile, assevera que:

Ora, haveria alguma razão (de ordem constitucional) para restringir o que constituinte optou expressamente por não restringir? Não nos parece. Deve-se recordar, inclusive, como bem anotado por Ada Pellegrini Grinover (1991, p. 76), que os instrumentos jurídico-processuais previstos na Constituição devem ter interpretação que lhes garanta a maior eficácia possível (conforme interpretação do art. 5º, § 1º, CF). Interpretando-se a lei, portanto, a partir da Constituição, verifica-se que o *writ* coletivo tem cabimento para salvaguardar, também, direitos difusos. (STÉDILE, 2011, p. 49)

No mesmo diapasão, Benjamin e Almeida afirmam:

A melhor exegese do dispositivo confere característica enumerativa, exemplificativa ou, ao menos, não exaustiva ao rol do art. 21, parágrafo único, da Lei n. 12.016/2009, já que não seria lícito ao legislador ordinário tolher ou limitar a eficácia jurídica de uma garantia fundamental, como o mandado de segurança coletivo, inscrito formalmente no catálogo de direitos fundamentais do art. 5º da Constituição Federal. (ALMEIDA et BENJAMIN, 2010, p. 54)

Luiz Manoel Gomes e Rogério Favreto seguem a mesma linha:

De qualquer modo, a omissão do legislador em deixar de incluir os direitos difusos no rol do art. 21 da Lei do Mandado de Segurança mostra-se irrelevante, *data venia*, pois o art. 5º, incisos LXIX e LXX, da CF/1988 exige apenas que tenha sido violado direito líquido e certo, não restringindo a categoria do direito (difuso, coletivo ou individual homogêneo). [...] Temos que qualquer tipo de direito pode ser veiculado ou defendido em sede de mandado de segurança coletivo, inclusive os difusos, desde que haja prova pré-constituída”. (JUNIOR et FAVRETO, 2014)

Renata Penna também defende esse raciocínio:

Se houver prova pré-constituída, nada obsta a sua propositura, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 5º, incisos LXIX e LXX, apenas exige que tenha ocorrido violação a direito líquido e certo e não restringe à categoria de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. (PENNA, 2010, p. 3)

Para Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, a omissão do parágrafo único do artigo 21 quanto aos direitos difusos significa verdadeiro retrocesso e não se deve interpretá-la literalmente. Eis as suas palavras:

Impedir a tutela de direitos difusos mediante mandado de segurança coletivo a partir de uma interpretação literal do art. 21 da Lei nº 12.016, importa inquestionável retrocesso na proteção do direito fundamental à tutela adequada dos direitos. A alusão à tutela coletiva mediante mandado de segurança revela a preocupação constitucional com a dimensão coletiva dos direitos – e com isso dá azo ao reconhecimento da dignidade outorgada pela nossa Constituição aos novos direitos. (SARLET, MARINONI et MITIDIERO, 2012, p. 690)

Não havendo necessidade de ampla dilação probatória, não se verifica qualquer óbice legal ou fático a impedir a impetração de mandado de segurança coletivo, ainda que se almeje a defesa de direito difuso. Qualquer restrição ao mandado de segurança deve ser compreendida como restrição a um direito fundamental e, como tal, deve ser justificada constitucionalmente (SANT'ANNA, 2014).

Registre-se que, em sentido contrário, entendendo como aplicável a restrição à tutela dos direitos difusos pela via da segurança coletiva, temos os doutrinadores Hely Lopes Meirelles, Gilmar Ferreira Mendes, Arnold Wald (MEIRELLES, WALD e MENDES, 2009, p. 123) e Fernando da Fonseca Gajardoni (GAJARDONI, 2009, p. 108-109).

O principal argumento defendido por parte da doutrina que entende não ser cabível a impetração do mandado de segurança coletivo para a proteção de direitos difusos, é a suposta incongruência entre estes direitos e o que se entende por direito líquido e certo.

Nessa linha de raciocínio, haveria uma incompatibilidade entre a fluidez e amplitude dos direitos difusos com a ideia de certeza e delimitação absoluta dos direitos líquidos e certos. Por surgirem de circunstâncias de fato, sem uma relação jurídica pré-existente entre sujeito ativo e passivo, seria difícil para a entidade impetrante do mandado de segurança coletivo apresentar prova documental pré-constituída do direito difuso, indispensável à propositura das ações mandamentais. (JUNIOR, 2009, p.47).

Nesse sentido, o posicionamento do professor Uadi Lamêgo Bulos:

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 com algo existente, inconcusso, alheio a qualquer investigação probatória que não seja a produzida, liminarmente, por via de documentos. Cremos que os interesses difusos, por serem espalhados “desorganizados”, muito amplos,

fluidos e amorfos, não podem ser comprovados, documentalmente, na petição inicial. (BULOS, 1996, p.65)

No entanto, o conceito de direito líquido e certo se afigura como eminentemente processual. Ou seja, se refere à forma de apresentação em juízo de determinado direito, devendo este estar comprovado documentalmente no processo, sem necessidade de dilação probatória complementar.

Dito isso, não se verifica, a princípio, incompatibilidade entre a noção de direito líquido e certo com a proteção de direitos difusos. Isto porque qualquer direito quando comprovado documentalmente, sem necessidade de produção de provas ou maiores esclarecimentos, será líquido e certo, inclusive, um direito difuso.

É inegável que os direitos difusos possuem um caráter mais abstrato do que os demais direitos coletivos. Na medida em que seus titulares são indetermináveis, sua abrangência muitas vezes é de difícil mensuração.

Todavia, não há incongruência entre direitos difusos e direitos comprováveis documentalmente sem necessidade de dilação probatória. Desde que aqueles possam ser provados por meio de prova documental pré-constituída, havendo prova da ilegalidade e/ou abuso de poder, o juiz poderá analisar se o direito difuso é líquido e certo, sem rejeitar, *prima facie*, o cabimento da ação mandamental.

São escassas as decisões judiciais abordando essa questão. Destaca-se o seguinte trecho extraído de julgado do STF proferido antes da vigência da lei nº 11.206/2009:

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.²⁰

Superada a discussão acerca das espécies de direitos coletivos tuteláveis pelo mandado de segurança coletivo, é importante frisar que o objeto desta ação sempre estará limitado à extensão da legitimidade processual conferida pelo ordenamento ao substituto processual que a estiver manejando. O objeto, assim, será diferente em face de cada

²⁰ Min. Ellen Gracie, no STF, Pleno, RE nº 196.184, j. em 27.10.2004, RE 196.184, transcrições, Bol. Inf. do STF nº 372.

legitimado extraordinário, de acordo com as restrições apontadas pelo artigo 21 da Lei nº 12.016/2009. Tais limitações possuem como baliza as finalidades de cada instituição legitimada.

Por fim, interessante colacionar decisão do STF²¹ que exige que os direitos defendidos em mandado de segurança coletivo devem guardar pelo menos certa comunhão de suporte fático a fim de evitar a necessidade de exame de forma particularizada da situação de cada substituído, o que seria inviável em sede de ação coletiva:

MS 14474 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2009/0128270-4

PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – PECULIARIDADES QUE DEVEM SER OBSERVADAS QUANDO DA IMPETRAÇÃO - AUSÊNCIA DE IDENTIDADE DE SUPORTE FÁTICO ENTRE OS DIREITOS DOS SUBSTITUÍDOS - DESCABIMENTO DO *WRIT*.

1. Em sede de mandado de segurança coletivo é necessário que os apontados direitos guardem certa comunhão de suporte fático, sob pena de tornar necessário ao órgão julgador, para concluir pela legitimidade passiva da autoridade coatora e pela existência de direito líquido certo, que examine de forma particularizada a situação de cada substituído, providência inviável em sede de ação coletiva. Precedente.

2. Mandado de segurança extinto sem resolução do mérito.

²¹ STJ - MS 14474 /DF – Relator Ministra ELIANA CALMON, julgado em: 28/10/2009, DJe 10/11/2009.

CAPÍTULO II – AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA LEGITIMIDADE PARA IMPETRAR O MANDAMUS COLETIVO

2.1 AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art. 127 da Constituição Federal de 1988 dispõe que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e lhe incumbe a tarefa da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.²²

Na seara civil, o interesse social pode vir tanto relacionado a direitos coletivos *lato sensu*, por exemplo, a proteção do meio ambiente e da integridade do patrimônio público, como ligado a direitos individuais indisponíveis, como a proteção de idosos, crianças e adolescentes.

Na sequência, o artigo 129 da Carta Magna estabeleceu as funções institucionais do Ministério Público. Em seu inciso II, elenca:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

É importante notar que o constituinte fez questão de ressaltar o papel de defensor dos interesses sociais atribuído ao órgão ministerial, em face da ação danosa do Poder Público ou de seus agentes. Assim, a fiscalização a ser exercida pelo Ministério Público recai também sobre o Estado. Afinal, o Poder Público existe para buscar a satisfação dos interesses da sociedade juridicamente reconhecidos, portanto, sua atuação deve ser voltada sempre para esse fim.

Desse modo, se a atuação do Estado for contrária aos preceitos estabelecidos na Carta Magna, compete ao Ministério Público combatê-lo como forma de garantir que o Estado e os agentes públicos respeitem os preceitos constitucionais, que refletem os interesses da sociedade juridicamente reconhecidos.

²² Art. 127, CF: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O inciso III do mesmo artigo da Carta Magna²³ dispõe que entre as funções institucionais do Ministério Público está a defesa do patrimônio público e social e de qualquer outro interesse difuso e coletivo.

Por conta dessa previsão constitucional, o *Parquet* tornou-se o promotor dos interesses transindividuais. A Constituição, ademais, conferiu-lhe alguns instrumentos para possibilitar o cumprimento deste escopo: o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública. Esta é uma ação coletiva de rito ordinário, que possui um amplo *rol* de entidades públicas legitimadas a manejá-la. Já aquele, é um procedimento investigativo, exclusivo do órgão ministerial, que tem como objeto lesões a direitos supraindividuais e individuais indisponíveis.

“Enfim, pretendeu a Constituição alçar o Ministério Público como defensor dos direitos metaindividuais, com atuação guiada especialmente para questões que envolvem a coletividade, com utilização de instrumentos extrajudiciais e com a judicialização do conflito.” (FONSECA, 2011)

2.2 A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Após a análise do instituto do mandado de segurança coletivo e a constatação da destinação constitucional do Ministério Público para a tutela de direitos metaindividuais, têm-se subsídios para apresentar argumentos, acerca da legitimidade ativa do *Parquet* para manejar a aludida ação mandamental.

A questão da legitimidade do Órgão Ministerial para ajuizar a ação mandamental coletiva passa pela discussão acerca da taxatividade ou não do rol de legitimados para o ajuizamento dessa demanda.

Boa parte da doutrina afirma categoricamente que referido rol não é taxativo: Eduardo Arruda Alvim (ALVIM, 2008, p. 658), Didier Jr. (DIDIER JR, 2009, p. 345), Nelson Nery Junior (NERY JUNIOR, 1990, p. 155), José Antonio Remédio (REMÉDIO,

²³ Art. 129, CF/88. 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;

2002, p. 523-524), Luis Fux (FUX, 2010, p. 143-144), Marta Casadei Momezzo (MOMEZZO, 2000, p. 81) e Carlos Alberto Pimentel Uggere (UGGERE, 1999, p. 71-72).

Sarlet, Marinoni e Mitidiero também acreditam que tal rol de legitimados não é taxativo:

É de se questionar se a legitimação aqui prevista é exclusiva, ou seja, se o *rol* trazido no dispositivo em questão é exaustivo. Nada há que autorize esta conclusão. A garantia fundamental, como cediço, não pode ser restringida, mas nada impede (aliás será muito salutar) que seja ampliada. Daí ser possível questionar-se da possibilidade de autorizar os legitimados para as ações civis públicas a proporem mandado de segurança coletivo. Partindo-se do pressuposto de que o mandado de segurança é apenas uma forma de procedimento, mostra-se impossível fugir da conclusão de que a tutela dos interesses coletivos já foi outorgada, pelo texto constitucional e por diplomas infraconstitucionais, a outras entidades além daquelas enumeradas no dispositivo em exame. Ora, se essas outras entidades já estão habilitadas à proteção desses interesses, qual seria a racionalidade em negar-lhes autorização para utilizar uma via processual de proteção? Absolutamente, nenhuma. Diante disso, parece bastante razoável sustentar a ampliação – pelo direito infraconstitucional e também pelas normas constitucionais (v.g., art. 129,III) – do *rol* de legitimados para a impetração deste remédio constitucional, de sorte que todos os autorizados para as ações coletivas também tenham à sua disposição o mandado de segurança coletivo como técnica processual para a proteção dos interesses de massa. (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2012, p. 690)

Segundo o ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Fux:

A exegese de que a Lei nº 12.016/2009, de fato intentou restringir a legitimidade ativa somente às instituições ali expressamente citadas, não revela o melhor resultado hermenêutico, uma vez que qualquer limitação ao exercício dos direitos fundamentais deve ser excepcional. Essas categorias de direitos reclamam do intérprete ampla flexibilidade ideológico vernacular apta a lhes conferir maior efetividade, consoante ‘o princípio da proibição do retrocesso’, segundo o qual uma vez alcançado determinado grau de concretização de uma norma constitucional definidora de direito fundamental, fica o legislador proibido de suprimir ou reduzir essa concretização sem a criação de mecanismo outro que seja equivalente ou substituto. (FUX, 2014)

Luis Otávio Stédile argumenta acerca da desnecessidade de uma previsão explícita no rol para que possa ser concedida a tutela:

É justificável a necessidade de uma previsão normativa literal e específica para que se possa admitir um outro legitimado, estranho àquele rol? Relembre-se o que reza o art. 6º do Código de Processo: “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”. Ora, a regra não exige um texto literalmente explícito e específico como pode ter pretendido sustentar Lourival Gonçalves de Oliveira (1990, p. 144). Pode essa legitimidade defluir de uma interpretação sistemática do ordenamento, desde que se conclua, com isso, que a lei autoriza determinado ente ao manejo do mandado de segurança coletivo. (STÉDILE, 2011, p. 65)

Corroborando com esse entendimento sobre a interpretação estritamente literal das normas jurídicas, temos Antônio Carlos Cintra do Amaral:

É frustrante encontrarmos quem ainda busca efetuar uma interpretação estritamente literal das normas jurídicas. São operadores do Direito que, ao invés de indagar sobre o “sentido”, a “*ratio*”, a “finalidade” da norma, preocupam-se exclusivamente em saber qual é o significado linguístico das palavras contidas no texto legal. O intérprete de uma norma jurídica deve buscar o seu “sentido”, sem se ater somente à literalidade do texto. A interpretação estritamente literal está ultrapassada. Para entender uma norma jurídica, deve o intérprete analisar o texto através do qual ela é formulada. Mas a tarefa do intérprete não se limita a verificar o teor literal do texto analisado. (AMARAL, 2001)

Os princípios da razoabilidade, unidade, e máxima eficácia devem ser o guia do intérprete do Direito. O fato de ter o constituinte previsto a possibilidade de impetração do *writ* coletivo por partidos políticos, organizações sindicais, entidades de classe e associações no próprio corpo da Constituição não impede, por si só, a ampliação desta lista de legitimados. Em se tratando de uma garantia fundamental, é preciso verificar se existe algum valor que esteja constitucionalmente protegido que justifique a estrita manutenção do entendimento literal da norma constitucional enumerativa.

O Supremo Tribunal Federal²⁴, por exemplo, decidiu que não poderiam ser feridos os princípios republicano e da isonomia, que vedam a concessão de privilégios infundados a autoridades e ex-autoridades, ao declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.286/2002, que pretendia ampliar as hipóteses de foro privilegiado, constitucionalmente previstas, no julgamento de agentes políticos.

Assim, deve o intérprete do direito questionar se existe algum motivo, algum valor constitucional a se proteger, para que seja vedada a concessão da legitimidade para impetração do mandado de segurança coletivo a outros entes além daqueles citados pela referida norma constitucional enumerativa. O mero apego à literalidade da norma, não pode servir de justificativa a essa limitação.

A segurança jurídica, uma vez não declarando o constituinte que o *rol* em comento não poderá ser ampliado, não é elemento que se verifica na aplicação literal dos textos legais, mas na coerência interna e externa do ordenamento jurídico. Assim, desde que seja mantida sua coerência e organicidade, a admissão de outros legitimados ativos a impetrar o *mandamus* coletivo não lhe gera qualquer ofensa, pelo que é apenas aparente a proteção deste valor ao adotar-se uma visão fechada do inciso LXX (da Constituição). (STÉDILE, 2011, p. 64)

Desse modo, seria equivocado argumentar que a concessão da legitimidade a outras entidades, diversas daquelas expressas no referido *rol*, para impetrar a ação fere o princípio da segurança jurídica, uma vez que não há lesão a qualquer norma jurídica, apenas à mera

²⁴ STF - ADI: 2797 DF, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 15/09/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-12-2006.

literalidade de um enunciado lido isoladamente, ao admitir-se a abertura, fundada em argumentos constitucionais, do rol disposto no art. 5º, inciso LXX, da Carta Magna e no art. 21, *caput*, da Lei n. 12.016/2009.

Assim sendo, não se verifica a existência de valor algum que seja preterido no caso de uma eventual ampliação do *rol* em comento. Não ocorre qualquer prejuízo à tutela jurisdicional e à sua efetividade com tal ampliação. Muito pelo contrário, admitir a abertura desse dispositivo enumerativo, desde que respeitada a representatividade do substituto para com o grupo substituído, otimizará os instrumentos coletivos de proteção judicial.

Não se desconhece que parte da doutrina oferece resistência à aceitação da impetração de mandado de segurança coletivo por aqueles que não estão expressamente arrolados no artigo 5º, inciso LXX, da CF/88, e no *caput* do artigo 21 da Lei nº 12.016/09. São exemplos de juristas que adotam a posição restritiva: Luis Roberto Barroso (BARROSO, 2003, p. 202), José Rogério Cruz Tucci (TUCCI, 1990, p. 49-50), Maurício Mota, Gomes Junior (GOMES JUNIOR, 2009, p. 178-179), Roberto Botelho (BOTELHO, 1997, p. 266), Evandro Takeshi Kato (KATO, 1994, p. 260), Hermes Zaneti Junior (ZANETI JUNIOR, 2001, p. 95-96) e Sebastião de Oliveira Lima (LIMA, 1993, p. 137).

Alguns dos argumentos sustentados por essa parte da doutrina são os de que não se pode conceder legitimidade a quem a Constituição Federal não atribuiu (o que já foi rebatido acima) e que outros possíveis legitimados, como o Ministério Público, não necessitam do mandado de segurança coletivo, pois podem utilizar outros instrumentos processuais para a tutela coletiva, em especial, a Ação Civil Pública.

Nas palavras de MILLER (2001, p. 442-443):

Se o art. 5º, inciso LXX, estabelece taxativa e completamente o *rol* dos legitimados à impetração do *writ* coletivo, não pode uma norma inferior (lei ordinária) ampliar essa legitimação, ainda que seja para beneficiar entes coletivos, corpos intermediários da sociedade, como os Estados, os Municípios ou o Ministério Público. Ao Ministério Público caberá a defesa dos interesses metaindividuais em juízo mas através de instrumentos jurídicos próprios de que é titular como a ação direta de inconstitucionalidade e a ação civil pública; o mandado de segurança coletivo, no nosso entendimento, não poderá ser empregado por nenhum ente coletivo que não esteja expressamente previsto na norma constitucional, pois esta é exaustiva, ou seja, só podem ser substitutos processuais em um litígio judicial aqueles expressamente autorizados a fazê-lo por esta norma da Lei Maior.

Também nesse sentido, FAVRETO (2010, p. 84): “*Não concordamos com a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo pelo Ministério Público,*

isso na medida em que a legitimidade prevista na Constituição Federal é restritiva, sem possibilidade de ampliação pelo intérprete.”.

Especificamente no que diz respeito à legitimidade do Ministério Público para impetrar mandado de segurança coletivo, entende-se que, apesar de não estar expressa na Constituição e na lei que se refere aos autorizados a manejar essa ação, pode-se inferi-la, a partir de outros dispositivos constitucionais.

“Os princípios da unidade da constituição e do efeito integrador exigem que a Constituição seja interpretada em sua globalidade, com rechace de contradições e favorecimento à integração política e social” (CANOTILHO, 2003, p. 966). A interpretação isolada das alíneas *a* e *b* do inciso LXX do art. 5º da CF/1988 resultaria em equívoco interpretativo por não levar em conta o texto constitucional como um todo, especialmente após observada a destinação constitucional conferida ao *Parquet*.

A interpretação do art. 5º, LXX, *a* e *b* da CF/1988 deve ser complementada pela análise da integralidade do texto constitucional, especificamente das atribuições conferidas ao Ministério Público, como defensor dos direitos sociais e coletivos.

Conforme visto anteriormente, a Constituição atribuiu ao Órgão Ministerial a defesa dos interesses sociais e dos direitos difusos e coletivos. Inclusive, faz menção especial ao resguardo de direitos em face da ação danosa da própria Administração Pública. A questão foi de tal forma colocada pelo constituinte que ao Ministério Público foi conferido o papel de promover as medidas necessárias ao desempenho desta função específica (arts. 127, *caput* e 129, II e III, CF).

Desse modo, considerando que o *mandamus* coletivo é uma espécie de ação coletiva apta a proteger, em diversas situações, o interesse social por meio da tutela de direitos supraindividuais, e verificando ainda que é função institucional do Ministério Público a defesa desses interesses, não deveria ser afastada a legitimidade do órgão para a impetração do mandado de segurança coletivo, mesmo que o *Parquet* não se encontre elencado no inciso LXX, do art. 5º da Constituição Federal. Dessa forma, dar-se-ia máxima aplicação às suas funções institucionais definidas nos arts. 127, *caput*, e 129 da Constituição Federal.

Conforme já afirmado anteriormente, por se tratar de uma garantia constitucional, não deve ser conferida uma interpretação restritiva ao mandado de segurança coletivo, mas

sim extensiva. Ada Pellegrini Grinover corrobora esse entendimento ao aduzir que “os instrumentos jurídico-processuais previstos na Constituição devem ter interpretação que lhes garanta a maior eficácia possível” (GRINOVER, 1991, p. 76), conforme interpretação do art. 5º, § 1º, CF. Trata-se do princípio da máxima efetividade da norma constitucional.

Bruno Fonseca, também já se manifestou sobre o tema:

O fato de o art. 5º, LXX, *a* e *b* da CF/1988 não ter se reportado ao Ministério Público como legitimado ativo, abstém-se de impedir a legitimidade da instituição para impetrar mandado de segurança coletiva. Cumpre interpretar aludido dispositivo em conjunto com o desenho constitucional do *Parquet*, especialmente sua destinação como defensor dos direitos sociais. Assim, no cumprimento de sua missão, caso necessário, é possível manejar referida ação mandamental. (FONSECA, 2011)

Sérgio Ferraz também defendeu a legitimação do Ministério Público para a impetração do *writ* coletivo:

É inequívoco que pode o Ministério Público impetrar mandado de segurança coletivo naqueles casos em que a Constituição da República lhe atribui, como função institucional (art. 129), a defesa judicial de determinados direitos e interesses [...]. Se bem é verdade que disponha o Ministério Público da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III) a tutela de tais bens e interesses é tão prezada pelo ordenamento constitucional que, se se revelar mais expedido para tanto, em caso concreto, o mandado de segurança, inevitável será a possibilidade de sua utilização pelo *Parquet*. (FERRAZ, 2002, p. 299-300)

Lúcia Valle Figueiredo argumenta no mesmo sentido:

Nessa Constituição, bem porque os valores da dignidade da pessoa humana e da cidadania, ao lado de outros, fundamentam o Estado Democrático de Direito, o instrumental de defesa há de ser hábil de forma a que, sobretudo, o cerne fixo da Constituição possa ser preservado. Daí porque reservou-se, tanto ao Ministério Público quanto aos Partidos políticos, a defesa dos direitos da cidadania, das liberdades e garantias individuais. Assim pensamos que, embora não expressamente enumerado no início LXX, do art. 5º, ao Ministério Público também cabe a interposição de mandado de segurança coletivo (...). (FIGUEIREDO, Lúcia Valle, 1989, p.79)

Compreende-se que o manejo do mandado de segurança coletivo pelo Ministério Público ajustar-se-ia às suas pretensões institucionais de defesa da sociedade perante eventual ação lesiva da Administração Pública ou de seus agentes. Por se tratar de uma ação coletiva que visa afastar ou impedir lesão a direito líquido e certo, em face do Estado ou preposto estatal, a sua utilização pelo Órgão Ministerial demonstra-se adequada à missão de proteção de direitos coletivos com essas características sempre que imbuídos de interesse social.

Assim, o Ministério Público deve ter sua legitimidade ativa reconhecida para impetrar o Mandado de Segurança Coletivo, pois se a tutela dos direitos coletivos (em sentido amplo) foi constitucionalmente conferida a esta entidade, não se devem limitar os meios através dos quais essa proteção pode ser levada a efeito.

2.3 MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO X AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Com relação ao argumento de que o Ministério Público careceria de interesse para utilizar-se do *mandamus* coletivo, tendo em vista que já possui legitimidade para manejar a Ação Civil Pública, trata-se outro equívoco, conforme será demonstrado a seguir.

O rito procedimental célere do mandado de segurança é a grande vantagem dessa ação no que tange à proteção rápida de direitos violados pelo poder público. Além da impossibilidade de dilação probatória, a Lei nº 12.016/2009 apresenta diversos dispositivos com o escopo de dotar de plena eficácia e celeridade a tutela por meio da ação mandamental, como o art. 4º²⁵ e 17º²⁶. O *mandamus* possui exequibilidade imediata com a possibilidade, inclusive, de imposição de sanções penais, administrativas e processuais ao agente público que vier a descumpri-la²⁷.

Ademais, o art. 20º²⁸ estabelece a prioridade de processamento e julgamento do *writ* sobre “*todos os atos judiciais*”, no intuito de destacar a necessidade de celeridade e presteza que devem estar presentes na tramitação da ação mandamental.

Apenas o *habeas corpus* tem preferência frente ao Mandado de Segurança, e dentro do conjunto dos Mandados de Segurança, terão prioridade aqueles aos quais forem concedidas liminares.

²⁵ Art. 4º, Lei nº 12.016/09: Em caso de urgência, é permitido, observados os requisitos legais, impetrar mandado de segurança por telegrama, radiograma, fax ou outro meio eletrônico de autenticidade comprovada. § 1º Poderá o juiz, em caso de urgência, notificar a autoridade por telegrama, radiograma ou outro meio que assegure a autenticidade do documento e a imediata ciência pela autoridade.

²⁶ Art. 17, Lei nº 12.016/09: Nas decisões proferidas em mandado de segurança e nos respectivos recursos, quando não publicado, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data do julgamento, o acórdão será substituído pelas respectivas notas taquigráficas, independentemente de revisão.

²⁷ Art. 26, Lei nº 12.016/09: Constitui crime de desobediência, nos termos do art. 330 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o não cumprimento das decisões proferidas em mandado de segurança, sem prejuízo das sanções administrativas e da aplicação da Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, quando cabíveis.

²⁸ Art. 20, Lei nº 12.016/09: Os processos de mandado de segurança e os respectivos recursos terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo habeas corpus.

A sumariedade dessa ação se justifica em razão da necessidade de uma resposta rápida do Poder Judiciário a uma ilegalidade perpetrada pelo Poder Público, especialmente nos casos em que não se faz necessária dilação probatória, abreviando-se os atos processuais com vistas a fazer cessar, o quanto antes, o abuso de poder.

Detendo o *Parquet* prova pré-constituída em face de lesão, efetiva ou potencial, por agente público ou preposto da Administração Pública a direito supraindividual de interesse social, é razoável que, nessa hipótese, possa servir-se, no cumprimento de suas funções constitucionais, de uma ação coletiva sumária, mais objetiva, célere, econômica e eficaz que a Ação Civil Pública.

A celeridade do rito sumário do mandado de segurança coletivo deve ser assegurada ao agente ministerial sempre que este considerar vantajoso o manejo da ação mandamental para desincumbir-se de suas funções.

Esse é inclusive o entendimento de Lucas de Souza Leffeld e Marta Maria Gomes Silva:

Quando a impetração de mandado de segurança coletivo for a via adequada à consecução desse objetivo, deverá então o Ministério Público manejá-lo, principalmente quando a proteção a direitos coletivos demandarem um provimento célere e efetivo para o trato de uma situação de especial interesse público. Essa é exatamente a finalidade a que é destinado o *writ*. Destaque-se que a própria celeridade e efetividade dos provimentos jurisdicionais são também direitos fundamentais (art. 5º, XXXV e LXXVIII). (LEHFELD et SILVA, 2010, p. 165)

Não há por que forçar o órgão ministerial a se servir de uma ação ordinária (Ação Civil Pública) quando, munido de prova pré-constituída de eventual lesão a direito coletivo, cuja proteção seja permeada por interesse social.

Conforme explica Luis Otávio Stédile, se ao *Parquet* atribuiu-se, constitucionalmente, o dever de defender os interesses sociais e coletivos, inclusive frente à conduta lesiva do Estado e seus agentes, nada mais justo que detenha legitimidade para se utilizar de ações específicas que façam frente à grandeza de sua missão (STÉDILE, 2011, p. 79). Uma vez que o mandado de segurança coletivo pode propiciar algo que as demais ações judiciais não podem e, autorizado pelo ordenamento jurídico, não apenas lhe é lícito como é dever do agente ministerial empregar essa ferramenta.

Portanto, o Ministério Público, dadas as suas finalidades institucionais, não pode ser excluído dos entes legitimados ao mandado de segurança coletivo. “*Impedir impetração de mandado de segurança coletivo por parte desse órgão, quando necessário para se desincumbir da sua função constitucional, é obstaculizar cumprimento dos objetivos traçados pelo poder constituinte. É, em outro dizer, inobservar a Constituição*” (FONSECA, 2011).

Nos dizeres de Luis Otávio Stédile:

Compreendida a natureza do mandando de segurança coletivo, que é uma ação coletiva de rito sumário, fere a razoabilidade admitir-se o manejo da Ação Civil Pública pelo *Parquet* e não se admitir também a impetração do *mandamus* coletivo ao legítimo curador dos interesses sociais em face de ações lesivas da Administração Pública, como é o caso do Ministério Público. Por essa mesma razão, fere também o princípio da razoabilidade outorgar a partidos políticos, associações, entidades de classe e organizações sindicais essa prerrogativa e não a dito curador. (STÉDILE, 2011, p. 74)

Ademais, não seria razoável que a Constituição Federal atribuísse ao Ministério Público legitimidade para a propositura da Ação Civil Pública, na defesa de interesses difusos e coletivos, e não lhe conferisse legitimidade para a impetração de Mandado de Segurança Coletivo, que também é uma espécie de ação coletiva.

O mesmo afirma José Antônio Remédio: “*seria um contrassenso permitir a legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura da Ação Civil Pública, que poderá, inclusive, ser julgada antecipadamente na hipótese de o direito apresentado na inicial ser líquido e certo, e não reconhecer sua legitimidade para a impetração do mandado de segurança coletivo*”.(REMÉDIO, 2002, p. 189)

2.4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Passando para o campo jurisprudencial, é possível encontrar decisões que negam legitimidade ao *Parquet*, sob o argumento de que essa legitimação seria restrita ao *rol* elencado pelo art. 5º, LXX, da CF/88, como é o caso do MS 21.059/RJ, STF, Relator Sepúlveda Pertence, de 05/09/1990²⁹:

²⁹ STF – MS 21.059/RJ – Relator Ministro Sepúlveda Pertence, j. em 05/09/1990, DJ de 19/10/1990, página 11.486.

MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTÃO DE LEGITIMAÇÃO ATIVA: IMPETRAÇÃO POR ESTADO-MEMBRO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE APROVOU PROJETO INCENTIVANDO INDÚSTRIA PETROQUÍMICA A INSTALAR-SE EM OUTRA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, SOB ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO POLO PETROQUÍMICO A INSTALAR-SE NO ESTADO IMPETRANTE. CARÊNCIA DA AÇÃO.

(...)

II. Mandado de segurança coletivo: questão de legitimidade extraordinária de estado-membro em defesa de interesses da sua população. ao estado-membro não se outorgou legitimidade extraordinária para a defesa, contra ato de autoridade federal no exercício de competência privativa da união, seja para a tutela de interesses difusos de sua população - que e restrito aos enumerados na lei da ação civil pública (lei 7.347/85), seja para a impetração de mandado de segurança coletivo, que e objeto da enumeração taxativa do art. 5, lxx da constituição. além de não se poder extrair mediante construção ou raciocínio analogicos, a alegada legitimidade extraordinária não se explicaria no caso, porque, na estrutura do federalismo, o estado-membro não e órgão de gestao, nem de representação dos interesses de sua população, na orbita da competência privativa da união.

(...)

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o referido mandado de segurança coletivo, adotou entendimento no sentido da taxatividade do *rol* de legitimados previstos no inciso LXX, do art. 5º, não admitindo sua ampliação. Porém, o contexto do julgamento dizia respeito à análise da legitimidade para os Estados membros, sem fazer qualquer abordagem destacada de uma eventual ampliação para envolver também o Ministério Público, o que certamente mereceria tratamento diferenciado, tendo em vista as funções constitucionais atribuídas ao *Parquet*.

Não obstante, deve-se registrar que as decisões mais recentes apontam para a possibilidade de ajuizamento de mandado de segurança coletivo por parte do *Parquet*. Nesse sentido, vejam-se os julgados abaixo:

AGRAVO CONTRA A DECISÃO DO RELATOR QUE ACATOU A ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E, POR CONSEQUÊNCIA, EXTINGUIU O MANDADO DE SEGURANÇA POR CARÊNCIA DE AÇÃO – AGRAVANTE QUE DEFENDE A LEGITIMAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS, EIS QUE O MANDADO DE SEGURANÇA VISA ANULAR EDITAL LICITATÓRIO QUE OFENDE O CARÁTER COMPETITIVO. MÉRITO.

1. Do interesse coletivo.

Interesse discutido que tem natureza coletiva – Ato administrativo hostilizado que pode implicar lesão a direito indivisível de determinado grupo de pessoas. Ministério Público que tem legitimidade para a defesa de interesses coletivos. Art. 129, inciso III, da Constituição Federal. Precedentes do STJ.

Se o ato guerreado pode implicar a ofensa do direito indivisível de determinado grupo de pessoas por ferir o caráter competitivo da licitação, então o interesse discutido tem natureza de coletivo, só passando para a seara do interesse difuso se a possível lesão aos cofres públicos, por impedir a apresentação de proposta mais vantajosa, efetivamente vier a ocorrer.

2. Da alegação de defesa de direito individual.

Agente ministerial que faz menção, na peça inicial do mandado de segurança, do nome de determinada pessoa que prestou a informação – Circunstância que não implica a defesa de direito individual e não ilide a natureza coletiva do direito discutido – Mero informante do Ministério Público que nem sequer constava na lista dos licitantes.

Não configura defesa de direito individual o fato de o agente ministerial mencionar, na inicial, o nome da pessoa de quem obteve a informação que balizou a impetração.

Agravo provido, vencido o relator original que nega provimento.

TJPR, Agravo Interno n. 373.612-9/01, Rel. Des. Marcos de Luca Fanchin, j. em 28.11.2006.

Igualmente no sentido de conferir legitimidade ao órgão ministerial:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. DANO AO ERÁRIO PÚBLICO.

1. O Ministério Público é parte legítima para promover ação civil pública visando ao ressarcimento de dano ao erário público.

2. O Ministério Público, por força do art. 129, inciso III, da CF/88, é legitimado a promover qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social, não se limitando à ação de reparação de danos. Destarte, nas hipóteses em que não atua na condição de autor, deve intervir como custos legis (LACP, art. 5º, § 1º; CDC, art. 92; ECA, art. 202; e LAP, art. 9º).

3. A Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da Administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37 da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da Administração Pública, nele encartando-se a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas. Em consequência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade).

4. Apelação conhecida e provida.

TRF4, AC n. 2004.71.01.002155-1, Terceira Turma, Rel. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, DJ de 8 mar. 2006.³⁰

³⁰ Segue a mesma linha: TRF4, AG n. 2006.04.00.034259-4, Terceira Turma, Rel. Vânia Hack de Almeida, DJ de 26 out. 2006.

O Superior Tribunal de Justiça, em 2010, já após a edição da Lei 12.016/2009, assim se manifestou sobre a ampla legitimação ativa que deve ser conferida ao Ministério Público para a tutela de direitos coletivos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TELEFONIA MÓVEL. CLÁUSULA DE FIDELIZAÇÃO. DIREITO CONSUMERISTA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 81 E 82, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 129, III, DA CF. LEI COMPLEMENTAR N.º 75/93. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO OU QUAISQUER DOS ENTES ELENCADOS NO ARTIGO 109, DA CF/88. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DO ARTIGO 273, DO CPC. SÚMULA 07/STJ. JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de Ação Civil Pública em defesa de direitos transindividuais, como sói ser a pretensão de vedação de inserção de cláusulas de carência e fidelização, que obrigam a permanência do contratado por tempo cativo, bem como a cobrança de multa ou valor decorrente de cláusula de fidelidade (nos contratos vigentes) celebrados pela empresa concessionária com os consumidores de telefonia móvel, ante a *ratio essendi* do art. 129, III, da Constituição Federal, arts. 81 e 82, do Código de Defesa do Consumidor e art. 1º, da Lei 7.347/85. Precedentes do STF (AGR no RE 424.048/SC, DJ de 25/11/2005) e STJ (REsp 806304/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ de 17/12/2008; REsp 520548/MT, PRIMEIRA TURMA, DJ 11/05/2006; REsp 799.669/RJ, PRIMEIRA TURMA, DJ 18.02.2008; REsp 684712/DF, PRIMEIRA TURMA, DJ 23.11.2006 e AgRg no REsp 633.470/CE, TERCEIRA TURMA, DJ de 19/12/2005).

(...)

3. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

4. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa de direitos difusos e coletivos não se limitando à ação de reparação de danos.

5. Hodiernamente, após a constatação da importância e dos inconvenientes da legitimação isolada do cidadão, não há mais lugar para o veto da *legitimatío ad causam* do MP para a Ação Popular, a Ação Civil Pública ou o Mandado de Segurança coletivo.

6. Em consequência, legitima-se o *Parquet* a toda e qualquer demanda que vise à defesa dos interesses difusos e coletivos, sob o ângulo material ou imaterial.

7. Deveras, o Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.

STJ - REsp 700206 MG - Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 09/03/2010, DJe 19/03/2010.

No mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 545 DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. USO IRREGULAR DO SOLO URBANO. ESTABELECIMENTO COMERCIAL SITUADO EM ÁREA RESIDENCIAL. LEGITIMIDADE E INTERESSE DE AGIR DO PARQUET. ARTS. 127 E 129, INCISO III, DA CF/88, E 1º DA LEI N. 7.347/1985. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CONTROLE INCIDENTER TANTUM. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 471, INCISO I, DO CPC. LEI COMPLEMENTAR SUPERVENIENTE. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO INSUFICIENTE PARA INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO ESTADUAL. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONTRARIEDADE AO ART. 535, INCISO II, CPC. INOCORRÊNCIA.

1. O Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.

2. A Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da Administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37 da CF/1988 como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da Administração Pública, nele encartando-se a ação cautelar inominada, ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.

3. Deveras, é mister concluir que a nova ordem constitucional erigiu um autêntico “concurso de ações” entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos. [...]

STJ, AgRg no Ag. n. 1.249.132/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 24.8.2010, DJe de 9 set. 2010.

Em Acórdão proferido em 2014, o Supremo Tribunal Federal fez uma breve menção ao tema:

Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA.

1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III).

2. Já os direitos individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos subjetivos, são divisíveis, tem titular determinado ou determinável e em geral são de natureza disponível. Sua tutela jurisdicional pode se dar (a) por iniciativa do próprio titular, em regime processual comum, ou (b) pelo procedimento especial da ação civil coletiva, em regime de substituição processual, por iniciativa de qualquer dos órgãos ou entidades para tanto legitimados pelo sistema normativo.

3. Segundo o procedimento estabelecido nos artigos 91 a 100 da Lei 8.078/90, aplicável subsidiariamente aos direitos individuais homogêneos de um modo geral, a tutela coletiva desses direitos se dá em duas distintas fases: uma, a da ação coletiva propriamente dita, destinada a obter sentença genérica a respeito dos elementos que compõem o núcleo de homogeneidade dos direitos tutelados (*an debeat, quid debeat e quis debeat*); e outra, caso procedente o pedido na primeira fase, a da ação de cumprimento da sentença genérica, destinada (a) a complementar a atividade cognitiva mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (= a margem de heterogeneidade dos direitos homogêneos, que compreende o *cui debeat* e o *quantum debeat*), bem como (b) a efetivar os correspondentes atos executórios.

4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender “interesses sociais”. Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127).

5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos.

6. Cumpre ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos individuais homogêneos compromete também interesses sociais qualificados, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional a respeito. Cabe ao Judiciário, com efeito, a palavra final sobre a adequada legitimação para a causa, sendo que, por se tratar de matéria de ordem pública, dela pode o juiz conhecer até mesmo de ofício (CPC, art. 267, VI e § 3.º, e art. 301, VIII e § 4.º).

7. Considerada a natureza e a finalidade do seguro obrigatório DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09)-, há interesse social qualificado na tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos dos seus titulares, alegadamente lesados de forma semelhante pela Seguradora no pagamento das correspondentes indenizações. A hipótese guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos em relação aos quais - e não obstante sua natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva (RE 163.231/SP, AI 637.853 AgR/SP, AI 606.235 AgR/DF, RE 475.010 AgR/RS, RE 328.910 AgR/SP e RE 514.023 AgR/RJ).

8. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

STF - RE: 631111 GO , Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 07/08/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014

Parece ser a tendência da doutrina e da jurisprudência a aceitação do Órgão Ministerial como legitimado a propositura do Mandado de Segurança Coletivo, sobretudo quando a questão se mostre relevante e com repercussão no âmbito social.

CONCLUSÃO:

A partir da análise das características fundamentais do Mandado de Segurança Coletivo, foi possível conhecer toda a potencialidade dessa ação mandamental que possui rito sumário e está voltado à consecução de um fim especial. Notou-se que a referida ação decorre diretamente do Mandado de Segurança individual. Ambas as ações possuem os mesmos requisitos essenciais e são, inclusive, regidas pela mesma legislação básica (Lei 12.016/2009).

Foi possível perceber, também, que as diferenças existentes entre as ações de segurança individual e coletiva nascem da peculiaridade de uma ser demanda de âmbito individual, que possui por objeto direitos líquidos e certos subjetivos e a outra, ser uma ação coletiva, que tutela direitos líquidos e certos supraindividuais.

Estudou-se que o *mandamus* individual é caracterizado pela legitimidade ordinária, enquanto a sua via coletiva, obrigatoriamente pela legitimação extraordinária (substituição processual). Observou-se, ainda, que extensão da coisa julgada obedece a critérios distintos conforme a espécie de direito tutelado assim, a sentença proferida em sede de ação de segurança singular possuirá efeito *inter partes*, enquanto na coletiva possuirá efeito *erga omnes* (quando tutelar direito difuso) ou *ultra partes* (quando utilizada para proteger direitos coletivos ou individuais homogêneos).

Além disso, foram analisadas as particularidades de cada direito coletivo *lato sensu* (difuso, coletivo *stricto sensu* e individuais homogêneos) e quais deles são passíveis de proteção por meio do *mandamus* coletivo, concluindo-se que além das categorias expressamente elencadas pela legislação infraconstitucional, deve-se entender pela legitimidade da defesa dos direitos difusos pela via dessa ação.

Ademais, pôde-se visualizar que o objeto do mandado de segurança coletivo deve possuir um certo suporte fático e será também determinado pela parcela de legitimação extraordinária conferida pelo ordenamento ao substituto processual, de modo a guardar respeito às finalidades de cada ente.

Assim, conclui-se que o mandado de segurança coletivo é um importante instrumento constitucional processual, sendo que a Constituição Federal de 1988 elencou diversos entes legitimados à sua propositura.

Visto o mandado de segurança coletivo, voltou-se a atenção ao Ministério Público. Foram examinadas suas atribuições constitucionais relativas à defesa dos direitos coletivos e sociais. Notou-se que sua missão está especialmente ligada à proteção da sociedade em face do mau uso de prerrogativas públicas e que, assim, o Mandado de Segurança Coletivo se amoldaria às suas funções institucionais.

Foi demonstrado que o simples fato de existir outro mecanismo, a Ação Civil Pública, apto a possibilitar a proteção dos direitos coletivos por parte do *Parquet*, não pode ser defendido como empecilho ao manejo do Mandado de Segurança Coletivo por parte do agente ministerial. A Ação Civil Pública, embora também possa ser usada para a proteção de direitos coletivos, não pode tolher o uso da ação mandamental quando tal medida se fizer adequada no caso concreto.

O rito procedimental célere do mandado de segurança é a grande vantagem dessa ação no que tange a proteção rápida de direitos que estão sendo violados pelo poder público. Se em uma determinada situação for mais pertinente a utilização do *writ* coletivo para proteger determinado direito, ele deverá ser utilizado independentemente da existência de outras ações destinadas a esse fim.

Não se pode, portanto, vedar o uso da ação mandamental coletiva pelo órgão ministerial, pois tal interpretação serviria apenas para enfraquecer a garantia constitucional do Mandado de Segurança Coletivo e dificultar a missão do Ministério Público, ao revés do almejado pelo princípio da máxima eficácia das normas constitucionais (extraído do art. 5º, § 1º, da CF/88).

Ademais, pelos princípios da unidade e do efeito integrador, verificou-se ser exemplificativo o *rol* de legitimados ativos atribuído à aludida ação de segurança coletiva, podendo, portanto admitir-se a inclusão do *Parquet* em virtude das atribuições constitucionais recebidas pelo órgão, especialmente de a de proteger os direitos sociais e coletivos.

Examinando-se sistematicamente o ordenamento jurídico, então, chegou-se à conclusão de que a legitimidade do agente ministerial para a impetração do *writ* coletivo decorre não de uma leitura isolada do inciso LXX do art. 5º da Constituição Federal e do art.

21, caput, da Lei nº 12.016/2009, mas de uma interpretação integrada de princípios e dispositivos constitucionais.

Assim, conjugando as normas presentes na Carta Magna que atribuem deveres/poderes especiais ao Ministério Público (arts. 127, caput, e 129, II e III) com a possibilidade de utilização do *writ* para a proteção de direitos supraindividuais (art. 5º, LXIX e LXX), com os princípios da efetividade e celeridade processual (art. 5º, XXXV e LXXVIII), com o princípio da razoabilidade (art. 5º, LIV), e somando a isso a eficácia potenciada dos remédios constitucionais (art. 5º, § 1º), e os princípios interpretativos da unidade e integração social das disposições constitucionais, sustenta-se que o ordenamento constitucional pátrio confere legitimidade ao Órgão Ministerial para impetrar a ação de Mandado de Segurança Coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BENJAMIN, Antonio Herman V. *Legitimidade ativa e objeto material no mandado de segurança coletivo*. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 895, p. 9-58, maio 2010.

ALVIM, Eduardo Arruda. *Direito Processual Civil*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *A respeito da interpretação literal das normas jurídicas*. CELC Consultoria – Licitações e Contratos, São Paulo, SP, 15 maio 2001. Disponível em: <<http://www.celc.com.br/comentarios/38.html>>. Acesso em: abr. 2015

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *O processo civil no Código de Defesa do Consumidor*. Revista de Processo, São Paulo, n. 61, p. 36-56, jan./mar. 1991.

BOTELHO, Roberto. *O mandado de segurança coletivo na CF de 1988*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 20, p. 258-284, jul./set. 1997.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Mandado de Segurança Coletivo, em defesa dos partidos políticos, associações, sindicatos, entidades de classe*. São Paulo: RT, 1996, p.65.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; CARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

CARVALHO, Ivan Lira de. *O mandado de segurança coletivo e os partidos políticos*. Revista de Processo, São Paulo, nº 72, p. 75-95, out./dez. 1993.

CUNHA, Mauro; SILVA, Roberto Geraldo Coelho. *Guia para estudo da teoria geral do processo*. 3. ed. ampl. Porto Alegre: Acadêmica, 1990.

DANTAS, Rosalliny Pinheiro. *O mandado de segurança coletivo*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 101, jun. 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/fckblank.html?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11773&revista_caderno=21>. Acesso em: mar. 2015;

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil – Volume 4*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

Exposição de motivos da Lei 12.016/2009. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/exposicao-motivos-le.pdf>>. Acesso em: mar 2015.

FAVRETO, Rogério; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Mandado de segurança coletivo – Legitimidade e objeto – Análise dos seus principais aspectos – Lei 12.016/2009*. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 898, p. 79- 112, ago. 2010.

FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança e acesso à justiça*, in QUEIROZ, Rafael Augusto Sofiati de (coord.), *Acesso à justiça*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direitos difusos e coletivos: Constituição de 1988 - primeira leitura*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

FONSECA, Bruno Gomes Borges. *Mandado de segurança coletivo: legitimidade ativa do Ministério Público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3060, 17 nov. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20449>>. Acesso em: mar 2015;

FUX, Luiz. *A legitimatio ad causam no Mandado de Segurança*. Revista JC, edição nº 165, 2014. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2014/05/legitimatio-ad-causam-mandado-seguranca/>>. Acesso em: jun. 2015.

FUX, Luiz. *Mandado de segurança*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

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

GARCIA, Emerson. Ministério público. *Organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Comentários à nova lei do mandado de segurança: lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 175-178.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Mandado de segurança coletivo: legitimação, objeto e coisa julgada*. Revista de Processo, São Paulo, n. 58, p. 75-83, abr./jun. 1991.

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

JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. *Mandado De Segurança Coletivo - Legitimidade e Objeto*, 2014. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/home/artigos/262-artigos-abr-2014/6468-mandado-de-seguranca-coletivo-legitimidade-e-objeto-consideracoes-pontuais-lei-n-12-016-2009> Acesso em: abr. 2015

KATO, Evandro Takeshi. *Diferenças entre o mandado de segurança individual e o mandado de segurança coletivo*. São Paulo: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1994, 89-265.

LANGER, Octaviano. *A tutela coletiva como instrumento de acesso à justiça*. Revista de Direito Público, Londrina, v. 5, n. 3, p. 46-65, dez. 2010.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas: história, teoria e prática*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

LEHFELD, Lucas de Souza; SILVA, Marta Maria Gomes. *A legitimação ativa no mandado de segurança coletivo e a Lei 12.016/2009*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, n. 70, p. 143-173, jan./mar. 2010.

Lei 12.016/2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: mar 2015;

LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LIMA, Sebastião de Oliveira. *Mandado de segurança coletivo e seus principais problemas*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 3, p. 137, 1993.

LIRA, Daniel Ferreira de. *Princípios informativos do processo coletivo brasileiro*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3241, 16 maio 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21790>>. Acesso em: abr. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 26. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MILLER, Cristiano Simão. *A legitimação ativa no mandado de segurança coletivo*. Revista da Faculdade de Campos, Campos dos Goytacazes, n. 2-3, p. 409-455, 2001.

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

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

NERY JUNIOR, Nelson. *Mandado de segurança coletivo: instituto que não alterou a natureza do mandado de segurança já constante das constituições anteriores – Partidos políticos – Legitimidade ad causam*. Revista de Processo, São Paulo, n. 57, p. 150-158, jan./mar. 1990.

PENNA, Renata. *Mandado de Segurança Individual e Coletivo - Inovações da Lei nº 12.016/2009*. Revista Advocatus, Ponta Grossa, ano 3, n. 31, out. 2010.

PINTO, Cristiano Paixão Araújo. *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*. In: PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. *A tutela coletiva brasileira. Tutela dos direitos coletivos: fundamentos e pressupostos*. São Paulo: Cultura Acadêmica. Editora UNESP, 2011.

Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/Direito/LIVRO_Tutela_direitos_coletivos_YVETE_FLAVIO_DA_COSTA.pdf>

. Acesso em: abr. 2015.

REMÉDIO, José Antônio. *Mandado de segurança individual e coletivo*. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANT'ANNA, Danilo Barbosa de. *Mandado de segurança coletivo para a defesa de direitos difusos*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4033, 17 jul. 2014. Disponível

em: <<http://jus.com.br/artigos/28854>>. Acesso em: abr. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2012.

SOUZA, Menahem David Dansiger de. *Legitimidade ativa no mandado de segurança coletivo*. Conteúdo Jurídico, Brasília, 2014. Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51034&seo=1>>. Acesso em: 07 abr. 2015.>

STÉDILE, Luis Otávio. *O mandado de segurança coletivo e a legitimidade do Ministério Público para sua impetração*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

STF - ADI: 2797 DF, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 15/09/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-12-2006.

STF – MS 21.059/RJ – Relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 05/09/1990, DJe 19/10/1990.

STJ - MS 14474 /DF – Relator Ministra ELIANA CALMON, julgado em: 28/10/2009, DJe 10/11/2009.

STJ – RMS 44.011/DF – Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Relator para Acórdão Ministro João Otávio De Noronha, Terceira Turma, julgado em 05/06/2014, DJe 15/08/2014.

STJ, AgRg no Ag. n. 1.249.132/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 24.8.2010, DJe de 9 set. 2010.

STJ - REsp 700206 MG - Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 09/03/2010, DJe 19/03/2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Anotações sobre o mandado de segurança coletivo*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 29, p. 163-171, jun. 1988.

TJPR, Agravo Interno n. 373.612-9/01, Rel. Des. Marcos de Luca Fanchin, j. em 28.11.2006.

TRF4, AC n. 2004.71.01.002155-1, Terceira Turma, Rel. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, DJ de 8 mar. 2006.

TRF4, AG n. 2006.04.00.034259-4, Terceira Turma, Rel. Vânia Hack de Almeida, DJ de 26 out. 2006.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Class actions e mandado de segurança coletivo: diversificações conceituais*. São Paulo: Saraiva, 1990.

UGGERE, Carlos Alberto Pimentel. *Mandado de segurança coletivo: como instrumento para defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Curitiba: Editora Juruá, 1999.

ZANETI JUNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo. Aspectos processuais controversos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.