

## A LEGITIMIDADE ATIVA NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

### THE ACTIVE LEGITIMATION ON THE COLLECTIVE WRIT OF MANDAMUS

**Lincoln Mattos Magalhães**

Assessor de Desembargador do Tribunal de Justiça  
do Estado do Ceará

E-mail: lincolnmattos@netbandalarga.com.br

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO; 2 CONCEITO; 3 LEGITIMAÇÃO PARA O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO; 3.1 LEGITIMAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS; 3.2 LEGITIMAÇÃO DOS SINDICATOS, ASSOCIAÇÕES E ENTIDADES DE CLASSE; 3.2.1 DA NECESSIDADE (OU NÃO) DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS AFILIADOS PARA A IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO; 3.3 DA LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO; 4 CONCLUSÃO; 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**CONTENTS:** 1 INTRODUCTION; 2 CONCEPT; 3 LEGITIMATION WARRANT FOR COLLECTIVE SECURITY; 3.1 LEGITIMATION POLITICAL PARTIES; 3.2 LEGITIMATION TRADE UNIONS, ASSOCIATIONS AND PROFESSIONAL ASSOCIATIONS; 3.2.1 NEED (OR NOT) OF AFFILIATES OF EXPRESS CONSENT FOR THE WARRANT FILING COLLECTIVE SECURITY; 3.3 LEGITIMATION OF THE PROSECUTOR; 4 CONCLUSION; 5 REFERENCES.

**Resumo:** Cuida o presente trabalho de um estudo sobre o mandado de segurança coletivo, instituto típico do direito brasileiro, criado pela Constituição Federal de 1988. Os objetivos se concentraram no esclarecimento das problemáticas relacionadas à sua legitimação ativa, sua natureza jurídica, particularidades, restrições e descobrimentos, partindo de uma metodologia de abordagem específica da situação de cada uma das entidades expressamente contempladas na Norma Constitucional de regência.

**Palavras-chave:** Mandado de segurança coletivo. Legitimidade ativa.

**Abstract:** The present paper approaches the collective "writ of mandamus", typical institute of Brazilian law, created by the Constitution of 1988. Our objectives in this work concentrated on the problematic involving its active legitimation, its juridical nature, particularities, restrictions and unfoldings, leaving from the specific undertaking methodology of the situation of each one of the entities expressly contemplated in the constitutional regency norm.

**Keywords:** Collective Writ of Mandamus. Active Legitimation.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento do Estado Social de Direito, incorporado ao direito brasileiro a partir da Constituição Federal de 1934<sup>1</sup>, sob a influência das Constituições Mexicana de 1917, Alemã de 1919 e Espanhola de 1931, os direitos coletivos<sup>2</sup>, plasmados nos ideários de fraternidade e de solidariedade<sup>3</sup>, surgem como novo paradigma vetorial das relações jurídicas, projetando o gênero humano ao centro dos debates, como possuidor complexo de direitos materiais, com aptidão para pleitear e reivindicar pessoalmente a concretização e a efetivação desses direitos.

1 Edilson Pereira Nobre Junior, reportando-se à Paulo Bonavides, Raul Machado Horta, Orlando Soares, Ronaldo Poletti e Paulo Gadelha, identifica como as principais características da Constituição de 1934, sua adesão ao Constitucionalismo Social, e a positivação, em seu texto, do mandado de segurança "[...] para a defesa de direito certo e incontestável ameaçado ou violado por acto ilegal ou inconstitucional de qualquer autoridade [...]" (NOBRE JÚNIOR, 2006, p. 40-41)

2 Para fins práticos, as definições que atualmente se adotam acerca de direitos difusos coletivos stricto sensu e individuais homogêneos são, respectivamente, as que se colhem dos três incisos do parágrafo único do art. 81 da lei 8.078/90: "Art. 81 - A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único - 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." (BRASIL, 1990a)

3 Conforme Paulo Bonavides, "A consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou em fase de precário desenvolvimento deu lugar em seguida a que se buscasse uma outra dimensão dos direitos fundamentais[...]Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor Supremo em termos de existencialidade concreta [...]" (BONAVIDES, 2000, p.522-523)

Essa transformação, inaugurada entre nós pela positivação dos direitos associados à proteção da família, da educação e da cultura, no rol do art. 107, IV, da referenciada Carta Magna de 1934, é, sem dúvida, a matriz dogmática da instituição de uma nova forma de ver e pensar o Direito, não mais apenas como objeto de apropriação, transferência, gozo e exercício individual, mas como mecanismo, também, de implementação de interesses complexos, subsumidos a uma dimensão coletiva, de estrutura indivisível e de titularidade indeterminada.

Sob a influência desse discurso, e dentro de uma perspectiva de efetivação do Direito em seu novo formato, o pragmatismo experimental sinalizou a necessidade de novos instrumentos de tutela, despojados e despidos do rótulo eminentemente individualista que circunscrevia a estrutura do processo constitucional positivo então vigente<sup>4</sup>.

Por óbvio, se o Direito alcançou a possibilidade de ser exercido e usufruído de forma compartilhada, sua concretização seria deficiente, caso não existissem mecanismos idôneos que sintetizassem o aspecto fundamentalmente integrativo de sua estrutura. Noutras palavras, não seria razoável reconhecer direitos à coletividade, se estes não contassem com uma sistemática processual sólida, eficaz e atenciosa às suas peculiaridades e vicissitudes<sup>5</sup>.

Nesse contexto, o legislador constituinte de 1988 ampliou o já tradicional e prestigiado mandado de segurança, permitindo-o expressamente aos partidos políticos, aos sindicatos, às entidades de classe e às associações constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano.

4 Fredie Didier Junior e Hermes Zanetti Junior pontificam que as ações coletivas, se contrapõem à concepção processual clássica influenciada pelo iluminismo e pelo individualismo liberal. Destacam, os mesmos autores, nesse sentido, que a difusão do método cartesiano e da lógica ramista na Europa Continental, construiu a base do sistema processual nos ideários da propriedade individual, da autonomia da vontade e do direito de ação como atributo exclusivo do titular do correspondente direito material. (DIDIER JUNIOR, ZANETTI JUNIOR, 2007, p. 24)

5 Teori Albino Zawaski lembra que o Código de Processo Civil de 1973 foi estruturado com base na ideia clássica da divisão da tutela jurisdicional em tutela de conhecimento, tutela de execução e tutela cautelar, sendo que o mesmo estatuto, centralizado na tutela individual subjetiva, não previu nenhum mecanismo eficaz de proteção coletiva de direitos, o que só veio a acontecer a partir de meados da década de 1980, com a edição da lei 7.347/85. (ZAWASKI, 2009). Fredie Didier Junior e Hermes Zanetti Jr. (2007, p. 28) com a edição da lei 7.347/85. (ZAWASKI, 2009). Fredie Didier Junior e Hermes Zanetti Jr. (2007, p. 28) identificam o surgimento do processo coletivo no Brasil como resultado de uma influência da doutrina processualista italiana da década de 1970, destacando que estes estudos serviram de base, por exemplo, à estruturação da ação popular (lei 4.717/65), primeiro instrumento de tutela assumidamente coletiva

Particularmente, a criação do instituto de que cuida o dispositivo constitucional em alusão se subscreveu, ao que parece, a conjunção de três necessidades: (i) instrumentalizar as atribuições das entidades representativas em defesa dos interesses de seus membros e afiliados<sup>6</sup>; (ii) concretizar o projeto constitucional de consagração do pluralismo político como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito<sup>7</sup>; e (iii) ampliar a jurisdição constitucional em torno da proteção e otimização dos direitos coletivos e de projeção coletiva, viabilizando o acesso à Justiça dos partidos políticos e das entidades de representação por intermédio de um mecanismo potenciado de controle da legalidade<sup>8</sup>.

Apesar de seus 20 (vinte) anos já completados em outubro último, o mandado de segurança coletivo ainda é objeto de grandes questionamentos no meio científico. Na prática, poucos são os que se atrevem a impetrá-lo, preferindo não se arriscar ao seu mau-uso, ou ao cometimento de atecnias. A ele, a doutrina, em sua maioria, continua dispensando um tratamento discreto, confido e pouco eloqüente, limitando-se às conceituações de praxe e, quando muito, aos cotejamentos de estilo com outros institutos afins. Já a jurisprudência, também não logra pacificar ou chegar a um consenso em torno do esclarecimento de suas nuances.

Atento a essa realidade, e na perspectiva de descortinar o assunto, ou pelo menos contribuir de algum modo para esse objetivo, o presente estudo se concentra na questão da legitimação ativa para o emprego do instrumento de que se cuida, abordando os aspectos conceituais da temática, seus desdobramentos e peculiaridades, a

6 As raízes da legitimação ativa para a impetração de mandado de segurança coletivo por parte dos sindicatos, associações e entidades de classe, ao que nos parece, estão plantadas na própria consagração do direito à liberdade de associação e de sindicalização, e sua elevação ao status constitucional, por força do art. 8º da mesma Carta Republicana de 1988.

7 Consoante Eurico Ferraresi (2009, p.249) "(...) o art. 1º da Constituição Federal de 1988 é categórico em afirmar que todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos direta e indiretamente, nos termos desta Constituição; e o inciso V, do mesmo diploma traz o pluralismo político como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Os partidos políticos, quando impetram o mandado de segurança, estão a cumprir importante papel de defesa da sociedade contra ilegalidades cometidas pelas autoridades públicas".

8 Candido Rangel Dinamarco, citando Mauro Capelleti, (Apud ROSA JÚNIOR, 2002, p. 265-266) referencia três movimentos iniciados em 1965, denominados ondas renovatórias do acesso à justiça, destacando que o segundo deles, (o primeiro e o último forma marcados, respectivamente pela Inclusão social processual do hipossuficiente e pela busca de uma justiça mais justa célere e desburocratizada), caracterizou-se pelo desenvolvimento pela absorção de pretensões à tutela coletiva.

situação específica de cada uma das pessoas constitucionalmente designadas à sua impetração e as restrições impostas ao exercício de tal direito. Por fim, examina-se a possibilidade de o Ministério Público, embora não referenciado no dispositivo de regência, fazer uso do *mandamus* especial em prol da defesa de interesses coletivos e difusos da sociedade.

## 2 CONCEITO

A definição do instituto em berlinda pouco se distancia da que se emprega ao mandado de segurança individual, diferenciando-se deste, basicamente, quanto ao aspecto de sua legitimação, à delimitação de seu objeto e ao tipo de tutela jurídica que promove. Nesse sentido, o inciso LXX do art. 5º da Carta da Republica, nitidamente valendo-se da linha conceitual informada no dispositivo imediatamente anterior, assim preconiza:

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.

Sob o prisma do alcance conceitual do instituto, é de bom alvitre mencionar a cátedra de José Cretella Junior, para quem o mandado de segurança coletivo é uma ação cível de rito especial “que determinadas entidades, enumeradas expressamente na Constituição, podem ajuizar para defesa, não de direitos próprios, inerentes a essas entidades, mas de direito líquido e certo de seus membros, ou associados, ocorrendo, no caso, o instituto da substituição processual.” (apud CAPELA, 2009)

Em idêntico sentido, partindo da idéia de que o mandado de segurança coletivo se subscreve à mesma concepção do mandado de segurança singular, particularizando-se apenas quanto às restrições

subjektivs impostas à legitimidade de sua impetração, Lourival Gonçalves de Oliveira define o instituto como

espécie de remédio constitucional destinado à proteção dos direitos líquidos e certos não amparáveis por hábeas corpus, ou por hábeas 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, colocada à disposição dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, das organizações sindicais, das entidades de classe e das associações legalmente constituídas e em funcionamento há mais de um ano, em função dos interesses de seus membros e associados. (apud OLIVEIRA, 2001, p. 260)

Interessante, ainda, para fins conceituais, é referenciar a cátedra de Willis Santiago Guerra Filho, que, citando expressão de Mauro Capelletti, caracteriza o mandado de segurança coletivo – por constituir remédio que se destina à proteção de direitos fundamentais – como um dos instrumentos voltados para o controle de constitucionalidade de atos normativos inseridos no âmbito da chamada *jurisdição constitucional das liberdades*. (CAPPELLETTI, 2005, p. 04)

Para o autor que esta subscreve, seguindo a tendência referenciada, a modalidade de que trata o inciso LXX, do art. 5º da Carta Magna, consubstancia mecanismo impugnativo de estatura constitucional disponível às pessoas e entidades ali enumeradas para defesa e salvaguarda de direitos líquidos e certos oprimidos, ou em vias de o ser, por ato de autoridade pública, ou de representante de pessoa jurídica de direito privado que exerça atribuições do Poder Público.

Sua identificação pragmática e seu traço diferencial em relação ao *mandamus* singular, decorrem do fato de que, em seu compartimento, se estabelece uma legitimação extraordinária em relação ao pólo ativo da impetração, de modo que partidos políticos, sindicatos, associações e entidades de classe, ao fazerem uso da medida, na verdade estarão se ocupando da defesa processual de

direitos alheios, sendo que jamais essas mesmas pessoas poderiam manejar o mandado de segurança coletivo no abono de uma postulação que lhes seja própria, ou em prol de um direito cuja titularidade lhes pertença.

Por fim, distingue-se o mandado de segurança individual em relação ao de feição coletiva, pela **espécie de tutela** a que cada um se presta. Ao passo que naquele se busca a proteção individual e singela de um direito líquido e certo subjetivo (cuja existência seja aferível com suporte no deslinde de uma relação meramente de direito), neste, ainda que se possa perseguir a salvaguarda de um direito individual, esta sucede sob um prisma social e genérico, que se funda na idéia de solidariedade e que se traduz na preponderância desta sobre a dimensão meramente singela do indivíduo..

### 3 LEGITIMAÇÃO PARA O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Como dito, o *writ of mandamus* coletivo, sob o aspecto da legitimidade para o seu exercício, se subscreve, fundamentalmente, a uma relação jurídica de substituição processual entre os verdadeiros titulares do Direito e as pessoas e entidades elencadas nas duas alíneas do inciso LXX, da Carta da República.

A redação matriz, na opinião majoritária, esgrime uma enumeração taxativa, sendo que, por esse entendimento, somente as representações a que se reporta o mesmo diploma detêm legitimação para fazer uso do instrumento. Para fins de reiteração, são elas: a) os partidos políticos com representação no Congresso Nacional; e b) as organizações sindicais, entidades de classes, ou associações, e em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

No que diz respeito à natureza jurídica dessa legitimação, muito embora a questão esteja longe de ser pacífica, a doutrina, em sua maioria, parece abraçar o posicionamento de que o mandado de segurança coletivo consubstancia uma relação

jurídica de substituição processual (legitimidade extraordinária) de maneira que as entidades legitimadas ao seu exercício o fazem especificamente em nome próprio, mas em defesa de direitos e interesses alheios.<sup>10</sup>

### 3.1 Legitimação Dos Partidos Políticos

Questão objeto de grande magnetismo se refere exatamente à temática de que ora se cuida, já que o dispositivo constitucional de regência se limita a definir a legitimidade das agremiações partidárias para esse fim, não estabelecendo qualquer restrição expressa a esse respeito.<sup>9</sup>

É de esclarecer, a propósito, que, ao incluir os partidos políticos no elenco do art. 5º, LXX da Carta Magna, o constituinte originário, ao que tudo indica, quis, não apenas sobrelevar a importância dessas entidades para o efetivo exercício da cidadania, como também expor à consagração os princípios da soberania popular, da democracia partidária representativa e do pluralismo político, valores, aliás, vastamente prestigiados no ambiente da jurisdição constitucional objetiva<sup>11</sup>.

9 Além de extraordinária, a doutrina entende que a legitimação para o mandado de segurança é também exclusiva (porque somente os legitimados extraordinários poderão impetrá-lo – sendo que se os titulares do direito material quiserem fazê-lo, o poderão, mas não sob o formato de um mandado de segurança coletivo, e sim individual); autônoma (porque os legitimados extraordinários não dependem de autorização dos titulares do direito material subjacente para impetrar o mandado de segurança coletivo); e disjuntiva (porque cada legitimado poderá impetrar a segurança independentemente do assentimento dos demais). Nesse sentido, ver: MILLER, 2001-2002, p. 411-421.

10 Cristiano Simão Miller (2001-2002), muito embora ressaltando sua opinião no sentido de que a legitimidade dos partidos, sindicatos, associações e entidades de classe para a impetração do mandado de segurança coletivo é do tipo extraordinária, identifica outras três correntes na doutrina direcionadas à explicação do tema: a primeira delas, defendida por Ada Pellegrini Grinover e Sérgio Ferraz entende que a legitimação processual das entidades autorizadas à impetração do mandado de segurança é ordinária; já a segunda, esgrimida por Nelson Nery Junior e Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, defende a posição de que o art. 5º, inciso LXX, cuida, na verdade, de uma legitimação autônoma para a condução do processo. Nesse caso, as agremiações impetrantes ostentariam uma legitimidade sui generis, sem nenhum vínculo ou relação com o direito material subjacente; por último, destaca o articulista a terceira opinião, representada pela cátedra de Rodolfo Camargo Licurgo, para quem a legitimação para impetração do mandado de segurança coletivo se afigura é do tipo anômala mista.

11 Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, por força do art. 103, VIII, da Constituição Federal de 1988, detêm legitimidade ativa ampla para intentar ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade com vistas à declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos (Art. 103. Podem propor ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade [...] VIII. Partido Político com representação no Congresso Nacional) (BRASIL, Constituição da República Federativa do. 1988)

Sob o prisma da legitimidade dos partidos políticos para a impetração do *mandamus*, doutrina e jurisprudência se dividem em duas correntes: a primeira, mais clássica e restritiva, entende que tais agremiações só podem ajuizar a ação de mandado de segurança coletiva, desde que especificamente autorizadas por lei ou pelo estatuto, em face de questões essencialmente políticas e em nome dos interesses de seus próprios correligionários.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles aponta que “o partido político só pode impetrar mandado de segurança coletivo para a defesa de seus próprios filiados, em questões políticas, quando autorizado pela lei e pelo estatuto”. (MEIRELLES, 1997, p. 27)

Seguindo a mesma linha, José Afonso da Silva (2001, p. 462-463) e J.J. Calmon de Passos (1989, p. 21), que, por sua vez, adotam concepção ainda mais conservadora e marcadamente peculiar, sustentado que, legitimidade dos partidos políticos é supletiva; ou seja, as agremiações partidárias somente estariam habilitadas para impetrar o mandado de segurança coletivo quando não existisse, para esse fim, entidade representativa dos interesses a defender.

Já os signatários da corrente ampliativa sustentam que a impetração do mandado de segurança coletivo pelas entidades partidárias não se subordina a objeções de qualquer natureza, já que o Texto Constitucional não as impõe, como faz em relação aos sindicatos, associações e entidades de classe. Entre eles, Francisco Antônio de Oliveira (2001, p. 259), para quem o interesse do partido político, embora aparentemente possa estar fulcrado no âmbito partidário, não se sujeita à limitação temática de qualquer espécie, sendo que, havendo interesse violado ligado à coletividade, tais agremiações terão legitimidade para o *writ*.

Idêntica é a opinião de Lucia do Valle Figueiredo (1989, p. 22), que, aludindo o art. 2º da lei 5.682/71<sup>12</sup> (com as modificações

12 Art. 2º (lei 5.682/71) - Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos humanos fundamentais definidos na Constituição.

introduzidas pela lei 6767/79), esclarece que dois devem ser os vetores a nortear a atuação dos partidos políticos: promover a autenticidade do sistema representativo e assegurar a tutela dos direitos fundamentais definidos na Constituição.

Em outra ocasião, a mesma Lúcia Figueiredo sustentou, ainda a respeito da legitimidade das agremiações partidárias para o manejo da ação especial em comento, que, na condição de garantes da cidadania, da separação dos poderes, e dos direitos fundamentais, os partidos políticos têm legitimidade para provocar a atuação do Judiciário mediante o mandado de segurança coletivo, sempre que a violação a direito se apresente com caráter de liquidez e certeza, e transcenda à esfera individual, projetando reflexos para a coletividade.

Comungando do mesmo entendimento, Ada Pellegrini Grinover expressa que à norma de regência, especialmente por sua vocação garantista, se deve empregar uma interpretação ampla, de que se possa extrair a máxima carga de efetividade possível, de maneira que a segurança pode alcançar direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, tenham eles ou não envergadura eleitoral. Segundo a autora,

[...] o partido político está legitimado a agir para a defesa de todo e qualquer direito, seja ele de natureza eleitoral, ou não. No primeiro caso, o partido estará defendendo seus próprios interesses institucionais para os quais se constituiu. No segundo caso – quando atuar para a defesa do meio ambiente, do consumidor, do contribuinte, será substituto processual, defendendo em nome próprio interesses alheios. Mas nenhuma outra restrição deve sofrer quanto aos interesses e direitos: além da tutela dos direitos coletivos e individuais homogêneos, que se titularizam nas pessoas filiadas ao partido, pode o Partido buscar, pela via da segurança coletiva, aquela inerente a direitos difusos que transcendam a seus afiliados. (1990, p. 78)

Filiando-se à corrente, Cristiano Simão Miller, após prodigioso exame do repertório doutrinário específico, concluiu que aos

partidos políticos, como defensores da sociedade, e alicerces de sustentação do Estado Democrático de Direito, não se poderia negar legitimidade ampla para a impetração de mandado de segurança coletivo, inclusive em defesa de interesses exorbitantes à esfera de seus membros e correligionários<sup>13</sup>.

Por fim, à semelhança dos doutos referenciados, Lázaro Guimarães (1992, p. 73-75), esgrime peculiar orientação, defendendo, sim, a possibilidade de exercício da ação mandamental coletiva pelos partidos políticos, inclusive em prol da defesa de direitos individuais homogêneos, mas desde que a matéria posta em apreciação esteja prevista no programa partidário, ainda que de forma genérica.

Já no ambiente jurisprudencial, a questão chegou com destaque ao Superior Tribunal de Justiça por intermédio do Mandado de Segurança Coletivo nº 197/DF, impetrado pelo Partido dos Trabalhadores contra ato omissivo do titular do Ministério da Previdência e Assistência Social em defesa dos interesses de alguns beneficiários do INSS que não tiveram seus benefícios reajustados com base na variação do salário mínimo, nos termos do art. 201, § 5º, da Constituição, e do art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

In casu prevaleceu a opinião divergente, de lavra do ministro Garcia Vieira que, contrariando o relator originário ministro José Jesus<sup>14</sup>, não conheceu da ação mandamental por entender que a legitimação das agremiações partidárias para o mandado de segurança especial, se restringia à tutela de direitos políticos subjacentes aos interesses de seus correligionários.

<sup>13</sup> Nesse sentido, Cristiano Simão Miller (2001-2002, p. 411-421).

<sup>14</sup> Ressaltou o eminente Ministro na seguinte passagem de seu voto: "O legislador Constituinte, ao assegurar aos Partidos Políticos o direito de impetrar mandado de segurança coletivo, desde que tenha representação no Congresso Nacional, está dando cumprimento à sua destinação e outorgando-lhes o instrumento legal para o exercício de uma de suas finalidades. De outra parte, não se pode esquecer que o texto de nossa atual Constituição é marcadamente parlamentarista, cujo regime, para sobreviver, exige a presença de partidos políticos fortes e uma das formas de fortalecê-los, é outorgando-lhes o direito de impetrar mandado de segurança coletivo em favor de determinado segmento social sem representatividade ativa[...]". Na espécie, o Partido dos Trabalhadores ingressou em juízo na defesa dos direitos sociais humanos, fundamentalmente inscritos na Constituição (art. 6º - previdência social) e direito à aposentadoria (art. 7º XXIV)" (FONTE: <www.stj.gov.br>. Acesso em 09 fev. 2009)

Em outras três oportunidades<sup>15</sup>, a Corte Superior deparou-se com a questão, mas novamente optando por pronunciar a ilegitimidade dos partidos políticos quando em atuação extravagante às matérias de base eleitoral, ou que se subscrevessem a interesses políticos de seus membros. Bem assim, negou seguimento ao RMS 1348-0, impetrado por várias agremiações partidárias, sob a fundamentação de que os partidos políticos não poderiam impetrar mandado de segurança coletiva que tivesse por objeto a defesa de direitos individuais homogêneos.

Enfrentando o tema por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 196184/AM<sup>16</sup>, o Supremo Tribunal Federal adotou posição mais abrangente, consubstanciando o entendimento de que, se a previsão normativa do art. 5º, LXX, a, objetiva ampliar os mecanismos de atuação dos partidos políticos como instrumentos de ação democrática encarregados da salvaguarda do próprio sistema representativo, a hermenêutica não lhes poderia reduzir, em sede de controle jurídico subjetivo, à condição de meros veículos de defesa dos interesses de seus correligionários.

Em seu voto, a Ministra Relatora, referenciando precedente da mesma corte<sup>17</sup>, ressaltou que a legitimidade dos partidos políticos para a impetração do mandado de segurança coletivo há de ser envolvida pelos mesmos critérios que franqueiam a essas agremiações o exercício do controle genérico de constitucionalidade de leis e atos normativos; sendo que, se tais entidades podem fazer uso universal das chamadas ações constitucionais objetivas, não seria razoável lhes restringir, no que diz respeito à sua legitimação consagrada no art. 5º, LXX, a, da Carta Magna, à qualidade de meros intermediários de tutela dos direitos políticos.

Assim, com base nesse entendimento, os partidos políticos estariam aptos a atuar, pelo do manejo da ação mandamental coletiva, na defesa de quaisquer interesses coletivos ou difusos de existência líquida e certa, surrupiados, ou na iminência de o ser, por

15 MS 256/DF, MS 1235/DF e MS 1252/DF

16 RE 196184/AM - RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE DJ: 27/10/2004

17 ADIMC 1.096. Rel. Ministro Celso de Melo. DJ: 07/04/2001.

ato de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica de direito privado no uso de atribuições do Poder Público.

Malgrado consagrando a legitimação partidária ampla e dispensando os partidos políticos da observância da chamada *pertinência temática*<sup>18</sup>, O Supremo, na situação em comento, objetou a atuação de tais entidades em favor da defesa de direitos divisíveis e subjetivamente apropriáveis – tais como os que decorrentes, e.g., de uma exigência tributária indevida, como era o caso – uma vez que passíveis de reivindicação individual ou coletiva por parte de seus próprios eventuais titulares ou de alguma agremiação social que os representasse.

Sob esse enfoque, apesar de ser inegável a contribuição do Pretório Excelso para a evolução do debate – vencida a opinião dos Ministros Gilmar Ferreira Mendes<sup>19</sup> e Cezar Peluzo, ambos reforçando as fileiras da escala conservadora – o entendimento que mais se compadece à intelecção do dispositivo em ribalta e que melhor se afeiçoa à missão institucional dos partidos políticos, é o que consagra a legitimação ampla e irrestrita dessas entidades para agir em prol dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, mediante o instrumento jurídico que lhes disponibiliza o art. 5º, LXX, a, da Carta Republicana, com a única restrição de as mesmas se acharem representadas por pelo menos um parlamentar em quaisquer das casas legislativas do Congresso Nacional.

No abono dessa premissa, dois argumentos parecem insuperáveis; o primeiro resultante de uma exegese comparativa entre as duas alíneas do dispositivo constitucional em análise. Ora, se a Carta Republicana disciplinou em compartimentos regenciais diversos a legitimação mandamental dos partidos políticos e dos

18 *Pertinência temática* traduz uma expressão coloquial que, em matéria de legitimação extraordinária, serve para designar a vinculação específica entre o objeto da ação e os interesses diretos dos substituídos processuais.

19 “Tenho a impressão de que a dogmática que assentamos em relação ao mandado de segurança e à estrita observância do direito líquido e certo, também se impõe, aqui, é claro, e com as adaptações de estilo. Tenho até a impressão de que tem sido este, pelo menos, o entendimento básico até aqui sinalizado. Não imagino que o partido político possa fazer a defesa de interesse outro que não os de seus eventuais filiados” (voto vencido proferido a termo pelo ministro Gilmar Ferreira Mendes por ocasião do julgamento do RE 196184/AM – disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) acesso em 09 fev. 2009)

sindicatos, entidades de classe e associações, estabelecendo somente em relação a estas o requisito de se limitarem à defesa dos interesses de seus membros e afiliados, é porque não quis restringir àqueles à observância de igual pressuposto.

E o segundo decorrente da asserção de que as entidades partidárias desempenham função atuante no exercício da participação democrática e na veiculação da representatividade política; sendo que tal vocação não se limita singelamente à interlocução eleitoral, nem se acha cingida à fiscalização objetiva de constitucionalidade, mas alcança o controle jurídico da Administração Pública e se estende à defesa e à proteção dos direitos e garantias fundamentais<sup>20</sup>.

Deveras, por intermédio do mandado de segurança coletivo, os partidos políticos tanto instruem a defesa da ordem coletiva, quanto velam pela guarda coletiva dos direitos individuais. Neste último caso, sua atuação se legitima de uma interpretação efetiva do próprio dispositivo constitucional de regência, eis que resulta da síntese entre sua vocação representativa e seu atributo de garantidor da democracia e da tutela dos direitos e garantias fundamentais expressos e implícitos na Carta Republicana.

Sob tal amparo, subtrair dos partidos políticos o mister de pleitear e de promover a imposição genérica de respeito à ordem jurídica é ser indiferente à sua missão concretizadora do projeto democrático. É, mais ainda, subjugar essas instituições a uma realidade pejorativa, reduzindo-as à qualidade de simples 'marionetes' do 'jogo político', a serviço dos interesses individuais e

20 Vale a pena, nesse sentido, referenciar a lição de Edmilson Pereira Nobre Junior (2006, p. 57) "Noutro passo, não se pode desconhecer que o perfil acrescentado ao Mandado de Segurança não poderá ser visto de forma dissociada do sistema introduzido pelo Constituinte de 1988. Este, como se vê desde de seu preâmbulo, propendeu à Consolidação de um estado democrático. Os contornos do arquétipo escolhido se afastaram da forma pura da democracia indireta, exercida unicamente através dos representantes escolhidos pelo povo, aproximando-se cada vez mais de fórmula que pode ser denominada como participativa, mediante a qual os indivíduos devem intervir na gestão e no controle da vida administrativa. O Mandado de Segurança Coletivo é parte instrumental que se inclina a possibilitar a consecução desse objetivo. Prova disso está, entre outros, na inclusão de mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo, e a iniciativa popular, bem como na ampliação dos legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade".

circunstanciais de suas lideranças<sup>21</sup>.

Nesse diapasão, se o mandado de segurança coletivo traduz uma garantia fundamental a que os partidos políticos se acham habilitados sem o embaraço de qualquer objeção temática, parece que a utilização do instrumento por parte dessas mesmas entidades, não conhece limites – salvo os que a própria Constituição expressamente instituiu –, e transcende à inclinação de proteger os interesses singelos de seus membros e correligionários, para açambarcar a defesa coletiva da ordem jurídica em todas as suas expressões e dimensões: seja no sentido de promover a tutela de direitos coletivos e difusos, seja para, de forma igualmente coletiva, acastelar pretensões individuais homogêneas ligadas entre si por uma circunstância fática comum.

### 3.2 Legitimação dos Sindicatos, Associações e Entidades de Classe

Em relação a essas pessoas, o constituinte estabeleceu fundamentalmente duas restrições expressas ao exercício da ação mandamental coletiva, cuja identificação se projeta sob a forma de condições específicas de procedibilidade. Com efeito, as entidades sobreditas só podem fazer uso da garantia em berlinda se, e somente se: a) atuarem em defesa dos interesses de seus afiliados (pertinência temática); e b) estiverem legalmente constituídas e em pleno funcionamento há mais de um ano.

A vinculação objetiva – que se convencionou chamar de pertinência temática –, se presta não apenas a coibir a banalização do instrumento, como também a evitar que sindicatos, entidades e associações se apropriem da condição de verdadeiros porta-vozes da sociedade de forma genérica, como o são o Ministério Público e as próprias agremiações partidárias numa dimensão inferior.

21 Oportuna, a esse respeito, a lição de Canotilho, discorrendo sobre o princípio da máxima efetividade: "Este princípio, também designado por princípio da eficiência, ou princípio da interpretação efectiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê [...] é hoje, sobretudo, invocado no âmbito dos direitos fundamentais – no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais." (CANOTILHO, 1993, p. 227)

Os objetivos que informam o mandado de segurança coletivo em situações que tais são precipuamente os mesmos que justificam e estimulam os indivíduos a se reunir em grupos e a se aglutinar em torno dessas entidades de representação social: compactuar experiências, buscar instâncias intermediárias de reivindicação e ampliar o potencial de concretização e efetivação de seus direitos e prerrogativas; sendo que todas essas circunstâncias traduzem a própria realidade existencial dessas agremiações, de modo que não seria coerente, sob o prisma dogmático, que elas pudessem atuar em juízo num compartimento diverso do que subjacente aos interesses de seus associados.

Já no que concerne à segunda restrição – de que as entidades sindicais e associativas precisam estar em funcionamento há pelo menos um ano – Francisco Antônio de Oliveira (2001, p. 259) esclarece sua *ratio essendi*:

Procurou o legislador precaver-se contra sindicalistas de plantão e exigiu que a organização sindical esteja em funcionamento a pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. A ausência desse requisito deságua na ilegitimidade e terá por consequência o indeferimento da petição inicial.

A despeito, porém, da concepção genérica acima ventilada, o entendimento jurisprudencial parece haver se consolidado no sentido de que tal premissa só se impõe às associações legalmente constituídas, não se estendendo às demais entidades legitimadas. Trata-se de uma inferência gramatical, uma vez que, se o constituinte quisesse, de fato, também vincular os sindicatos e as entidades de classe ao requisito temporal em comento, em vez da expressão *legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, empregaria, decerto, legalmente constituídos e em funcionamento há pelo menos um ano*. Aí sim, alcançaria todas as pessoas contempladas e as sujeitaria, sem exceção, à inexorável observância da prescrição formal de que ora se cuida.

### 3.2.1 Da necessidade (ou não) de autorização expressa dos afiliados para a impetração do mandado de segurança coletivo

Outro ponto, a merecer destaque no estudo da legitimidade anômala dos sindicatos, associações e entidades de classe para a impetração do mandado de segurança coletivo, está em se saber se a legitimidade processual das associações, sindicatos e entidades de classe para a impetração de mandado de segurança, condiciona-se à autorização expressa e específica de seus membros e correligionários.

O comando de regência (art. 5º, LXX, b), ao disciplinar a matéria, não estabelece nenhuma objeção dessa natureza no que diz respeito à aptidão formal dessas entidades para o mandado de segurança coletivo.

No entanto, a dúvida surge razão do cotejamento desse dispositivo referenciado, com o que se hospeda no inciso XXI, do mesmo art. 5º da Constituição Federal<sup>22</sup>, que confere às entidades associativas – incluindo associações, federações, confederações, sindicatos e entidades de classe – legitimidade para representar judicial ou extrajudicialmente seus afiliados, desde que autorizadas por estes, em defesa de seus interesses.

Sob a influência dessa aparente dicotomia, parte da doutrina orienta-se no sentido de que a exigência de autorização contemplada no inciso XXI também se aplica às agremiações sociais para fins de impetração do mandado de segurança coletivo.

Em defesa desse entendimento, posicionam-se, entre outros, Ives Gandra Martins (1989, p. 353) e Carlos Mário Velloso (apud MILLER, 2001-2002, p. 423). No mesmo sentido, Lúcia Valle Figueiredo (1989) defende o argumento de que, se nos atos constitutivos da entidade não estiver prevista genérica de autorização automática para o ajuizamento do *mandamus* especial,

<sup>22</sup> Art. 5º, XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

esta haverá de ser especificamente obtida, sob pena de a postulação restar frustrada à míngua de legitimação para agir.

Manifestando opinião diversa, após fazer laborioso levantamento doutrinário acerca do tema, Cristiano Simão Miller (2001-2002, p. 426) acentua ser desnecessária a autorização de quem quer que seja para que as associações, sindicatos e entidades de classe possam fazer uso da faculdade que lhes confere a alínea b, do inciso LXX, do art. 5º, da Constituição de 1988.

Segundo o mesmo articulista, é de se esclarecer que, quando tais agremiações impetram o mandado de segurança coletivo, o fazem ao amparo de uma legitimação extraordinária, que se lastreia no próprio texto do dispositivo de regência. Às suas impressões, essas entidades, na hipótese da impetração especial de que ora se cuida, estarão em juízo sempre em nome próprio defendendo os interesses de seus afiliados.

No ponto de vista que se espousa aqui, se o constituinte tratou dessas duas questões em compartimentos diversos é porque quis emprestar a cada uma delas uma vocação e um significado jurídico próprio.

As entidades associativas podem – e devem – representar qualquer interesse judicial ou extrajudicial de seus membros, desde que autorizadas por estes. Noutras palavras, as agremiações sociais abrangidas pela concepção em destaque, quando servidas dessa chancela, estão habilitadas ao exercício de qualquer postulação, agindo em nome próprio em prol da defesa de seus correligionários (o que também implica substituição processual).

Ocorre que a principal diferença entre a legitimidade extraordinária do inciso XXI e a legitimação de mesma índole prevista no inciso LXX, b, é que esta, ao contrário daquela, se vocaciona à tutela de interesses coletivos e de direitos individuais de projeção coletiva.

Por sinal, esse é o entendimento da Suprema Corte acerca

da matéria, ilustrado na inteligência da súmula nº 629<sup>23</sup>, de tal ordem que, a autorização de seus membros só se traduz numa condição de procedibilidade, quando a postulação judicial das entidades associativas se lastreia no inciso XXI, do art. 5º da Carta Republicana. Do contrário, se sua propositura cingir-se à via do mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, b), sua legitimação ad causam não estará restrita à observância de igual pressuposto.

No horizonte desses esclarecimentos, forçoso é observar que as associações sindicatos e entidades de classe podem impetrar mandado de segurança: (i) individual – quando em defesa dos seus próprios interesses; (ii) individual – sob o arrimo legitimatório do art. 5º, XXI, para, em nome de certos filiados seus e mediante autorização destes, pleitear interesses subjacentes à sua esfera jurídica; e (iii) coletivo – para reivindicar coletivamente interesses de seus membros e afiliados que tenham sido – ou estejam na iminência de o ser –, surrupiados por ato de autoridade pública, ou de agente de pessoa jurídica de direito privado no uso de atribuições do Poder Público.

No último caso, aliás, o direito líquido e certo, cujo vilipêndio traduz verdadeiro pressuposto de exercício da ação mandamental (MACHADO, 2009) por parte das entidades sobreditas, *desdobra-se em três categorias de interesses* (GRINOVER *apud* PACHECO, 2002, p. 262, ref. 15): os coletivos *stricto sensu*, os difusos e os individuais homogêneos, ou individuais de projeção coletiva<sup>24</sup>. De toda sorte, embora a exposição vertente não se proponha ao estudo do mandado de segurança coletivo sob a perspectiva da extensão de seu objeto, tal esclarecimento nos parece oportuno nesta sede, não apenas em virtude de sua importância para fins de compreensão do tema em ribalta, mas, fundamentalmente, por força da umbilical e indissociável relação que, de hábito, existe entre o interesse para agir e a legitimidade processual adstrita a uma vinculação temática.

23 Súmula 629: A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor de seus associados independe de autorização destes.

24 Fredie Didier Junior e Hermes Zanetti Junior (2007, p. 79, ref. 5) aludem a uma corrente minoritária que defende a posição segundo a qual os direitos individuais homogêneos não constituem direitos coletivos, mas direitos individuais coletivamente tratados; no entanto, discordando da mesma orientação, destacam que esta, além de excessivamente restritiva, afastaria essa categoria de direitos dos princípios gerais da tutela coletiva aplicável ao elenco criado pelo Código de Defesa do Consumidor e prestigiado por todas as propostas de Código de Processo Coletivo.

### 3.3 Da Legitimação do Ministério Público

Questão relevante no estudo da legitimidade para o exercício da ação mandamental coletiva diz respeito à compatibilidade de seus ditames com as atribuições institucionais do Ministério Público, em especial, com a missão a que se reporta o art. 129, III da Carta Republicana<sup>25</sup>.

Sobre o assunto, que é também alvo de intensa preocupação por parte da comunidade científica, a doutrina se divide em dois entendimentos.

Sustentando o aspecto *numerus clausus* do dispositivo de regência, e argumentando que o Ministério Público já tem à sua senhoria instrumentos eficazes de controle da ordem e da legalidade, Maurício Jorge Mota (*apud* MILLER, p. 443), defende o argumento de que a legitimação a que se reporta o inciso LXX do art. 5º, não se estende nem se permite ao ente ministerial em nenhuma de suas projeções. Às suas instâncias, se o constituinte quisesse facultar ao Ministério Público a possibilidade de impetrar o mandado de segurança coletivo em defesa dos interesses cuja guarda lhe é institucionalmente atribuída, o teria feito de forma direta, como procedeu em relação aos partidos políticos, aos sindicatos, às entidades de classe e às associações constituídas há mais de um ano.

No mesmo sentido, a maioria da doutrina também defende o caráter restritivo da enumeração constitucional em apreço, sendo que, na situação específica do Ministério Público, a utilização de tal mecanismo de controle seria desnecessária, uma vez que a própria Constituição Federal já municiou a instituição com a legitimidade para o ajuizamento da ação civil pública, esta essencialmente vocacionada à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

25 Art. 129. São Funções essenciais 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;

Na direção contrária, são os entendimentos de Eurico Ferraresi (2009, p. 245-247) e Cristiano Simão Miller (2001-2002, p. 444-449). Este, reforçando a orientação esgrimida por Sérgio Ferraz, Lúcia do Valle Figueiredo e Nelson Nery Junior, sustenta que o inciso LXX do art. 5º da *Lex Fundamentalis* veicula uma listagem legitimatória apenas exemplificativa e não excludente.

Às suas impressões, se o Ministério Público é o guardião essencial dos interesses coletivos e difusos da sociedade, nada – nem mesmo a opinião da maioria conservadora – poderia lhe objetar a execução desse mister e a efetivação de tal atributo pelas vias do mandado de segurança coletivo.

Ressalta o mesmo autor que a regra contida no art. 5º, LXX da Constituição se associa a uma natureza meramente processual e exemplificativa, de maneira que seus ditames definem apenas algumas pessoas – e não todas – que detêm legitimação para o exercício da garantia a que o mesmo dispositivo se reporta.

Provas disso, segundo o articulista, são as várias alusões constantes de normas infraconstitucionais no sentido de franquear ao Ministério Público a titularidade de ações cíveis que se prestem à defesa de interesses sociais específicos<sup>26</sup>, afetos, por exemplo, aos consumidores e aos indivíduos referenciados no programa jurídico da lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Por fim, citando José Antônio Remédio, arremata, defendendo a idéia de que seria um *contra sensu* não permitir legitimação ativa ao Ministério Público para a impetração do mandado de segurança coletivo, já que em certas ocasiões – fundamentalmente por ostentar

26 Art. 201 (lei 8.069/90). Compete ao Ministério Público: [...] IX - impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente; Art. 212 (lei 8.069/90). Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes. § 1º Aplicam-se às ações previstas neste Capítulo as normas do Código de Processo Civil. § 2º Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, que lesem direito líquido e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança. (BRASIL, 1990); Art. 21 (lei 7.347/85) Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990). Art. 83 (lei 8.078/90). Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

prioridade de julgamento – este poderia oferecer maior efetividade do que a própria ação civil pública no abono da concretização dos interesses coletivos e difusos, cuja proteção foi recomendada à entidade ministerial pelo próprio legislador constituinte.

Feitas essas considerações - e considerando que o mandado de segurança individual ou coletivo se traduz, talvez, como o mais sumário e instrumental de todos os procedimentos cíveis disponíveis no ordenamento pátrio – tem-se que a diretriz ampliativa se mostra mais convincente, porquanto, parece sintetizar uma interpretação ao mesmo tempo garantista e compatível com as peculiaridades e vicissitudes do instituto em análise.

Não se pode, todavia, deixar de reconhecer a necessidade de um maior amadurecimento dessa discussão, apesar de se reafirmar a influência liberal que serviu de paradigma e que acompanhou toda a elaboração do presente ensaio.

## 5 CONCLUSÃO

O mandado de segurança coletivo, como inovação da Carta Política Republicana de 1988, consubstancia relevante aspecto do advento do Constitucionalismo social, e se traduz como instrumento de vocação essencialmente solidária, no sentido de oferecer aos agrupamentos humanos, por intermédio de suas entidades representativas, instrumentos idôneos efetivos aptos a promover a tutela dos direitos fundamentais, e a restaurar a ordem jurídica violada, ou na iminência de o ser, por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública, ou de agente de pessoa jurídica de direito privado no uso de atribuições do Poder Público.

Ao longo deste estudo, procurou-se traçar um perfil da legitimidade ativa no mandado de segurança coletivo, esclarecendo, à luz de impressões pessoais, alguns aspectos controvertidos associados ao tema, sempre com a preocupação de apresentar as várias correntes e opiniões, bem como de exprimir um ponto de vista a respeito de cada assunto.

Sustentou-se, aqui, o pensamento de que o instituto de que se cuida encerra, em todas as suas dimensões e vertentes, uma manifestação jurídica de legitimação processual extraordinária. Em seguida, enfrentou-se a situação dos partidos políticos, defendendo a amplitude e a irrestrição de sua legitimidade para a impetração do *mandamus* especial.

Mais à frente, já com, remissão aos sindicatos, entidades de classe e associações, abordou-se suas particularidades legitimatórias, tecendo comentários acerca das restrições que lhes são particularmente impostas sob o enfoque das orientações doutrinárias e na perspectiva da jurisprudência.

Finalmente, examinou-se a controvertida legitimação do Ministério Público para o exercício da garantia em testilha, concluindo que o mesmo pode se valer da ação mandamental coletiva como instrumento de proteção de interesses sociais coletivos e difusos, sempre que sua utilização se revelar mais útil e eficiente do que o manejo da ação civil pública.

No horizonte de todos esses arrazoados, espera-se ter contribuído, de algum modo, para o deslinde dos questionamentos abordados, sempre com o compromisso de colaborar e estimular a evolução e o amadurecimento dos debates a esse respeito.

## 6 REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.
- CAPELA, Fábio Bergamim. **Mandado de Segurança Coletivo**. Disponível em: [www.jus2.uol.br](http://www.jus2.uol.br). Acesso em 09 fev. 2009.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Do Mandado de Segurança Coletivo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

DIDIER JUNIOR, Fredie e ZANETTI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo**. Salvador: Podivm, 2007, Vol. 4.

FERRARESI, Eurico. Ação Popular, Ação Civil Pública e Mandado de Segurança Coletivo. **Instrumentos Processuais Coletivos**. São Paulo: Forense, 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle de. **Perfil do Mandado de Segurança Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: RCS, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de Segurança Coletivo: Legitimação, Objeto e Coisa Julgada. **Revista de Processo**. São Paulo. n° 58, ano 15, abril-junho/1990

GUIMARÃES, José Alfredo Lázaro. **As Ações Coletivas e as Liminares Contra Atos do Poder Público**. Salvador: Panorama, 1992.

MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança Preventivo em Matéria Tributária**. Disponível em: [www.neofito.com.br/artigos](http://www.neofito.com.br/artigos). Acesso em 10 fev.2009

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989, Vol. 02.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data"**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MILLER, Cristiano Simão. A legitimação ativa no mandado de segurança coletivo. **Revista de Direito da Faculdade de Campos**. Ano II, n° 2 e ano III e n° 3 – 2001-2002

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Atlas Jurídico. 2000.

NOBRE JUNIOR, Edmilson Pereira. Mandado de Segurança

Coletivo e Sua Impetração Por Partido Político. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, ano 95, volume 847. maio de 2006.

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. **Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PACHECO, José da Silva. **O Mandado de Segurança e Outras Ações Constitucionais Típicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção e "Habeas Data"**: constituição e processo. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

ROSA JUNIOR, Fernando. Mandado de Segurança Coletivo. **Revista do Curso de Mestrado em Direito**. v. 3, n° 1, Jul. 2002

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ZAWASCKI, Teori Albino. **Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br> Acesso em 09 fev. 2009.