

# A POSSIBILIDADE DE IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

THE PUBLIC MINISTRY'S POSSIBILITY OF FILING FOR A WRIT OF  
*MANDAMUS*

**Marina Gomes de Souza**

*Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito da Fundação Escola  
Superior do Ministério Público (FMP)  
Advogada*

**RESUMO:** O mandado de segurança coletivo é uma garantia instituída pela Constituição Federal de 1988, que visa cessar lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, podendo ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, sindicatos, entidades de classe ou associações legalmente constituídas há mais de um ano, na defesa dos interesses dos seus membros. Contudo, a Carta Política conferiu ao Ministério Público a proteção dos direitos difusos e coletivos e, ao seu turno, o microsistema constitucional de tutela de interesses transindividuais, composto pelo conjunto de leis a que se integra, corrobora a sua legitimidade para a defesa dos direitos transindividuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos. O presente estudo pretende verificar a possibilidade da ampliação da legitimidade para a impetração do mandado de segurança coletivo pelo Ministério Público no uso de suas atribuições constitucionalmente instituídas, através do uso do método dedutivo, mediante a pesquisa de doutrina e jurisprudência pertinentes ao tema.

**Palavras-chave:** Ampliação. Atribuições institucionais. Legitimidade Ativa. Mandado de segurança coletivo. Ministério Público.

**ABSTRACT:** The writ of *mandamus* is a constitutional right instituted by the Federal Constitution of 1988, which intends to cease lion or threat of injury to clear legal rights, not covered by *habeas corpus* or *habeas data*, and that may be filed for by a political party with representation in the National Congress, trade unions, class entities or associations that were legally constituted more than a year ago, in defense of the interests of its members. However, the Political Charter assigned to the Public Ministry the responsibility of protection of diffuse and collective rights and, in turn, the constitutional micro-system of protection of transindividual interests, composed of the set of laws to which it belongs, corroborates the legitimacy of the Public Ministry's involvement in the defense of transindividual, diffuse, collective and individual homogeneous rights. The present study intends to verify the possibility of extending the legitimacy of the Public Ministry's filing for a writ of *mandamus*, in the use of its constitutionally instituted attributions, based on an analysis of the doctrine pertinent to the theme.

**Keywords:** Active legitimacy. Collective writ of *mandamus*. Enlargement. Institutional assignments. Public Ministry.

Enviado em: 26-02-2019

Aceito em: 08-05-2019

## INTRODUÇÃO

Até a entrada em vigor da Carta Política de 1988, inexistia no ordenamento jurídico pátrio o instituto do mandado de segurança coletivo, instituído pelo inciso LXX, do art. 5º, em cujas alíneas *a* e *b*, restou atribuída a legitimação ativa do *writ* aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, às organizações sindicais, entidades de classe e associações legalmente constituídas há pelo menos um ano.

Mais de dez anos após a promulgação da Constituição Federal, o mandado de segurança, em suas duas modalidades, foi regulamentado, ainda que de forma deficiente, pela Lei n. 12.016/2009. Seguindo a linha do dispositivo constitucional, o art. 21, da Lei n. 12.016/09 atribuiu a legitimação ativa para a impetração do *mandamus* coletivo aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, às organizações sindicais, entidades de classe e associações legalmente constituídas há pelo menos um ano.

Contudo, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, inciso III, delegou ao Ministério Público a proteção dos direitos difusos e coletivos e, ao seu turno, o microsistema constitucional de tutela de interesses transindividuais, composto pelo conjunto de leis a que se integra, quais sejam, a Lei da Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei da Ação Popular, Lei de Improbidade Administrativa, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei do Mandado de Segurança e o Estatuto do Idoso, corroboram a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos transindividuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Não obstante tenha o legislador originário delegado ao Ministério Público a proteção dos direitos difusos e coletivos (artigo 129, inciso III), quedou-se silente sobre a possibilidade da proteção de tais direitos pela via do *mandamus* coletivo.

Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é verificar a possibilidade da extensão da legitimidade para a impetração do mandado de segurança coletivo pelo Ministério Público, no uso de suas atribuições constitucionalmente instituídas.

Para a elaboração do estudo, foi utilizado o método dedutivo, por meio da revisão bibliográfica e jurisprudencial relacionadas ao tema.

## 1 O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

Dispõe o artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal de 1988, que “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”.

Em seguimento, o inciso LXX do suprarreferido dispositivo legal elenca o rol dos legitimados a impetrar mandado de segurança na forma coletiva, quais sejam, partido político com representação no Congresso Nacional, 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.

Embora a previsão constitucional do mandado de segurança na forma coletiva datasse de 1988, somente no ano de 2009 sobreveio legislação disciplinando, ainda que de forma precária, o *writ*. Ampliando a definição do *mandamus*, a Lei n. 12.016/09, em seu artigo primeiro, acrescentou que o remédio constitucional pode ser utilizado “sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”.

Em verdade, não se tratava de uma nova lei, mas de antiga proposta datada do ano de 1996, anterior a importantes doutrinas e decisões dos tribunais pátrios a respeito do mandado de segurança coletivo que, dentre outras disposições, reconheciam a sua aplicabilidade à tutela dos direitos coletivos, incluindo os direitos difusos, àquela época confundidos com meros interesses. Contudo, a legislação não acompanhou os escritos e a jurisprudência mais atualizada sobre o assunto (ZANETI JÚNIOR, 2011, p. 155-156).

De acordo com Alexandre de Moraes, o constituinte pretendeu facilitar o acesso ao juízo, autorizando que pessoas jurídicas defendam os interesses dos seus membros ou associados, sem a necessidade de autorização ou de um mandado especial, objetivando, ainda, evitar múltiplas ações idênticas, a morosidade na prestação jurisdicional, além de fortalecer as organizações classistas (MORAES, 2008, p. 162).

O Código de Processo Civil de 2015 deixou de incluir o mandado de segurança dentre os procedimentos especiais, pelo que, permanecem em vigor as disposições da Lei n. 12.016/09, assim como todas as lacunas e controvérsias por ela deixadas.

Para Handel Martins Dias e José Tadeu Xavier, o mandado de segurança coletivo

ainda está aquém do esperado de um *writ* consagrado na Constituição como garantia fundamental para a proteção transindividual. Dotado de feições peculiares que o isolam como figura ímpar e sem precedentes na história jurídica pátria, o mandado de segurança coletivo ainda não alcançou pleno amadurecimento, produto de duas décadas de vácuo legislativo e da dificuldade dos operadores do direito no trato de formas processuais para a tutela coletiva mercê de uma tradição que sempre compreendeu somente a tutela jurisdicional individual (XAVIER; DIAS, 2016, p. 151).

Como pode ser visto, o mandado de segurança tem por objetivo precípuo a proteção de direitos individuais ou coletivos, que foram ou poderão ser lesados, por ato de autoridade, com a característica de celeridade processual, pela rapidez com que deve ser protegido o direito líquido e certo. O objetivo do *mandamus* é oferecer uma proteção rápida ao direito lesado do titular, quando tal direito puder ser provado de plano, documentalmente, para que seja imediatamente cessada a ilegalidade ou o abuso de poder (FERREIRA, 1985, p. 3).

Um dos pontos mais polêmicos a respeito do *writ* coletivo está na definição do seu objeto, pois, como antes referido, a ação mandamental está entre os limites da versão individual e os instrumentos de tutela judicial de direitos coletivos, tal qual a ação civil pública.

Rodolfo de Camargo Mancuso, ao definir o interesse coletivo, afirma ser

aquele concernente a uma realidade coletiva, ou seja, o exercício coletivo de interesses coletivos; e não, simplesmente, aqueles interesses que apenas são coletivos na forma, permanecendo individuais quanto à finalidade perseguida, o que configuraria um exercício coletivo de interesses individuais (MANCUSO, 1991, p. 65).

Optou o legislador ordinário por deixar de incluir dentre os direitos passíveis de proteção pelo *writ* os interesses difusos. Para efeito de segurança coletiva, estão incluídos os interesses individuais homogêneos (MORAES, 2008, p. 163).

Hermes Zaneti Júnior afirma que a corrente dominante nos tribunais brasileiros<sup>1</sup> e na melhor outrina aderiu à tese ampliativa, pela qual o *writ* coletivo permitiria a defesa dos direitos coletivos *lato sensu* ou difusos, dos direitos coletivos *stricto sensu* e dos individuais homogêneos (ZANETI JÚNIOR, 2011, p. 158).

A ação denominada mandado de segurança é gênero, que se divide em individual e coletivo. As duas espécies do *mandamus* guardam semelhanças, quais sejam, a ofensa a um direito líquido e certo, a existência de prova pré-constituída e a ilegalidade ou abuso de poder, distinguindo-se na abrangência, guardadas as especificidades de cada modalidade.

O mandado de segurança coletivo segue o procedimento do mandado de segurança individual, havendo diferenciação na legitimação de quem pode impetrá-lo, na defesa de direitos ou prerrogativas coletivas.

Teori Albino Zavascki afirma que as consequências que decorrem da diferença do regime de legitimação ativa ultrapassam as aparências, na medida em que a substituição processual do mandado de segurança coletivo está agregada ao objetivo de autorizar que o substituto processual busque tutelar interesses de diversas pessoas (ZAVASCKI, 2006, p. 207).

Em outras palavras, o *writ* coletivo objetiva a proteção coletiva de um conjunto de direitos líquidos e certos, violados ou ameaçados por autoridade, transformando o mandado de segurança em um instrumento para a tutela coletiva de direitos, sendo uma ação coletiva (ZAVASCKI, 2006, p. 207).

Para fins de mandado de segurança coletivo, direito coletivo pode ser entendido como aquele que pertence a uma coletividade ou categoria representada por partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída há pelo menos um ano.

Segundo Hermes Zanetti Júnior, “o adjetivo coletivo se refere à forma de exercer-se a pretensão mandamental, e não a pretensão deduzida em si mesma”. Nesse sentido, o mandado de segurança se presta à salvaguarda de direito coletivo, difuso ou individual (ZANETI JÚNIOR, 2011, p. 164).

Não poderá ser utilizado na defesa de direito individual ou de alguns filiados de partido político, sindicato ou associação, mas de toda a categoria que possua um direito líquido e certo ofendido (MEIRELLES, 1998, p. 7).

<sup>1</sup> Conforme RE n. 181.438-1/SP, proferido pelo Tribunal Pleno do STF, tendo como relator o Ministro Carlos Velloso.

Nos termos do parágrafo único, do artigo 21, da Lei n. 12.016/09, poderão ser objeto de segurança coletiva os direitos coletivos, assim entendidos 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 (inciso I) ou os direitos individuais homogêneos, assim entendidos como os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante (inciso II).

O objetivo do *mandamus* na forma coletiva, conforme leciona Durval Aires Filho, é “afastar ou evitar uma lesão a direito social ou difuso, bastando a descoberta da ilegalidade ou abuso no exercício do direito” (AIRES FILHO, 1998, p. 33).

São elementos caracterizadores de uma ação coletiva a representação processual por terceiro não detentor do direito material e a extensão da coisa julgada (efeito *erga omnes*). No mandado de segurança coletivo, há o elemento da substituição processual, sendo indicados pela Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXX, alíneas *a* e *b*, os legitimados ativos à propositura da ação, substitutos processuais dos titulares do direito material.

A decisão do mandado de segurança coletivo possui eficácia *erga omnes* e produz efeitos para pessoas ausentes da relação processual, em razão da natureza dos objetos tuteláveis, contudo, a sentença fará coisa julgada somente em relação aos membros da categoria substituídos pelo impetrante (artigo 22 da Lei n. 12.016/09).

O mandado de segurança não induz litispendência com relação às ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante individual, caso ele não requeira a desistência do seu mandado de segurança individual no prazo de trinta dias da ciência da impetração da ação coletiva (artigo 22, parágrafo primeiro da Lei n. 12.016/09).

Assim como na forma singular, o prazo para a impetração do *mandamus* coletivo é de cento e vinte dias, a contar da data em que o interessado tiver ciência do ato a ser impugnado. Trata-se de prazo decadencial que, portanto, não pode ser suspenso ou interrompido quando iniciado. O termo inicial é contado a partir do momento em que a ação ou omissão se torna exequível, ou seja, quando for capaz de lesar o direito do impetrante. Cessa o prazo decadencial na data da impetração, não havendo caducidade intercorrente (MEIRELLES, 1998, p. 28-30).

## 1.1 NATUREZA JURÍDICA

Como antes referido, grande parte da doutrina<sup>2</sup> classifica o mandado de segurança coletivo como uma ação coletiva, em razão das suas características. Contudo, trata-se de uma ação constitucional de natureza civil, que segue o rito sumário, dependendo de prova documental pré-constituída, que demonstre a existência do direito líquido e certo violado, sendo inadmitida a produção de provas no decorrer do trâmite.

Alexandre de Moraes afirma que o mandado de segurança é «uma ação constitucional, de natureza civil, cujo objeto é a proteção de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público» (MORAES, 2008, p. 162).

Possuindo caráter de ação civil, é regulado, de forma subsidiária, pelo Código de Processo Civil, no que não colide com o seu modelo e finalidade próprios, previstos pela legislação específica.

No tocante à natureza da prestação jurisdicional, Paulo Roberto de Gouvêa Medina classifica o *mandamus* coletivo como uma ação de conhecimento. Alfredo Buzaid defende que a determinação da natureza da segurança varia conforme o pedido formulado pelo impetrante, podendo ser meramente declaratório, constitutivo ou condenatório. Celso Agrícola Barbi possui entendimento idêntico (MEDINA, 2012, p. 202-203).

José da Silva Pacheco defende que, no tocante à natureza jurídica, trata-se de mandamento judicial para determinar a remoção dos óbices ou sustar os seus efeitos, a fim de fluir, sem empecilhos, direitos líquidos e certos. A sentença teria caráter mandamental, determinativa, ordenativa e obrigatória, devendo ser imediatamente cumprida, sem a necessidade de nova ação, como ocorre com uma sentença condenatória (MEDINA, 2012, p. 181).

Pontes de Miranda também entende que a prestação jurisdicional no mandado de segurança possui caráter mandamental, pois, o juiz ou tribunal manda e o que ele determina é o próprio conteúdo desta prestação (MEDINA, 2012, p. 203).

O teor do artigo 26, da Lei n. 12.016/09 corrobora a natureza mandamental do *writ*, ao prever como crime de desobediência o descumprimento da

<sup>2</sup> Nesse sentido Pontes de Miranda, Alfredo Buzaid, Celso Agrícola Barbi, dentre outros.

decisão proferida no processo, sem prejuízo das sanções administrativas e da imputação de crime de responsabilidade à autoridade coatora.

O mandado de segurança, portanto, é uma ação civil de rito sumário especial, destinado a cessar ofensa a direito individual ou coletivo, privado ou público, por meio de ordem impeditiva ou corretiva da ilegalidade, que deve ser cumprida especificamente pela autoridade coatora.

Por sua natureza de ação civil, enquadra-se no conceito de causa, para fins de fixação de competência e produz todos os efeitos próprios de uma ação contenciosa (MEIRELLES, 1998, p. 08), diferenciando-se das demais ações por seu objeto e procedimento célere, utilizando-se subsidiariamente das regras processuais civis vigentes.

Para entender a natureza jurídica do *mandamus* coletivo, inicialmente há que ser verificada a sua essência, sobre a qual existem duas orientações, a partir do seu ingresso no ordenamento jurídico brasileiro pela Carta Política de 1988.

De um lado, alguns juristas consideravam o mandado de segurança coletivo uma simples versão do individual, dele diferindo somente pela legitimidade para o seu ingresso. Inácio de Carvalho Neto entendia que o mandado de segurança coletivo era apenas um mandado de segurança, impetrado pelas pessoas legitimadas. A diferença estaria na natureza do direito protegido, na medida em que a versão individual trata de direito líquido e certo de natureza singular, enquanto o *writ* coletivo tutela direito líquido e certo de natureza coletiva (CARVALHO NETO, 2009, p. 168-173).

Relativamente ao conteúdo do mandado de segurança coletivo, alguns doutrinadores pregavam tratar-se de uma forma especial de tutela de direitos coletivos, diferenciando-se, neste aspecto, da forma individual, inclusive quanto ao procedimento. Os defensores desta linha acreditavam que o rito sumário do mandado de segurança individual não seria apropriado para a versão coletiva.

A Lei n. 12.016/09 regulamentou as duas formas do mandado de segurança, com idênticos requisitos e pressupostos para a impetração, bem como, igual procedimento. Assim, o *mandamus* coletivo se diferencia da modalidade individual “pelos elementos da causa, ou seja, pelo fato de o impetrante atuar como substituto processual de uma coletividade ou de um grupo de indivíduos e o bem jurídico tutelado corresponder a um direito coletivo, essencial ou acidentalmente considerado” (XAVIER; DIAS, 2016, p. 153).

O legislador ordinário estabeleceu três peculiaridades no procedimento do *mandamus* na forma coletiva, em razão da distinção do pedido mediato e, bem assim, repetiu a disposição constitucional no tocante à legitimação ativa e ao objeto.

Reprisando o disposto no artigo 2º, da Lei n. 8.497/92, o artigo 22, § 2º, da Lei n. 12.016/09 dispôs que a tutela provisória no mandado de segurança coletivo só poderá ser concedida depois da audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que terá o prazo de 72 horas para se pronunciar sobre o pleito.

O artigo 22, da Lei do Mandado de Segurança, prevê um regime diferenciado no tocante à coisa julgada, na medida em que a sentença que julga o *mandamus* coletivo faz coisa julgada relativamente aos membros do grupo ou da categoria substituídos pelo impetrante.

Nos termos do parágrafo primeiro, do art. 21, da Lei n. 12.016/09, o mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais.

Os efeitos da sentença do *writ* só beneficiarão os impetrantes individuais que, no prazo de trinta dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva, requererem a desistência da ação individual.

Portanto, características do mandado de segurança individual não são suscetíveis de plena e automática aplicação à forma coletiva que, no entendimento de Teori Zavascki, possui dupla função: de uma ação sumária que deve guardar os contornos do mandado de segurança original e de uma demanda coletiva que, sob pena de comprometer a sua natureza, não pode se limitar ao exame particular e individualizado dos direitos subjetivos tutelados (ZAVASCKI, 2006, p. 207).

A tutela de direitos metaindividuais pela via do mandado de segurança coletivo é possível, ante a concepção liberal individual do Código de Processo Civil, que estabelece como *inter partes* os efeitos da sentença, aplicando-se àquela ação o sistema de coisa julgada constante do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor<sup>3</sup>, integrante do microsistema coletivo.

<sup>3</sup> Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

<sup>I</sup> - *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

<sup>II</sup> - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

<sup>III</sup> - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

O artigo 22, da Lei n. 12.016/2009 reforça este entendimento ao dispor que a sentença proferida no mandado de segurança coletivo faz coisa julgada aos membros substituídos pelo impetrante.

Inexistindo legislação infraconstitucional que regulamente de forma adequada o mandado de segurança coletivo, há o desafio da doutrina e da jurisprudência de viabilizar, através da hermenêutica, os meios e procedimentos adequados à tutela coletiva de direitos líquidos e certos, ameaçados ou lesados por autoridade (ZAVASCKI, 2006, p. 207).

Não se trata de uma ação plúrima, de litisconsórcio ativo facultativo, onde podem ser identificados os titulares do direito, mas de um meio adequado a uma ação que trata coletivamente da controvérsia, ou seja, uma demanda em que, de certa forma, haverá juízos genéricos e impessoais.

Nesse sentido, Teori Zavascki afirma ser indispensável a aplicação das normas do mandado de segurança singular, de forma subsidiária, assim como, das regras e princípios que regem as ações coletivas.

A respeito do objeto do *mandamus* coletivo, prevalece o entendimento de que abrange tanto os direitos coletivos em sentido estrito, como os direitos individuais homogêneos (XAVIER; DIAS, 2016, p. 154-155).

Todavia, há discussão no que tange à possibilidade da tutela de direitos difusos ou transindividuais, de natureza indivisível que sejam titulares pessoas indeterminadas e vinculadas por circunstâncias de fato, nos termos do artigo 81, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.

De acordo com a corrente restritiva, o *mandamus* não poderia tutelar tais direitos. Defendendo este entendimento, Ovídio Baptista da Silva afirmava não ser possível debater interesses difusos em sede de mandado de segurança coletivo, tendo em vista o caráter sumário e documental da ação. No seu entender, somente poderia ser defendido o direito líquido e certo, e não um mero interesse, pelo que, os interesses difusos não poderiam ser protegidos pelo mandado de segurança coletivo (SILVA, 1990, p. 131-145).

Sem levar em consideração a distinção entre direitos e interesses, surgiu um posicionamento mais brando, que admite a proteção dos direitos difusos através do mandado de segurança coletivo, quando impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional. Nesse sentido, não seria admitida a impetração por organizações sindicais, entidades de classe e associações

legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, pois, conforme dispõe a alínea b, do inciso LXX, do artigo 5º, da Carta Magna, ao ser impetrado por estes legitimados, o *writ* deve tratar da defesa dos seus associados ou membros.

Contudo, a maior parte da doutrina passou a defender a possibilidade de impetração do mandado de segurança coletivo para a tutela de qualquer interesse ou direito coletivo *lato sensu*, incluindo os difusos, na medida em que a defesa destes interesses está prevista expressamente na legislação e, estando equiparados interesses e direitos difusos, a natureza do mandado de segurança não pode servir se óbice à sua tutela por este meio (XAVIER; DIAS, 2016, p. 156).

Ada Pellegrini Grinover afirma que as alíneas do artigo 5º, inciso LXX, estão voltadas à tutela de todas as categorias de interesses e direitos (GRINOVER, 1990, p. 18-22).

Não obstante as posições divergentes, ao regulamentar o mandado de segurança coletivo, o legislador acolheu a posição restritiva, sustentada por Ovídio Baptista, e deixou de incluir os direitos difusos entre tutelados pelo *writ*.

Conforme previsão do parágrafo único, do artigo 21 da Lei n. 12.016/09, podem ser protegidos pela via do mandado de segurança coletivo os direitos 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, assim como, os direitos individuais homogêneos, decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

Em que pese a omissão legislativa, cuja intenção era de afastar a categoria de direitos difusos do alcance da proteção do mandado de segurança coletivo, o entendimento dominante dentre os doutrinadores é de que a lacuna legislativa não impede o manuseio do *mandamus* para a defesa de direitos difusos, pois, sendo um instrumento constitucional que objetiva a tutela dos direitos metaindividuais, deverá incluir todas as categorias de direitos coletivos (XAVIER; DIAS, 2016, p. 157).

Hermes Zanetti Júnior entende que qualquer legislação infraconstitucional ou interpretação restritiva serão inconstitucionais, pois, a interpretação da norma deverá ocorrer conforme a Carta Política, sendo vedado o retrocesso social na defesa dos interesses coletivos (ZANETTI JÚNIOR, 2006, p. 207-208).

Portanto, o mandado de segurança deve ser interpretado segundo o princípio da máxima efetividade, cabendo ser lembrada a previsão constante no artigo 83, do Código de Defesa do Consumidor, que prevê a admissão de todas as espécies de ações capazes de tutelar de forma adequada os direitos e interesses protegidos pelo microsistema processual, não podendo ser excluído deste rol o *mandamus* coletivo.

De acordo com Teori Zavascki (ZAVASCKI, 2006, p. 207-208), existe divergência entre aqueles que entendem tratar-se o mandado de segurança coletivo de instrumento de defesa de direitos coletivos e direitos individuais e os que defendem tratar-se, apenas, de instrumento para a tutela coletiva de direitos subjetivos individuais, possuindo, este segundo posicionamento, a chancela do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>.

A defesa dos interesses metaindividuais é admitida, ainda que de modo implícito, pelo Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 83 e de forma explícita pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Eurico Ferraresi faz referência ao Estatuto da Criança e do Adolescente para reforçar o entendimento de que o *writ* na forma coletiva deverá servir à proteção e garantia dos direitos difusos. O parágrafo segundo, do artigo 212, da Lei n. 8.069/90, inserido no capítulo “Da Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos”, dispõe que caberá ação mandamental, regida pelas normas da Lei do Mandado de Segurança, em desfavor de 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 na referida lei.

Assim, de acordo com Eurico Ferraresi, no âmbito do direito da infância e da juventude, quando houver lesão a direito líquido e certo, seja difuso, coletivo ou individual homogêneo, por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública ou agente no exercício de função pública, poderá ser impetrado o *mandamus* por qualquer dos legitimados (FERRASESI, 2009, p. 242-243).

Teori Zavascki leciona que a inovação trazida pelo inciso LXX, do artigo 5º, da Constituição Federal foi a de transformar o mandado de segurança coletivo em instrumento para a tutela de direitos subjetivos individuais, e não propriamente de direitos coletivos. No seu entender, poderia ser denominado como uma nova espécie de ação coletiva de mandado de segurança (ZAVASCKI, 2006, p. 210-211).

<sup>4</sup> STF, Pleno – MS 20.936, Relator Ministro Sepúlveda Pertence – RTJ 142:446.

## 2 A LEGITIMIDADE ATIVA NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

No mandado de segurança coletivo, diferente do que ocorre na modalidade individual, o direito de agir é exercido por quem não é o verdadeiro titular da pretensão (AIRES FILHO, 1998, p. 33). Independente da legitimação, a função do *writ* é afastar ou evitar lesão a direito coletivo ou difuso, bastando a demonstração da ofensa a direito líquido e certo.

A legitimidade ativa é extraordinária, ocorrendo a substituição processual do efetivo titular do direito, sendo dispensável a autorização dos membros, associados ou filiados (MORAES, 2008, p. 166).

Conforme previsão do artigo 5º, inciso LXX, alíneas *a* e *b*, o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou 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.

Independente da legitimação, a função do remédio constitucional é afastar ou evitar lesão a direito coletivo ou difuso, bastando a demonstração da ilegalidade (direito líquido e certo).

Alguns autores entendem que o rol do inciso LXX do artigo 5º, da Constituição Federal não poderia ser interpretado de forma restritiva, de modo que outros legitimados poderiam decorrer do próprio texto constitucional e dos princípios e leis infraconstitucionais relacionados à tutela coletiva. Em contrapartida, outros possuem o entendimento de que o rol dos legitimados previstos pela Carta Magna e pela legislação específica seria taxativo.

Para ajuizar qualquer ação, não basta que o autor detenha legitimidade, sendo requisito indispensável o interesse de agir, mesmo no caso do substituto processual, que deverá ostentar interesse próprio, distinto e cumulado com o interesse do substituído.

No caso do *mandamus* coletivo, cumpre ser comprovada a existência de relação de pertinência e compatibilidade entre a razão de ser da entidade impetrante e o teor do direito lesado ou ameaçado de lesão (ZAVASCKI, 2006, p. 213-214).

Estando ausente este elo de referência entre o direito pleiteado e a razão de ser de quem o afirma, estará ausente uma das condições essenciais da ação.

## 2.1 PARTIDOS POLÍTICOS

O artigo 21, da Lei n. 12.016/09 dispõe que o mandado de segurança coletivo poderá ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária.

Conforme lecionam Handel Martins Dias e José Tadeu Xavier,

A legitimação especial outorgada pela Constituição Federal aos partidos políticos reside, na feliz síntese de Nelson Nery Júnior, na função política por eles exercida. Os partidos políticos são essenciais para a conservação do Estado Democrático de Direito, pois se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição (XAVIER; DIAS, 2016, p. 160).

O partido político poderá impetrar mandado de segurança coletivo na defesa de seus membros ou da sociedade, sendo que, em qualquer dos casos, estará buscando proteger direitos de terceiros.

O legislador incluiu o requisito da pertinência do tema, limitando a legitimidade dos partidos políticos no mandado de segurança coletivo à defesa dos seus integrantes ou à finalidade partidária.

Os partidos políticos, com representação no Congresso Nacional, podem impetrar o *mandamus* para a proteção de qualquer direito líquido e certo relacionado com a sua finalidade institucional, quando violada por ato de autoridade ou agente no exercício de função pública.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Mandado de Segurança n. 197/DF, entendeu que o partido político não possui legitimidade para impetrar segurança coletiva em favor dos aposentados brasileiros, diante da impossibilidade de atuação legítima para defender em Juízo milhões de funcionários inativos, que não são, na sua totalidade, filiados ao partido e que não autorizaram a impetração do mandado de segurança em seus nomes (AIRES FILHO, 1998, p. 34).

Teori Zavascki defende que, no que diz respeito aos partidos políticos, a norma constitucional não estabelece limites quanto à natureza dos direitos defensáveis. Em uma interpretação abrangente, não poderiam ser excluídos desta tutela os direitos transindividuais, conquanto tratem-se de direitos líquidos e certos e que estejam presentes os pressupostos de legitimação, relativos à per-

tinência entre o direito tutelado e os fins institucionais do partido político (ZAVASCKI, 2006, p. 209).

Seria adequado que “um partido político, cuja bandeira seja a proteção do meio ambiente natural, impetre mandado de segurança contra ato de autoridade lesivo ao equilíbrio ecológico” (ZAVASCKI, 2006, p. 209-210), sendo hipótese de segurança coletiva para tutelar direito transindividual, sem titular certo, pertencente a todos, consoante dispõe o art. 225, da Constituição Federal.

Entendimento em sentido contrário implicaria em desvirtuar a natureza dos partidos políticos, que não foram instituídos para satisfazer os interesses dos seus filiados, bem como, eliminaria a possibilidade do ingresso da segurança coletiva.

Portanto, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, estão legitimados a ingressar com a segurança coletiva com objetivos mais abrangentes, desde que estejam limitados à sua finalidade institucional e ainda que não pertencentes aos seus filiados (ZAVASCKI, 2006, p. 212-213).

Consoante entendimento esposado por Teori Zavascki, cumpre ao partido impetrante demonstrar o elo de compatibilidade entre o direito defendido e os fins institucionais ou programáticos do partido e, bem assim, comprovar a abrangência da limitação, requisito indispensável à demonstração do interesse de agir.

## 2.2 ORGANIZAÇÕES SINDICAIS, ENTIDADES DE CLASSE E ASSOCIAÇÕES

O artigo 21, da Lei n. 12.016/09 dispõe que o mandado de segurança coletivo poderá ser impetrado por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 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.

Estes legitimados atuam em regime de substituição processual, hipótese de representação extraordinária, e não de representação dos interesses de seus associados, com legitimação legalmente autorizada, razão pela qual, não necessitam da autorização, individual ou de assembleia, tampouco da relação nominal dos substituídos no processo (MEDINA, 2012, p. 200).

Isso ocorre em razão do interesse jurídico, consistente na relação de pertinência e de compatibilidade entre o direito defendido, de titularidade dos associados ou filiados, e os fins institucionais.

A atuação das associações no *mandamus* coletivo é forma de legitimidade extraordinária, consoante entendimento pacificado pelo no Supremo Tribunal Federal, através da Súmula 629, pela qual “a impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”.

Conforme o enunciado da Súmula n. 630 do STF, “a entidade de classe tem legitimidade para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

Entendimento em sentido diverso terminaria por confundir o direito coletivo, de titularidade da categoria, com a tutela de direitos individuais, diminuindo a eficácia do mandando de segurança como instrumento de defesa coletiva.

Como antes referido, para impetrar mandado de segurança coletivo os legitimados deverão demonstrar a pertinência do tema, ou seja, a relação entre o objeto do *mandamus* e os fins institucionais.

O requisito da pertinência temática foi construído sob o fundamento jurídico e a lógica constitucional de que deve existir homogeneidade no atendimento aos direitos dos beneficiários, bem como de que o legitimado deve representar interesses convergentes a validar as pretensões apresentadas na ação (XAVIER; DIAS, 2016, p. 162).

Assim, as entidades atuam na defesa dos seus interesses institucionais ou estatutários, possuindo legitimação ordinária, porém, se o órgão coletivo impetrar mandado de segurança no interesse de apenas parte de seus filiados, sem que o interesse esteja relacionado com os objetivos institucionais, ocorrerá substituição processual ou legitimação extraordinária, na medida em que a entidade estará defendendo direito material de outrem (AIRES FILHO, 1998, p. 34).

As associações impetram o *mandamus* para tutelar direito dos associados. O ajuizamento de mandado de segurança coletivo para a defesa de direito próprio da associação, e não dos associados, é pretensão típica de mandado de segurança individual, por inexistir substituição processual como elemento caracterizador da ação coletiva.

O requisito temporal previsto pela Lei do Mandado de Segurança aplica-se somente às associações, consoante entendimento do STF, no julgamento do RE n. 198.919-DF.

### 3 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO LEGITIMADO A IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Dispõe o art. 127, da Constituição Federal, que 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.

Em seguimento, o art. 129, atribui como função institucional do *Parquet* a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Entretanto, o legislador originário não incluiu o Ministério Público no rol dos legitimados a impetrar segurança coletiva, existindo duas correntes opostas a respeito da possibilidade da ampliação da legitimação ativa no *mandamus* coletivo, a teoria restritiva e a teoria ampliativa, como adiante será visto.

#### 3.1 TEORIA RESTRITIVA

Os defensores da corrente restritiva entendem que o rol dos legitimados para impetrar mandado de segurança coletivo é taxativo, não havendo a possibilidade de qualquer interpretação diferente do texto legal.

O principal argumento utilizado pelos defensores da posição restritiva seria de que o constituinte, ao tratar da legitimidade ativa, trouxe um rol taxativo e, não havendo previsão legal do ingresso pelo Ministério Público, seria inadmissível a impetração do *mandamus* pelo *Parquet*.

A única regra prevista pela Carta Política no mandado de segurança coletivo foi a legitimação ativa, em rol expresso que não incluiu o Ministério Público (ZANETI JÚNIOR, 2011, p. 165).

Nesse sentido, para os defensores deste posicionamento, somente os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, as organizações sindicais, entidades de classe e associações estariam legitimados.

Outro ponto levantado seria que o mandando de segurança coletivo possui sistema distinto da Ação Civil Pública e da Ação Popular, na medida em que esta segunda admite a legitimidade ativa do cidadão e a primeira pode ter ajuizada por pessoas jurídicas de direito público, instituições e órgãos públicos e associa-

ções. Em contrapartida, a segurança coletiva inadmite a impetração pelo indivíduo e por entes públicos.

O Ministério Público possui legitimidade para propor Ação Civil Pública, cuja lide admite qualquer espécie de pedido, nos termos do artigo 83, do Código de Defesa do Consumidor. Logo, seria desnecessário reconhecer a legitimação ativa do *Parquet* para impetrar mandado de segurança coletivo, quando as mesmas pretensões poderiam ser objeto de Ação Civil Pública.

Com efeito, o artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor abrange tão somente os direitos e interesses protegidos pelo microssistema, admitindo todas as espécies de ações para a sua adequada e efetiva tutela, ficando fora da abrangência direitos líquidos e certos previstos em outras legislações específicas como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outro impeditivo seria o disposto pelo revogado artigo 6º, do Código de Processo Civil de 1973, pelo qual somente seria admitida a propositura de ação em nome próprio para a defesa de direito alheio nos casos expressamente autorizados em lei. Assim, o Ministério Público só poderia impetrar o *mandamus* se houvesse previsão legal.

Defendem a posição restritiva Hermes Zaneti Junior (ZANETI JÚNIOR, 2011, p. 171-172) e Luiz Manoel Gomes Junior (GOMES JÚNIOR, 2009, p. 178), dentre outros.

Hermes Zaneti Júnior acredita que o rol estabelecido pela Constituição Federal é taxativo, podendo ser ampliado apenas através de lei ordinária, em razão da regra prevista pelo artigo 5º, parágrafo segundo, da Carta Magna, pelo qual é assegurada a ampliação dos direitos e garantias fundamentais do cidadão (ZANETI JÚNIOR, 2011, p. 171). E prossegue, afirmando que o rol dos legitimados é expresso, deixando pouco espaço para interpretações hermenêuticas.

No distante ano de 1990, O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança n. 21.059<sup>5</sup>, em voto de Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, entendeu ser taxativo o rol dos legitimados à impetração do *mandamus*. Contudo, tratava-se de ação de autoria do Estado de Minas Gerais, restando firmado o entendimento, àquela época, de que não haveria legitimidade extraordinária do Estado-Membro para defender os interesses da sua respectiva população pela via do mandado de segurança coletivo. O entendimento foi justificado na estru-

<sup>5</sup> STF. Mandado de segurança n. 21059. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Pleno. Fonte: DJ 19.10.1990.

tura do federalismo, pela qual o estado-membro não é órgão de gestão ou de representação dos interesses da população.

Não se tratava, portanto, de ação impetrada pelo Ministério Público, razão pela qual não foram analisadas as peculiaridades das funções constitucionalmente atribuídas ao *Parquet*.

### 3.2 TEORIA AMPLIATIVA

De acordo com Paulo Roberto de Gouvêa Medina, “o mandado de segurança coletivo é uma versão especial do writ, destinada à proteção de direitos líquidos e certos comuns a um grupo social determinado ou, conforme o caso, a uma comunidade, no interesse dos quais a legitimação ativa é ampliada” (MEDINA, 2012, p. 199).

Os defensores da teoria ampliativa afirmam que a legitimidade do Ministério Público na impetração do *mandamus* coletivo seria decorrência lógica da própria Constituição Federal, que, no inciso III do artigo 129, atribui a esta instituição a proteção dos direitos difusos e coletivos.

O microsistema constitucional de tutela de interesses transindividuais, traduzido pelo conjunto de leis que se integra, quais sejam, a Lei da Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei da Ação Popular, Lei de Improbidade Administrativa, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei do Mandado de Segurança e o Estatuto do Idoso acabam por corroborar a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos transindividuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos (XAVIER; DIAS, 2016, p. 163).

Nesse contexto, sendo atribuído ao *Parquet* a defesa dos interesses metaindividuais, tanto pela Carta Magna, quanto pela legislação infraconstitucional, não haveria razão a justificar a negativa da sua legitimidade à impetração do *mandamus* coletivo, inclusive de molde a consagrar a função que lhe foi imposta pelo constituinte, podendo utilizar quaisquer meios processuais para defender tais direitos e interesses.

Assim, a norma prevista pelo artigo 5º, inciso LXX, alíneas a e b da Constituição Federal seria meramente exemplificativa, e não exaustiva, tendo por objetivo a indicação de alguns legitimados, sem a definição de um rol taxativo.

A omissão do artigo 21, *caput*, da Lei n. 12.016/09, não afasta a legitimidade ativa do órgão ministerial, pois, embora não esteja expressamente autori-

zado, a sua legitimação seria decorrência imediata das finalidades institucionais definidas pelos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal e, pelo artigo 6º, VI<sup>6</sup>, da Lei Complementar n. 75/93, para o Ministério Público da União, e artigo 32, inciso I<sup>7</sup>, da Lei n. 8.625/93, na esfera estadual.

Outro ponto seria a natureza jurídica do *mandamus* coletivo, de ação coletiva, que em razão da destinação constitucionalmente conferida ao *Parquet*, na defesa dos interesses metaindividuais, haveria a possibilidade do ingresso de qualquer ação na proteção de tais direitos.

A legitimidade ativa do Ministério Público seria decorrência da sua definição constitucional, insculpida pelo artigo 127.

O artigo 82, do Código de Defesa do Consumidor elegeu o Ministério Público como principal legitimado na defesa dos direitos homogêneos. Existem, ainda, outras hipóteses legais de legitimação do *Parquet* na defesa da tutela coletiva de direitos individuais e disponíveis, quais sejam, a Lei n. 7.913/89, que autoriza a propositura de ação de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliários e o parágrafo único do artigo 46, da Lei n. 6.024/74, no ajuizamento de ação de responsabilidade por prejuízos causados aos credores por ex administradores de instituições financeiras (ZAVASCKI, 2006, p. 223-224).

Eduardo Alvim, Renan Thamay e Daniel Granado afirmam não haver óbices à ampliação do rol dos legitimados à impetração do *writ*, sobretudo pela previsão do Código de Defesa do Consumidor em seus artigos 82 e 83. Tal entendimento não seria interpretar a Carta Política de acordo com a legislação infraconstitucional, mas aplicar a própria norma instituída pelo constituinte ao atribuir as finalidades institucionais do Ministério Público (ALVIM, 2014, p. 422).

Não parece coerente entender a impossibilidade da impetração do *mandamus* pelo Ministério Público, diante do microssistema da tutela coletiva e das possibilidades de legitimação advindas do ordenamento jurídico pátrio, sendo possível uma construção da legitimação pela via direta, quando necessária a tutela imediata do *Parquet*, assim como pela via indireta, em regime de sucessão processual, nas situações em que o Ministério Público deverá intervir nos casos

<sup>6</sup> Artigo 6º. Compete ao Ministério Público: inciso VI - impetrar habeas corpus e mandado de segurança;

<sup>7</sup> Artigo 32. Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições: I - impetrar habeas-corpus e mandado de segurança e requerer correição parcial, inclusive perante os Tribunais locais competentes;

de desistência ou abandono de ação coletiva, aplicando-se, nestes casos, as regras da Ação Popular e da Ação Civil Pública.

Dentre os doutrinadores que defendem ser o rol do artigo 5º, inciso LXX meramente enunciativo estão Celso Antônio Fiorillo, Marcelo Abelha Rodrigues, Rosa Maria de Andrade Nery (FIORILLO, 1996, p. 198), Sergio Ferraz (FERRAZ, 2006, p. 71-72), José Antônio Remédio (REMÉDIO, 2002, p. 523-524) e Gregório Assagra Almeida (ALMEIDA, 2003, p. 465-469).

No ano de 2007, através do Projeto de Emenda Constitucional n. 74/07, houve uma tentativa da inclusão do Ministério Público no rol dos legitimados à impetração do *mandamus* coletivo, no exercício das suas atribuições constitucionais. O projeto, da relatoria do Senador Demóstenes Torres, objetivava alterar a redação do inciso LXX, do art. 5º da Constituição Federal, para legitimar não apenas o Ministério Público, como também a Defensoria Pública, a impetrar mandando de segurança coletivo, no exercício de suas atribuições constitucionais. Na justificação da matéria, foi argumentado que “a legitimidade outorgada pelo texto constitucional para a impetração do mandado de segurança coletivo não abrange o Ministério Público, retirando valiosa ferramenta de persecução judicial dos interesses da sociedade da órbita do alcance de uma das principais instituições democráticas de que dispomos”<sup>8</sup>.

Houve parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, sendo destacada a extensão da legitimidade para a impetração do mandado de segurança coletivo ao Ministério Público e à Defensoria Pública, cuja ampliação dos legitimados dotaria estes dois entes de melhores instrumentos para o desempenho de suas atribuições voltadas para a persecução judicial dos legítimos interesses da sociedade.

Contudo, em dezembro de 2014 a PEC foi arquivada, com fulcro no artigo 332, do Regimento Interno do Senado Federal, o qual dispõe que ao final da legislatura são arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a possibilidade de o Ministério Público ajuizar qualquer ação coletiva admitida pelo microsistema de tutela coletiva, contudo, tais acórdãos não trataram especificamente do mandado de segurança coletivo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Informações disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82169>

<sup>9</sup> STJ. Recursos especiais n. 427140 e n. 736524. 1ª Turma. Relator Ministro Luiz Fux. Fonte: DJ 25/08/2003 e 03/04/2006.

Ao julgar o REsp 700.206/MG, o Ministro Luiz Fux afirmou que<sup>10</sup>

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. 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.

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.

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

De ser destacado, ainda, o julgamento do Agravo Regimental, no agravo em Recurso Especial n. 746.846/RJ, julgado em 15 de dezembro de 2005, em cujo voto de relatoria do Ministro Herman Benjamin, foi destacado que “Para o STJ, 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. 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”.

Também o artigo 42, do anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos do Instituto Brasileiro de Direito Processual, idealizado por Ada Pellegrini Grinover, seguia este entendimento, ao conferir legitimidade ativa ao Ministério Público no mandado de segurança coletivo. Através deste artigo seria regulamentada a legitimidade do *Parquet* e a Defensoria Pública para a impetração de *mandamus*.

Todavia, o projeto de lei foi encaminhado à Câmara dos Deputados e o dispositivo foi suprimido, eis que já existente a Lei n. 12.016/09, que regulamenta o mandando de segurança coletivo (ZANETI JÚNIOR, 2011, p. 194).

O Projeto de Lei n. 222/2010, de autoria do Senador Valter Pereira, buscava suprir a deficiência da Lei do Mandado de Segurança, alterando-a para disciplinar as exigências para impetração do mandado de segurança. Estabelecia que a ilegitimidade da autoridade coatora não seria justificativa para a extinção do processo, que a Manifestação do Ministério Público seria obrigatória toda vez que o direito ou interesse reclamado pelo impetrante o justificar e nos casos de

<sup>10</sup> REsp 700.206/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 19/03/2010.

mandado de segurança coletivo, que o Ministério Público da União e o Ministério Públicos dos Estados poderão editar atos normativos sobre as condições que justificam a sua intervenção, que a sentença que conceder o mandado de segurança pode ser cumprida provisoriamente. Dispunha que os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo poderiam ser difusos, coletivos ou individuais homogêneos, que partido político com representação na Assembleia Legislativa dos Estados ou do Distrito Federal ou em Câmara de Vereadores têm legitimidade ativa para propor o mandado de segurança, bem como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil, observadas suas finalidades institucionais.

Em dezembro de 2014 o projeto de Lei n. 222/2010 foi arquivado, com fundamento no artigo 332, do Regimento Interno do Senado Federal<sup>11</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora constem como legitimados no rol do inciso LXX, do artigo 5º da Constituição Federal e na Lei n. 12.016/2009 apenas partidos políticos, organizações sindicais, entidades de classe e associações, conforme a posição ampliada e utilizando-se a denominada legitimação conglobante, existem outros legitimados à tutela dos interesses metaindividuais pela via da segurança coletiva, com fulcro no próprio texto constitucional, havendo, inclusive, o reconhecimento desta possibilidade pelo Superior Tribunal de Justiça em diversos julgados.

A ampliação do rol de legitimados ativos no mandado de segurança coletivo acaba por redefinir e ampliar o seu objeto, pois, é atribuição institucional do Ministério Público a salvaguarda dos interesses difusos.

Inexiste norma no ordenamento jurídico brasileiro que impeça a utilização do mandado de segurança coletivo para que o Ministério Público defenda interesses coletivos, no exercício dos seus desígnios institucionais de proteção de direitos difusos, seja pela Constituição Federal, seja pela legislação infraconstitucional.

Assim, conclui-se que o Ministério Público pode promover todas as espécies de ações coletivas capazes de salvaguardar a adequada tutela dos direitos coletivos, inexistindo razão para não se estender a garantia fundamental do mandado de segurança coletivo.

<sup>11</sup> Informação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97900>

## REFERÊNCIAS

AIRES FILHO, Durval. **As dez faces do mandado de segurança**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVIM, Eduardo Arruda; THAMAY, Rennan Faria Kruger; GRANADO, Daniel Wilian. **Processo Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BUZAID, Alfredo. *Do mandado de segurança*. São Paulo : Saraiva, v. 1, 1989.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Manual de Processo Coletivo, Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

DIDIER JR, Fredie. (Coord.). **Ações Constitucionais**. Salvador: JusPodivm, 2011.

FERRARESI, Eurico. **Do Mandado de Segurança**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ação Popular, Ação Civil Pública e Mandado de Segurança Coletivo**: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

\_\_\_\_\_. A pessoa física como legitimada ativa à ação coletiva. In: GRINOVER, Ada Pellegrini, MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Direito Processual Coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

FERRAZ, Sérgio. **Mandado de Segurança**: individual e coletivo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

FERREIRA, Luís Pinto. **Teoria e Prática do Mandado de Segurança**. São Paulo: Saraiva, 1985.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito Processual Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

XAVIER, José Tadeu Neves; DIAS, Handel Martins. Apontamentos sobre o mandado de segurança coletivo. In: GAVIÃO FILHO, Anizio; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.). **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2016, p. 149-172.

ZANETI JR., Hermes. Mandado de Segurança Coletivo. In: DIDIER JR, Fredie (Org). **Ações Constitucionais**. 5. ed. rev., amp. e atual. Salvador: Juspodium, 2011, p. 155-214.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.