



Érico Müller Rodrigues Varela

**LEGITIMIDADE ATIVA DE PARTIDOS POLÍTICOS
PARA IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA
COLETIVO E SEUS LIMITES NA JURISPRUDÊNCIA DO
STF**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação da
Professora Mestra
Helena Hime Funari**

**SÃO PAULO
2023**

Resumo: A presente monografia buscou investigar a extensão que o Supremo Tribunal Federal confere aos partidos políticos para a impetração de mandado de segurança coletivo. Para tanto, partiu de uma coleta bibliográfica, traduzida no capítulo introdutório, apresentando os termos essenciais para a compreensão do tema. Além disso, houve coleta das decisões do STF. A partir das decisões, foram realizadas análises quantitativas a partir dos dados levantados assim como análises qualitativas, buscando compreender com maior profundidade a jurisprudência da Corte. A pesquisa estabeleceu que não é possível delinear com exatidão terminológica quais são os limites que a jurisprudência do STF aplica. Percebe-se uma inclinação restritiva dominante no Tribunal, que tende a não reconhecer a legitimidade dos partidos políticos. Essa inclinação, contudo, não se fixou em tese, tendo em vista a falta de julgamentos colegiados voltados a essa análise. Ademais, parte do Tribunal tem entendimento diverso e, tendo em vista a alta incidência de decisões monocráticas, não é possível afirmar que há previsibilidade jurídica.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; legitimidade ativa *ad causam*; mandado de segurança coletivo; partidos políticos; tutela coletiva;

Ações analisadas: RE 196184/AM, RE 566928/RJ, MS 32077/DF, MS 33738/DF, MS 34070/DF, MS 34196/DF, MS 34178/DF, MS 34378/DF, MS 34403/DF, MS 34609/DF, MS 36620/DF, MS 36997/DF, MS 37066/DF, MS 37097/DF, MS 36433/DF, MS 37109/DF, MS 37933/DF, MS 37504/DF, MS 37613/DF, MS 38453/DF

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus. A Ele toda a glória, a honra e o poder para sempre.

Agradeço ao meu pai, Eri Varela "*in memoriam*", por ter sido o melhor mestre que a vida poderia ter me concedido. Agradeço por ter me ensinado as primeiras lições no Direito e todas as lições da vida.

Agradeço à minha mãe, Vera Müller, por todos os sacrifícios realizados para que eu sempre pudesse ter a melhor educação. Agradeço também pelo apoio incansável em todas as etapas de minha vida.

Agradeço aos meus irmãos. A Eri Filho, acima de tudo, pelo exemplo que sempre foi pra mim. Agradeço a Enzo Varela pelo companheirismo ininterrupto e eterno e também pela diligente revisão deste texto.

Rendo meus agradecimentos a meus familiares, suporte nas horas mais difíceis e partícipes dos melhores momentos de minha vida.

Agradeço aos amigos da turma 26 da Escola de Formação. Aos meninos e também às meninas da PUC- Deny, Karol, Marcelo e Pietra- pelas memórias. Companhia nas quartas e sextas, seja nos dias de luta do ônibus ou nos gloriosos dias de carona. Agradeço também Arthur, Daniel, Lucas e Pedro pelas contribuições nas aulas e, principalmente, pelas vivências nos "pós".

Agradeço à Helena Hime Funari pelas valiosas sugestões apresentadas e por ter sido apoio fundamental para o desenvolvimento desta monografia.

Agradeço, na figura de meu amigo Antonio Talavera, a todos meus amigos de Brasília. Ainda que distantes, são figuras sempre presentes em meus pensamentos e por quem nutro grande carinho.

Finalmente, mas definitivamente não menos importante, agradeço à Mari, Yasser e Pedro. Obrigado por todo esforço empenhado em fazer a Escola de Formação acontecer, indubitavelmente a melhor experiência de minha graduação.

Lista de siglas e abreviaturas

CDC- Código de Defesa do Consumidor

CF- Constituição Federal

CPC- Código de Processo Civil

MS- Mandado de Segurança

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PT- Partido dos Trabalhadores

PPS- Partido Popular Socialista

PSB- Partido Socialista Brasileiro

PSC- Partido Social Cristão

PSL- Partido Social Liberal

PSOL- Partido Socialismo e Liberdade

RE- Recurso Extraordinário

REDE- Rede Sustentabilidade

STF- Supremo Tribunal Federal

Lista de gráficos

Gráfico 1: Distribuição de ações de acordo com a classe processual

Gráfico 2: Distribuição de ações de acordo com o tipo da primeira decisão

Gráfico 3: Número de julgamentos por ano

Gráfico 4: Tempo entre protocolização e a primeira decisão

Gráfico 5: Distribuição de ações de acordo com o partido impetrante

Gráfico 6: Distribuição de ações de acordo com o ministro relator

Gráfico 7: Distribuição de ações de acordo com a autoridade coatora

Gráfico 8: Distribuição de ações de acordo com o provimento

Gráfico 9: Combinação entre provimento e ministro relator

Gráfico 10: Combinação entre provimento e partido impetrante

Gráfico 11: Porcentagem de ações em que houve análise de legitimidade

Gráfico 12: Porcentagem de ações em que houve reconhecimento de legitimidade

SUMÁRIO

1. Introdução teórica.....	6
1.1 Considerações sobre a legitimidade ativa ad causam.....	7
1.1.1 Da legitimidade em ações coletivas.....	8
1.2 Do mandado de segurança coletivo.....	9
1.3 Legitimidade ativa ad causam no mandado de segurança coletivo.....	10
1.4 Dos direitos coletivos a serem tutelados no mandado de segurança coletivo.....	12
1.5 Apresentação do objeto.....	13
1.6 Justificativa e relevância.....	13
2. Metodologia.....	14
2.1 Objetivos e perguntas de pesquisa.....	14
2.2 Critérios de busca.....	15
2.2.1 Exclusões.....	17
2.3 Por que o STF?.....	18
2.4 Forma de análise das decisões.....	19
2.5 Hipóteses de pesquisa.....	20
3. Análise quantitativa.....	20
3.1 Classe das decisões.....	20
3.2 Tipo de decisão.....	21
3.2.1 Decisões posteriores.....	23
3.3 Ano de julgamento.....	24
3.3.1 Relação entre datas de protocolização e julgamento.....	25
3.4 Partidos impetrantes.....	26
3.5 Ministros relatores.....	28
3.6 Autoridades coatoras.....	29
3.7 Resultados.....	31
3.7.1 Legitimidade.....	34
4. Análise dos casos.....	36
4.1 Das ações que não versaram sobre a legitimidade: MS 34178/DF; MS 36997/DF; MS 37066/DF; MS 34633/DF; MS 37109/DF; MS 37504/DF; MS 37613/DF.....	37
4.1.1 Perfil das ações.....	37
4.1.2 Como a legitimidade é mencionada?.....	38
4.1.3 Como foram decididas.....	39
4.2 Das ações que não reconheceram a legitimidade: RE 196184/AM; RE 566928/RJ; MS 33738/DF; MS 34196/DF; MS 34378/DF; MS 34403/DF; MS 34609/DF; MS 36620/DF; MS 38453/DF.....	40
4.2.1 Perfil das ações.....	40
4.2.2 RE 196184/AM e seus reflexos.....	42

4.2.3 Requisitos gerais dos partidos políticos.....	45
4.2.4 Direitos difusos.....	46
4.2.5 Do interesse dos filiados e finalidade partidária.....	47
4.2.6 Limitações como pressupostos processuais.....	48
4.2.7 Dos impactos da Lei 12.016/2009.....	49
4.3 Das ações que reconheceram a legitimidade: MS 32077/DF; MS 34070/DF; MS 37097/DF.....	49
4.3.1 Perfil das ações.....	49
4.3.2 Da extensão da análise da legitimidade.....	50
4.3.3 Da análise de legitimidade nos MS 34070/DF e 37097/DF.....	51
4.4 Caso atípico- MS 37933/DF.....	52
5. Conclusões.....	54
5.1 Corroboração das hipóteses?.....	54
5.2 Considerações finais.....	56
6.Referências.....	57
7. Anexos.....	61

1. Introdução teórica

1.1 Considerações sobre a legitimidade ativa *ad causam*

O ordenamento jurídico brasileiro consagra a inafastabilidade da jurisdição, conforme art. 5º, XXXV, da Constituição Federal¹. Da inafastabilidade da jurisdição, decorre um direito abstrato e genérico à ação². Esse direito, no entanto, encontra-se regulado pelo Código de Processo Civil, que estabelece as condições para seu exercício. Apenas se cumpridas as condições da ação, terá, aquele que provocou a jurisdição, o direito a um pronunciamento de mérito³.

O atual Código de Processo Civil não menciona expressamente o termo “condições de ação”, mas não significa que as retirou do ordenamento⁴. O CPC/2015 estabeleceu duas condições de ação: o interesse processual e a legitimidade⁵. É importante ressaltar que essas condições devem ser averiguadas antes do julgamento de mérito⁶

O interesse processual diz respeito à indispensabilidade entre a via escolhida e os fins a serem buscados, verificada a situação fática⁷. Já a legitimidade, foco da presente pesquisa, é conceituada por Cássio Scarpinella da seguinte maneira:

¹ Art. 5º, XXXV da CF: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

² FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima. *Condições da ação: enfoque sobre o interesse de agir no processo civil brasileiro*. 3. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005. pp 62 e 63.

³ ALVIM, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian; FERREIRA, Eduardo Aranha. *Direito processual civil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. pp.294 e 295.

⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado*. 19. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. p.72: “o CPC/2015 adotou, sim, o sistema das condições da ação como requisito necessário para que o autor possa obter sentença de mérito. Aboliu-se o nome, mas a figura, sua essência, sua ontologia e sua consequência estão presentes no CPC/2015”

⁵ Art. 17, CPC: “Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.” Brasil. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

⁶ Art. 485, CPC: “O juiz não resolverá o mérito quando:(...) VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual”. Brasil. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

⁷ ALVIM, *et al. op. cit* p.339

A legitimidade – também chamada de legitimidade para a causa, *legitimatío ad causam* ou legitimidade para agir – relaciona-se à identificação daquele que pode pretender ser o titular do bem da vida deduzido em juízo, seja como autor (legitimidade ativa), seja como réu (legitimidade passiva).⁸

Em primeiro plano, cumpre-se diferenciar a legitimidade *ad causam* da legitimidade *ad processum*. A primeira, consoante já foi demonstrado, trata-se de uma condição da ação e refere-se à pertinência da ação. Já a segunda diz respeito à capacidade processual e trata-se de pressuposto de validade do processo⁹. Contanto que o legitimado *ad causam* cumpra os requisitos de capacidade processual, será também o legitimado *ad processum*.

O Código de Processo Civil estabelece, em seu art. 18, a regra acerca da legitimidade, qual seja, ninguém pode tutelar direito alheio, salvo¹⁰. Quando há coincidência entre o titular do direito buscado e o autor, chama-se de legitimidade ordinária¹¹. Já a legitimidade extraordinária é aquela em que se transfere a legitimidade a um terceiro, não havendo identificação entre titular do direito e o polo ativo da demanda¹². Deste modo, a legitimidade ordinária é regra, ao passo que a legitimação extraordinária é exceção e deve ser prevista expressamente em lei.

1.1.1 Da legitimidade em ações coletivas

Deve-se levar em consideração que o desenvolvimento desses conceitos se deu, em larga escala, durante um contexto de prevalência de uma doutrina clássica do processo. Doutrina essa voltada à resolução de conflitos individuais nos quais o legitimado seria aquele que é o titular do direito a ser tutelado em juízo.

⁸ BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil- parte geral do código de processo civil v. 01*. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur. 2023 p.165

⁹ ALVIM, *et al. op cit.* pp. 308 e 309.

¹⁰ Art. 18, CPC: "Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico." Brasil. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

¹¹ ARMELIN, Donaldo. *Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979. p.118

¹² ARMELIN, *op. cit.* p.122

Desde o final da década de 70, percebe-se um fortalecimento das ações coletivas. Essa tendência encontra-se consubstanciada na edição de diversas leis, tais quais a Lei de Ação Popular, o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública. Tamanho foi o impacto das mudanças realizadas pelo legislador brasileiro nesse momento, que ficou conhecida como “revolução brasileira no domínio do processo coletivo”¹³. A Constituição de 1988 foi um importante passo na consolidação de um sistema processual para a proteção dos direitos coletivos presentes na própria Carta Magna.

Contudo, vale ressaltar que as noções apresentadas anteriormente acerca da legitimidade não podem ser transferidas com a devida precisão a ações coletivas. Não há de se falar em legitimação ao indivíduo que tutela direito próprio em ações cujo objetivo é buscar tutelar direitos pertencentes a grupo indeterminado ou indeterminável de pessoas¹⁴. Ademais, os efeitos de uma eventual sentença podem atingir tanto aqueles que propuseram a ação, como também um grupo mais amplo.

1.2 Do mandado de segurança coletivo

O mandado de segurança é reconhecido como uma criação brasileira e constitui um importante remédio constitucional dentro do ordenamento jurídico pátrio. Conforme o artigo 5º, LXIX, da Constituição vigente, visa 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 quem lhe faça às vezes¹⁵.

Deve-se registrar ponto essencial ao mandado de segurança: o direito líquido e certo. Trata-se de conceito processual, segundo o qual o direito a ser buscado não deve precisar de nenhuma dilação probatória para

¹³ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p.35

¹⁴ ALVIM, *et al. op. cit.* p. 311

¹⁵ Art. 5º, LXIX, CF: “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”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

sua comprovação¹⁶. À vista disso, o direito líquido e certo constitui tanto uma condição de ação como a própria finalidade do mandado de segurança.

Dentro do contexto de promulgação da Constituição de 1988, existia demanda por mecanismos que permitissem a tutela de interesses não apenas de um indivíduo, mas de toda a coletividade. Destarte, a Constituição trouxe importantes inovações e modificações com o intuito de ampliar o sistema de proteção a direitos transindividuais, sendo o mandado de segurança coletivo um desses instrumentos.

Conforme mencionado anteriormente, o mandado de segurança é uma medida voltada para casos em que o direito é manifesto em sua existência, além de ter um caráter subsidiário. Portanto, o legislador constitucional previu um instrumento célere e de ampla aplicação para a tutela de direitos coletivos de grande utilidade dentro do microsistema de tutela coletiva.

1.3 Legitimidade ativa *ad causam* no mandado de segurança coletivo

Nessa acepção, foi prevista, no art. 5º, LXX, da Constituição Federal, a possibilidade de mandado de segurança coletivo. Em suas alíneas “a” e “b”, listaram-se como legitimados, respectivamente, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e entidades de classe, organizações sindicais ou associações.

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

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo e MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 36 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. pp. 36 e 37: “Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa, se sua extensão ainda não estiver delimitada, se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais”.

um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados¹⁷

Nota-se que o texto constitucional separou os legitimados para a impetração de mandado de segurança coletivo em duas diferentes alíneas. Na alínea “a”, referente à legitimidade dos partidos políticos, uma única restrição foi imposta, qual seja, a representação no Congresso Nacional. Já na alínea “b”, estabeleceram-se duas restrições: o funcionamento há pelo menos um ano e que a impetração seja feita visando a defesa de seus interesses ou de seus membros ou associados.

A Lei nº 12.016/09 regulamentou o mandado de segurança, tanto em sua modalidade individual quanto em sua modalidade coletiva. Diferentemente do disposto na Constituição, no caput de seu artigo 21, delimitou-se a impetração, por parte dos partidos políticos, à defesa de interesses relativos a seus integrantes ou finalidade partidária¹⁸.

Existe um amplo debate, na doutrina, acerca da constitucionalidade desse dispositivo. Parte dos autores sustenta que essa regulamentação está em consonância com o texto constitucional. Permitir a impetração de mandados de segurança coletivos pelos partidos políticos para tutelar interesses diversos seria assentir a tutela de direito alheio em nome próprio.¹⁹

Outra parcela relevante defende se tratar de limitação inconstitucional. A inconstitucionalidade estaria na limitação que não estava presente no texto constitucional, limitando de forma excessiva a atuação dos partidos políticos²⁰. Outro argumento utilizado seria de que se trataria

¹⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 junho 2023.

¹⁸Art. 21, Lei 12.016/2009: “O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, **na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária**, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.” (grifo nosso). BRASIL. Lei Nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

¹⁹ GRECO FILHO, Vicente. *O novo mandado de segurança: comentários à Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: Saraiva, 2010.

²⁰ ZAVASCKI, op. cit. pp. 202 e 203.

de uma diminuição do papel dos partidos políticos dentro da ordem jurídica, sendo, de tal forma, reduzido o papel de um partido ao de uma mera associação²¹.

1.4 Dos direitos coletivos a serem tutelados no mandado de segurança coletivo

A Constituição Federal menciona expressamente os direitos difusos e coletivos²². Todavia, sua definição legal está presente no Código de Defesa do Consumidor, que dispõe da seguinte maneira em seu artigo 81:

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.²³

Por isso, pode-se diferenciar os direitos coletivos em sentido estrito e em sentido amplo. Os direitos coletivos em sentido amplo abrangem as três espécies de direitos ou interesses: difusos, coletivos e individuais homogêneos

²¹ MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.370: "Cercear essa legitimação somente para seus próprios interesses ou de seus filiados é retirar dos partidos políticos a característica de essencialidade em um Estado Democrático de Direito e transformá-lo em mera associação privada, o que, certamente, não foi a intenção do legislador constituinte"

²² Art. 129, III, CF: "São funções institucionais do Ministério Público: (...)III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos". BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

²³ BRASIL. Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

Conforme visto anteriormente, inexistente limitação no texto constitucional relativa aos direitos a serem tutelados por mandado de segurança coletivo. A Lei 12.016/09, no entanto, estabeleceu que apenas os direitos coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos podem ser protegidos por mandado de segurança coletivo²⁴.

Dessa maneira, foi excluída a hipótese de tutelar direitos difusos por meio de mandado de segurança coletivo. Cuida-se de nova restrição estabelecida por legislação infraconstitucional, sem previsão na Carta Magna.

Novamente surge o debate alusivo à constitucionalidade dessa restrição não prevista na Constituição Federal. Essa restrição, no que tange aos partidos políticos, está intimamente ligada àquela prevista no caput do art. 21 da Lei 12.016/09. Se o partido político pode apenas impetrar mandado de segurança coletivo visando proteger seus filiados, é corolário lógico que não poderá proteger direitos difusos.

1.5 Apresentação do objeto

O presente trabalho tem como objeto a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que concerne à legitimidade ativa *ad causam* de partidos políticos para impetração de mandados de segurança coletivos. Visa esclarecer os termos em que as limitações referentes à necessidade de pertinência temática e a não contemplação dos direitos difusos se dão na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

²⁴ Art. 21, parágrafo único da Lei 12.016/2009: "Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser: I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica; II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.". BRASIL. Lei Nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

1.6 Justificativa e relevância

A escolha do presente tema está inserido em um contexto de crescente relevância da litigância dos partidos políticos - um fenômeno chamado de "judicialização da política". Isto é, a partir de iniciativa de partidos políticos, uma parte das decisões passa sobre o crivo do poder judiciário.

O mandado de segurança coletivo é um importante instrumento dos partidos. Tendo em vista seu rito célere e seu caráter residual no amparo de direitos, a depender das restrições em sua legitimação, pode ser utilizado em diversas situações por parte dos partidos. Além disso, o constituinte demonstrou grande preocupação em conferir instrumentos para a tutela de direitos metaindividuais, sendo o mandado de segurança coletivo um deles.

Ademais, a controvérsia ganhou maior notabilidade a partir dos amplamente divulgados julgamentos dos MS Nº 34.070/DF e 34.609/DF, referentes respectivamente às nomeações de Lula para o Ministério da Casa Civil e de Moreira Franco para a Secretaria-Geral da Presidência da República. Em que pese grande semelhança temática e um curto lapso de tempo entre as decisões, as considerações acerca da legitimidade foram diversas. Seria relevante, a partir de uma pesquisa jurisprudencial, verificar se, de fato, existe essa controvérsia, em que termos e quais são as tendências do Supremo Tribunal Federal.

A relevância dessa pesquisa pode ser, pois, compreendida de forma complementar entre duas ideias, tendo como finalidade esclarecer os termos de uma possível controvérsia jurisprudencial. A primeira delas seria entender como o Supremo Tribunal Federal restringe a legitimidade ativa de partidos políticos dentro do supramencionado contexto de judicialização da política. A outra seria como essa jurisprudência pode ou não limitar o sistema de proteção de direitos coletivos em sentido amplo previsto na Constituição.

2. Metodologia

2.1 Objetivos e perguntas de pesquisa

Pretendo estudar a jurisprudência do STF sobre legitimidade ativa dos partidos políticos para impetrar mandado de segurança coletivo, porque quero descobrir a amplitude dessa legitimidade, de modo a averiguar se existe coerência e uniformidade no entendimento jurisprudencial.

A pergunta é: como o STF entende os limites da legitimidade ativa *ad causam* dos partidos políticos de impetração de mandado de segurança coletivo?

Para tanto, utilizarei as seguintes sub-perguntas:

- a) De que maneira o STF compreende a limitação referente aos interesses legítimos do partido, prevista no caput do art. 21 da Lei nº 12.016/2009?
- b) De que modo o STF interpreta limitações quanto à natureza do direito metaindividual a ser buscado?
 - i) Há possibilidade de mandado de segurança coletivo para tutelar direitos difusos?
- c) Existe jurisprudência pacífica?
 - i) Quais são os pontos de controvérsia entre os ministros?
- d) Houve alguma mudança jurisprudencial a partir da Lei nº 12.016/09?
Se sim, quais?
- e) Há variação na jurisprudência de acordo com a natureza da demanda? Se sim, de que forma?

2.2 Critérios de busca

O modelo de pesquisa a ser utilizado é o de análise de jurisprudência. A pergunta de pesquisa impõe um recorte pelo órgão jurisdicional a ser pesquisado, qual seja o Supremo Tribunal Federal. A busca deve esclarecer

o tema da pesquisa, a análise de legitimidade dos partidos políticos para impetrar mandado de segurança coletivo.

Em primeiro lugar, iniciei a pesquisa no site do STF, "<https://portal.stf.jus.br>". Acessei o campo de Jurisprudência e selecionei o subtópico "Pesquisa", de maneira que me levou ao seguinte link: "<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>".

A primeira pesquisa que realizei foi "mandado de segurança coletivo", e obtive como resultado 199 acórdãos, sendo 7 de repercussão geral e 5 questões de ordem, e 2.575 decisões monocráticas.

Na segunda pesquisa que realizei, inseri: "mandado de segurança coletivo" e "legitimidade". Obtive como resultado 109 acórdãos, sendo 5 de repercussão geral e 3 questões de ordem, e 1.394 decisões monocráticas.

Na terceira pesquisa realizada, pesquisei: "mandado de segurança coletivo", "legitimidade" e "partidos políticos". Obtive como resultado 4 acórdãos e 83 decisões monocráticas.

Na quarta pesquisa, filtrei os resultados obtidos na terceira pesquisa de acordo com a classe "MS". Obtive como resultado 2 acórdãos e 49 decisões monocráticas.

Tendo em vista esse resultado, filtrei de modo a aparecerem primeiro os mais recentes. Acessei a ementa de cada um deles e verifiquei se o impetrante era partido político. Apenas um dos acórdãos era proposto por partido político, o MS 37933/DF. Já nas decisões monocráticas, 12 tiveram partido político como impetrante, sendo estes os seguintes mandados de segurança: MS 38453/DF, MS 37504/DF, MS 37097/DF, MS 36620/DF, MS 34609/DF; MS 34403/DF; MS 34378/DF; MS 34196/DF; MS 34070/DF; MS 33738/DF; MS 32077/DF.

Tendo em vista um caráter suplementar, realizei as seguintes pesquisas: "mandado de segurança coletivo" e "partido político". Com o filtro de classe "MS", obtive 6 resultados, sendo todos de decisão monocrática. Destes, 5 eram inéditos e 3 foram propostos por partidos políticos, quais sejam: MS 37613/DF; MS 36433/DF; MS 37109/DF.

Ademais, efetuei buscas com termos semelhantes, como agremiações e associações políticas, mas o grande número de casos impediu a

verificação manual do impetrante. Isso se deve ao fato da grande maioria dos mandados de segurança coletivos serem impetrados por legitimados diversos partidos políticos. Tendo em vista que a grande maioria dos partidos políticos têm a palavra "partido" e que invariavelmente aparece o nome do impetrante a partir dos meios de busca, concluí que seria desnecessária a busca a partir de tais sinônimos.

Verifiquei, no entanto, que alguns importantes casos da corte sobre o tema não estavam em mandados de segurança, mas, sim, em outras classes. Logo, além das decisões previamente citadas, busquei também outras classes, utilizando os mesmos mecanismos de busca. Esses casos dizem respeito a mandados de segurança coletivos impetrados em instâncias inferiores, mas que foram julgados pelo Supremo Tribunal Federal em sede recursal.

Quanto aos acórdãos, também foram encontrados os RE 196184/AM e o RE 566928 AgR. E no que diz respeito às decisões monocráticas, foi encontrado o RE 566928²⁵.

Com o objetivo de verificar se deixei de contemplar alguma decisão, solicitei uma pesquisa ao STF, a qual coloquei nos anexos do presente projeto. Não obtive, no entanto, nenhuma nova decisão relevante para o objeto do projeto.

Ao longo da pesquisa, encontrei outras duas decisões relevantes para o objeto. Encontrei-as a partir de citações jurisprudenciais. Foram elas o MS 36997/DF e o MS 37066.

Por uma escolha metodológica, analisarei não apenas as decisões encontradas, mas as ações como um todo, considerando também as decisões anteriores ou posteriores até o trânsito em julgado. Essa escolha se justifica pela tentativa de compreender não apenas a fundamentação e os argumentos jurídicos utilizados, mas também questões incidentais que surgiram ao longo da pesquisa, como por exemplo o baixo número de decisões colegiadas.

²⁵ Observa-se que dizem respeito à mesma ação, mas são decisões diferentes. Por escolha metodológica, far-se-á um exame conjunto das decisões que integram as mesmas ações.

Dessa forma, o espaço amostral a ser pesquisado consiste em vinte ações. Pretendo mapear as decisões de acordo com o reconhecimento ou não de sua legitimidade e em que termos.

2.2.1 Exclusões

Impõe-se a necessidade de explicar a exclusão de dois mandados de segurança que chegaram a configurar parte da pesquisa anteriormente. Tratam-se dos MS 22764/DF, de relatoria do Ministro Néri da Silveira e do MS 26640/DF, de relatoria do Ministro Eros Grau.

Os dois mandados de segurança atendiam aos filtros de pesquisa, uma vez que o primeiro foi citado em fundamentação de outra decisão e o segundo foi encontrado a partir das palavras-chave. Após análise mais aprofundada, conclui-se que em ambos os casos os partidos impetraram mandado de segurança individual, na modalidade prevista no art. 5º, LXIX da Constituição Federal. Desse modo, fogem do escopo da pesquisa.

2.3 Por que o STF?

O Supremo Tribunal Federal tem papel importante para a delimitação dos limites do mandado de segurança coletivo. Além de ser órgão de cúpula do poder judiciário, o tema tratado tem notória discussão de ordem constitucional. Conforme já foi mencionado anteriormente, o mandado de segurança, tanto em sua modalidade individual quanto na coletiva, é garantido pela Constituição Federal.

Ademais, a Constituição Federal reserva ao STF o julgamento originário de mandado de segurança nas hipóteses previstas no art. 102, I, "d"²⁶. Reserva também a competência para julgamento de recurso ordinário

²⁶ Art.102, I, "d" da CF: "o *habeas corpus* , sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal". BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

na hipótese do art. 102, I, "a"²⁷. Também caberá ao STF o julgamento mediante recurso extraordinário nas hipóteses previstas no art. 102, III da Carta Política²⁸.

Desse modo, a escolha pelo STF como órgão a ser analisado se justifica pela sua ampla competência originária e recursal para análise. O STF será, em última análise, quem definirá a extensão das restrições.

2.4 Forma de análise das decisões

As decisões encontradas serão analisadas de duas formas diferentes. Em primeiro lugar serão analisadas quantitativamente. Na análise quantitativa serão demonstrados os dados coletados ao longo da pesquisa de acordo com: (i) classe das ações; (ii) tipo de decisão; (iii) ano de julgamento; (iv) partidos impetrantes; (v) Ministros relatores; (vi) autoridades coatoras; (vii) resultados. Esses dados serão descritos de acordo com os achados de pesquisa e demonstrados visualmente por meio de gráficos.

A análise qualitativa buscará uma análise mais aprofundada das ações. Para tal, considerar-se-á o resultado das ações e a razão de decidir dos ministros. Também serão analisados os argumentos, as semelhanças e as diferenças dos casos. Será adotada uma divisão para fins de apresentação dos casos, que tem como critério a análise de legitimidade de partidos políticos. Dessa forma serão classificadas em três categorias: (i) decisões que não versaram sobre a legitimidade; (ii) decisões que não reconheceram a legitimidade e (iii) decisões que reconheceram a legitimidade.

²⁷ Art. 102, I, "a" da CF: "o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data* e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão". BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

²⁸ Art. 102, III da CF: "julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal." BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

Faz-se necessário justificar a razão de incluir as decisões que não versam sobre a legitimidade, uma vez que esse é exatamente o objeto da pesquisa. Conforme mencionado anteriormente, em todos os casos a legitimidade ativa é mencionada na decisão. No caso dessas decisões, na maioria das vezes a questão da legitimidade é citada no relatório, no entanto o relator decide por outras razões de direito, sem decidir com base nessa questão.

Como decorre da própria justificativa do tema, uma das razões da presente pesquisa diz respeito à efetividade desse remédio constitucional no âmbito da tutela jurisdicional coletiva. Portanto, ainda que não sejam decisões que esclareçam o objeto central da pesquisa, trata-se de achado que não pode ser descartado sem alguma análise. Afinal, são casos em que a problemática foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal, que, por sua vez, não se pronunciou sobre o tema.

Além disso, essas decisões ajudam a construir uma imagem mais ampla do mandado de segurança coletivo e de seu perfil na mais alta corte do país. É evidente que não se buscará respostas acerca da legitimidade nessas decisões, mas elas são relevantes em questões incidentais da pesquisa.

2.5 Hipóteses de pesquisa

A hipótese aqui presente é de que não existe jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Suponho que exista variação de acordo com a natureza do direito buscado, com maiores restrições a ações que visem tutelar direitos difusos. Acredito, no entanto, que existam casos em que se reconheça a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo e pese a falta de previsão legal na Lei nº 12.016/2009. Suponho também que exista variação acerca da necessidade da demanda a ser buscada por parte dos partidos políticos.

Ademais, suponho que exista variação de acordo com o ministro relator, tendo em vista que a maior parte das decisões a serem analisadas são monocráticas.

Portanto, considero que não encontrarei jurisprudência consolidada, com tendências diferentes e por vezes contraditórias.

3. Análise quantitativa

3.1 Classe das decisões

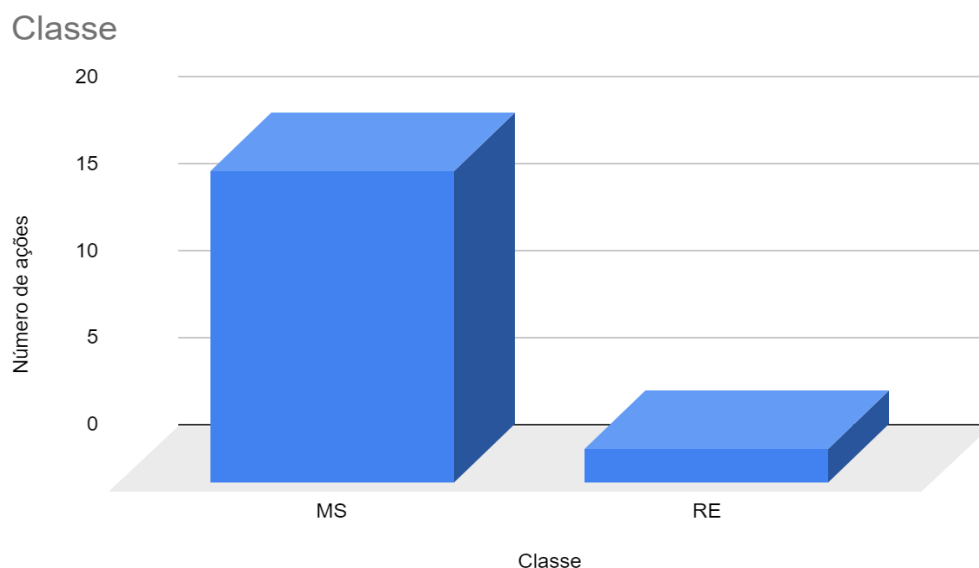
A classe de decisões aqui referida concerne ao instrumento processual utilizado para que a demanda fosse apreciada pelo Supremo Tribunal Federal. O objeto da pesquisa diz respeito ao entendimento da Corte acerca da legitimidade de mandados de segurança coletivos impetrada por partidos políticos. Não significa, porém, que todas as decisões relevantes para tal objeto tenham como classe processual os mandados de segurança²⁹. Isso ocorre devido à possibilidade do STF decidir, em sede recursal, acerca da temática estudada.

Consequentemente, de acordo com os filtros de pesquisa, as decisões relevantes podem ser separadas em 2 classes: (i) mandados de segurança e (ii) recursos extraordinários.

Os mandados de segurança constituem a maior parte numérica dos processos analisados. Das 20 decisões analisadas, 18 são mandados de segurança. Os recursos extraordinários analisados, por sua vez, compõem 2 das ações pesquisadas. Esses 2 recursos, julgados pelo STF, tratam de impugnação em face de julgamento de mandado de segurança coletivo julgado em instância única ou última, nos termos do art. 102, III da Constituição Federal.

Gráfico 1

²⁹ Importante ressaltar que mandado de segurança coletivo não se trata de uma classe processual própria, mas de uma modalidade da classe processual "mandado de segurança".



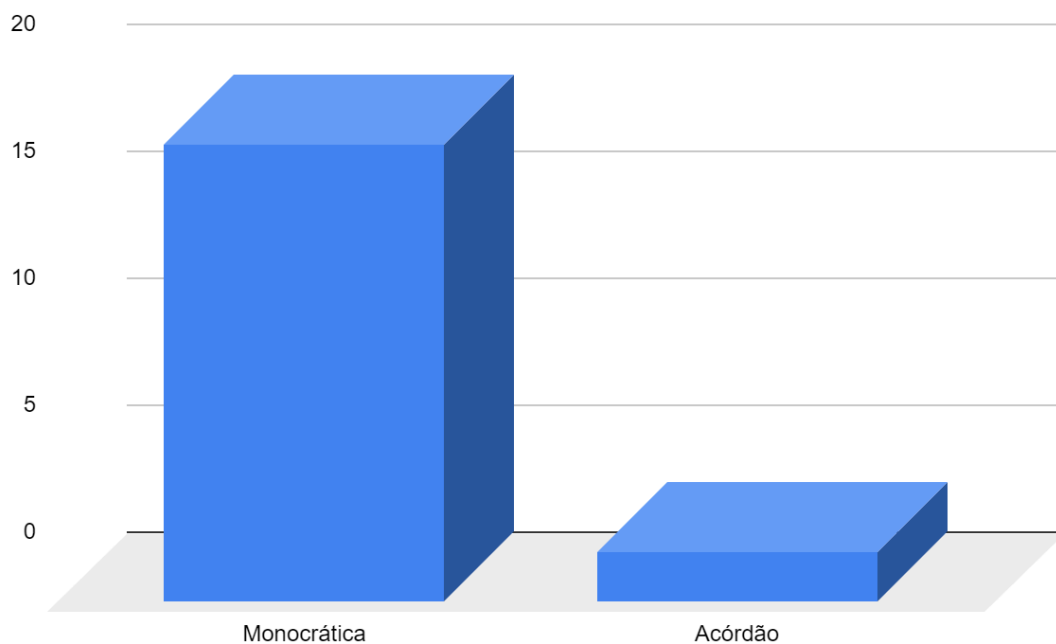
3.2 Tipo de decisão

Uma importante distinção a ser feita entre as decisões é entre decisões monocráticas e acórdãos³⁰. Em uma primeira análise, faz-se necessário estabelecer um recorte, em processos com mais de uma decisão ao longo de seu curso, acerca de qual delas será levada em conta. Inicialmente, será escolhida a primeira decisão, qual seja o primeiro ato processual com conteúdo decisório. Em grande parte das decisões, isso se dá por ser a primeira a que mais se aprofunda no tema. Ademais, em nenhum dos casos, houve mudança de entendimento em relação às decisões subsequentes do processo.

Do universo recortado, 18 das 20 decisões têm como primeira decisão uma monocrática. Isso se deve, dentre outras coisas, ao fato de que são julgadas de forma cautelar, o que exige uma maior celeridade. Em apenas 2 casos, a primeira decisão trata-se de acórdão. Isso ocorreu no RE 196184/AM e no MS 37933/DF. O gráfico 2 ilustra essa divisão entre monocráticas e acórdãos.

Gráfico 2

³⁰ Decisão monocrática é aquela proferida por um único juiz, ao passo que acórdão é a decisão judicial proferida por um grupo de magistrados.



3.2.1 Decisões posteriores

Em muitos dos casos analisados, a primeira decisão não é a única realizada ao longo do processo. Do universo amostral de 20 ações, em 10 delas há apenas uma decisão do STF no processo. Em outras 10 há pelo menos mais uma decisão além da primeira.

Dentre as 10 ações que possuem mais de uma decisão, 9 foram analisadas apenas mais uma vez. Caso excepcional é do MS 34070/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que, além da liminar, teve 5 decisões por parte da Suprema Corte. Dessas 10 ações, em 5, houve apenas mais uma decisão monocrática; enquanto, em outras 5, houve apreciação por órgão colegiado.

O número de decisões posteriores em sede monocrática está intimamente relacionado com a perda superveniente do interesse de agir³¹. Em 4 dos 5 casos, o processo foi extinto com base nessa hipótese. Cite-se como exemplo o MS 37097/DF, de relatoria de Alexandre de Moraes, que suspendeu a nomeação de Alexandre Ramagem como Diretor-Geral da Polícia Federal. A primeira decisão, em sede liminar, suspendeu a nomeação. A decisão posterior sequer analisou o mérito, uma vez que houve evidente perda superveniente do objeto a partir do momento em que o Presidente da República nomeou Rolando Alexandre de Souza para o cargo.³²

3.3 Ano de julgamento

No que tange ao ano de julgamento dos acórdãos, as ações pesquisadas vão desde 2004 até 2022. Importante apontar que novamente foi utilizado como parâmetro o primeiro ato decisório.

No ano de 2004, foi julgado o RE 196184/AM. O primeiro caso, segundo os critérios estabelecidos, em que o STF pronunciou-se sobre o tema. Em 2010, foi julgado liminarmente o RE 566928/RJ. A decisão, no entanto, só teve trânsito em julgado em 2018, após julgamento de agravo regimental.

Já em 2013, foi julgado o MS 32077/DF. O primeiro julgamento do universo de decisões analisadas que teve como classe o mandado de segurança, assim como todas as demais decisões depois de 2013. Em 2015 foi realizado o julgamento do MS 33738.

No ano de 2016, observa-se um relevante aumento no número de julgamentos de mandados de segurança. Foram julgados cinco mandados

³¹ FUX, Luiz. *Curso de direito processual civil* – 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.196: “Hipótese em que após o ajuizamento definitivo da demanda, o interesse do autor é atendido. Nesse sentido: interesse de agir é analisado in status assertionis, pelo que se contém na petição inicial e nos autos, e deve perdurar até a prolação da decisão de mérito. É possível que o conflito, enquanto pende o processo, receba alguma solução extrajudicial que torne desnecessária a prestação jurisdicional supervenientemente(...). Em casos tais, utiliza-se, na praxe forense, a expressão “perda de objeto”, que nada mais é senão a falta de interesse processual superveniente, posto acarretar a desnecessidade de pronunciamento judicial.”

³² MAZUI, Guilherme e PALMA, Gabriel. Bolsonaro nomeia e dá posse uma hora depois ao delegado Rolando de Souza no comando da PF. **G1**, Brasília, 04 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/04/bolsonaro-nomeia-delegado-rolando-de-souza-para-comando-da-policia-federal.ghtml>. Acesso em: 06 nov. 2023.

de segurança no STF. Nos anos de 2017 e 2019, foram julgados dois mandados de segurança.

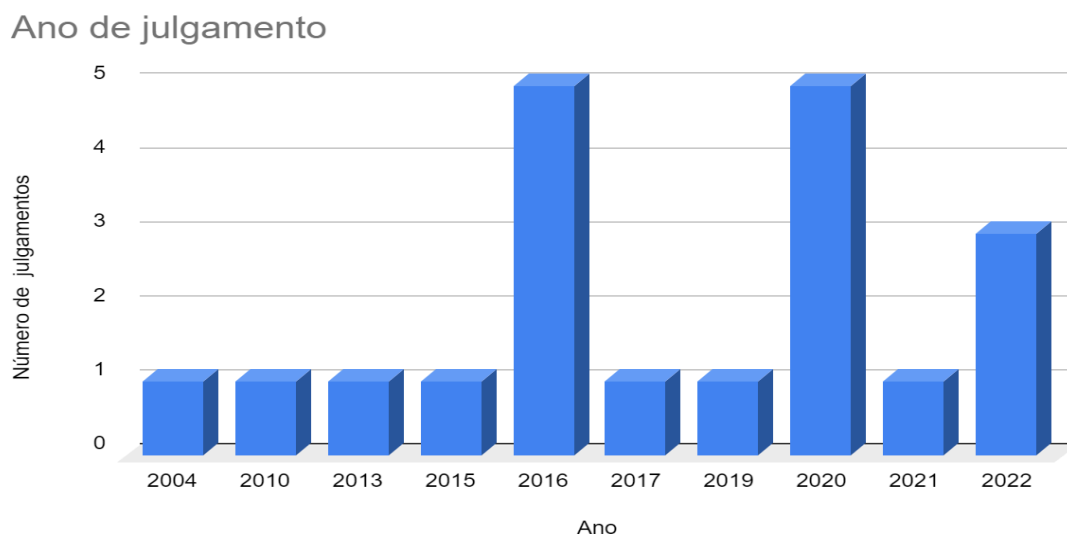
Em 2020, também observa-se um grande acréscimo, sendo o ano com mais ações julgadas. Foram julgadas cinco ações em 2020. Nos anos subsequentes, 2021 e 2022, foram julgadas uma e duas ações, respectivamente.

É notável que 2016 e 2020 são anos atípicos, uma vez que somados integram metade das ações analisadas. Isso possivelmente se dá por serem anos atípicos também no contexto político brasileiro, uma vez que em 2016 houve uma crise política e o impeachment de Dilma Rousseff. Já em 2020, houve a eclosão da pandemia da Covid-19 e também crises políticas relacionadas com Jair Bolsonaro.

Das cinco ações analisadas em 2016, três estão diretamente ligadas com o impeachment de Dilma Rousseff. Dentre as demais ações, uma pedia que o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, fosse impedido de assumir funções de Presidente ou Vice-Presidente da República e outra buscava obstar a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva como Ministro-Chefe da Casa Civil.

Entre as cinco decisões analisadas em 2020, duas estão diretamente relacionadas com a pandemia. As outras três estão relacionadas com nomeações ou possíveis nomeações realizadas por Jair Bolsonaro para cargos no Poder Executivo.

Gráfico 3



3.3.1 Relação entre datas de protocolização e julgamento

O tempo entre a protocolização e o julgamento é uma importante medida para saber quanto tempo demora para o Tribunal apreciar aquela demanda. Aqui, novamente, será utilizada a primeira decisão realizada no processo como parâmetro. Nesse caso, serão excluídos os 2 Recursos Extraordinários, porquanto seguem uma lógica diferente, sendo impetrados em instâncias inferiores ao STF.

Algumas situações são dignas de destaque, como os MS 34403/DF e 34609/DF, que foram julgados no mesmo dia em que foram impetrados. Por outro lado, destacam-se pela demora os MS 37504/DF e 37613/DF, que demoraram 497 e 442 dias respectivamente.

O tempo médio é de aproximadamente 85 dias. Isso pode dar uma impressão equivocada, pois algumas poucas decisões aumentam de modo considerável o tempo médio. A mediana, qual seja o termo central do conjunto de dados, é de 9,5 dias.

O gráfico 4 demonstra o tempo entre a protocolização e a primeira decisão. No eixo horizontal, estão as ações ao longo dos anos de forma cronológica, enquanto no eixo vertical está o tempo em dias. Observa-se visualmente, como descrito, que a maior parte das ações tem o primeiro julgamento em poucos dias, mas que três ações são responsáveis por elevar o tempo médio de julgamento.

Gráfico 4



3.4 Partidos impetrantes

Pelo objeto de análise da pesquisa, embora seja evidente que todos os impetrantes serão partidos políticos, aqui deve-se analisar quais partidos aparecem com maior frequência como impetrantes nessas ações. Deve-se ressaltar que aquém foram incluídos também os recursos extraordinários.

O gráfico 5 demonstra a quantidade de vezes em que cada partido impetrou mandado de segurança. O partido com maior número de mandados de segurança coletivos impetrados dentro do recorte aqui analisado é a Rede Sustentabilidade (REDE). O partido foi o responsável pela impetração de cinco mandados de segurança coletivos.

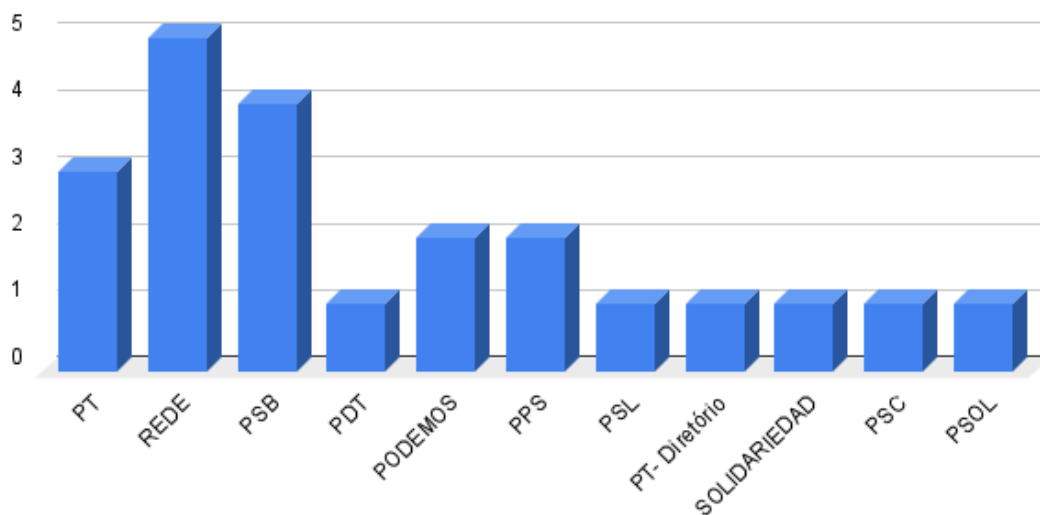
O segundo partido com mais mandados de segurança impetrados é o Partido Socialista Brasileiro (PSB), com um total de quatro ações. Logo depois, vem o Partido dos Trabalhadores (PT), com três ações impetradas; seguido tanto do PPS como do PODEMOS, os quais impetraram dois mandados de segurança; e, por fim, o PDT, o PSL e o PSOL impetraram um mandado de segurança cada.

Uma situação diferenciada e que merece destaque é a impetração do MS 34196/DF. Foi impetrado tendo como autoridade coatora o então Vice-Presidente da República Michel Temer. Ocorre, no entanto, que o impetrante era o Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores em Cidade Ocidental (GO). Por ser um caso excepcional e em que não foi o diretório nacional que impetrou, optou-se por tratá-lo como um impetrante diferente do PT.

É possível notar que a soma total é maior do que 20, o universo de decisões a serem analisadas. Isso ocorre devido ao litisconsórcio³³ entre REDE, PSB e PSOL no MS 34178/DF. Outro caso de litisconsórcio ativo ocorreu no MS 37109/DF. Nesse caso, houve litisconsórcio ativo entre o PSB e os parlamentares Randolfe Rodrigues, Alessandro Molon e Camilo Capiberibe.

Gráfico 5

Partidos impetrantes



³³ BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil- parte geral do código de processo civil v. 01*. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur. 2023. p.285: " Litisconsórcio é tema que se relaciona ao estudo da pluralidade de partes em um mesmo processo. (...).É correta a observação, pacífica em sede de doutrina e de jurisprudência, de que o litisconsórcio não é uma cumulação de "processos". O processo em que se verifica o litisconsórcio é um só, sendo indiferente qual seja a classificação de litisconsórcio. A diferença é que em um ou em ambos os seus polos há uma pluralidade de partes. O processo em que atua essa pluralidade de partes é sempre e em qualquer caso um só"

3.5 Ministros relatores

No universo de decisões analisadas, tiveram 13 relatores diferentes: Ellen Gracie, Ayres Britto, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes, Roberto Barroso, Rosa Weber, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Alexandre de Moraes e Kassio Nunes Marques.

Há grande relevância nos ministros relatores, tendo em vista o grande volume de decisões monocráticas. Ademais, em nenhuma das decisões analisadas o resultado vencedor foi diverso daquele defendido pelo relator em acórdãos. Finalmente, há relevância do ministro relator, tendo em vista as discordâncias quanto ao entendimento de ministros vencidos sobre a extensão da legitimidade dos partidos políticos tanto em seus votos quanto em pronunciamentos fora da Corte.

Cármen Lúcia foi a ministra que mais vezes relatou ações no recorte analisado. Ela relatou quatro ações entre 2015 e 2021, sendo apenas uma delas um acórdão e as demais decisões monocráticas. Ricardo Lewandowski foi o relator de três ações entre 2020 e 2022. As três ações que Ricardo Lewandowski julgou foram protocoladas em 2020. Luiz Fux, Alexandre de Moraes e Rosa Weber foram relatores de duas ações.

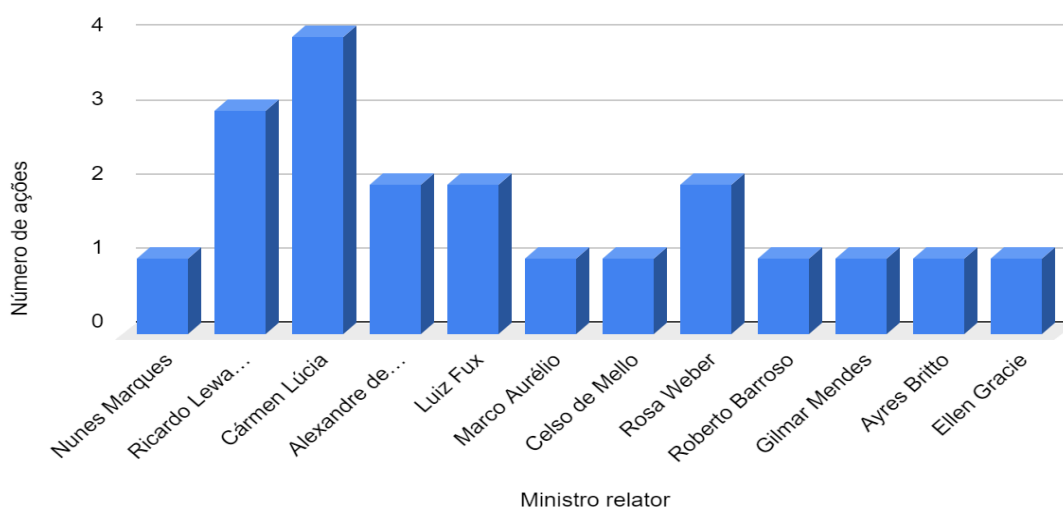
Kassio Nunes Marques, Marco Aurélio, Celso de Mello e Gilmar Mendes foram os relatores dos três mandados de segurança restantes, sendo cada um relator de uma ação.

Já Ellen Gracie e Ayres Britto foram relatores dos dois recursos extraordinários analisados. Importante ressaltar que, no RE 566928/RJ, de relatoria de Ayres Britto, na primeira decisão tomada no STF, teve como relator da decisão final Alexandre de Moraes.

O gráfico 6 demonstra a distribuição de relatores. No eixo horizontal, estão presentes todos os relatores dentro do universo de pesquisa; e no eixo vertical, o número de ações. Desse modo, é possível conferir visualmente o número de ações relatadas por cada ministro.

Gráfico 6

Ministros relatores



3.6 Autoridades coatoras

As autoridades coatoras são aquelas que praticaram um ato ou que tenha dado ordem a partir da qual um ato foi tomado³⁴. É importante ressaltar, conforme lição de Hely Lopes Meirelles, que a autoridade coatora, o polo passivo do mandado de segurança, não se confunde com aquele que executa um ato impugnado³⁵.

A autoridade coatora que mais vezes apareceu foi o Presidente da República. Em dez das 20 ações analisadas, o Presidente da República foi impetrado. Isso não constitui grande surpresa, considerando o grande rol de atribuições conferidas pela Constituição Federal ao Presidente da República. Ademais, deve-se levar em consideração as extensões de competência do STF para julgamento de mandados de segurança³⁶.

³⁴Existe um conceito legal para autoridade coatora, presente no art. 6º, § 3º da Lei 12.016/2009: Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

³⁵ MEIRELLES, *et al. op. cit.*, p. 33: "O simples executor não é coator em sentido legal; coator é sempre aquele que decide, embora muitas vezes também execute sua própria decisão, que rende ensejo à segurança. Atos de autoridade, portanto, são os que trazem em si urna decisão, e não apenas execução".

³⁶ A competência está delimitada na Constituição Federal, que versa em seu art. 102: Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente (...) d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal"

O Presidente do CNJ foi a autoridade coatora uma vez, ao passo que, em outra ação, nomeou-se como autoridade coatora o próprio CNJ.

O Presidente do STF foi considerado autoridade coatora em 2 ações. Entretanto, em ambas as ações (MS 34403 e MS 34378), o mandado de segurança também foi impetrado em face da Mesa Diretora do Senado Federal e também do Presidente do Senado Federal. Isso ocorreu em decorrência do processo de votação do impeachment no Senado Federal, que é presidido pelo Presidente do STF

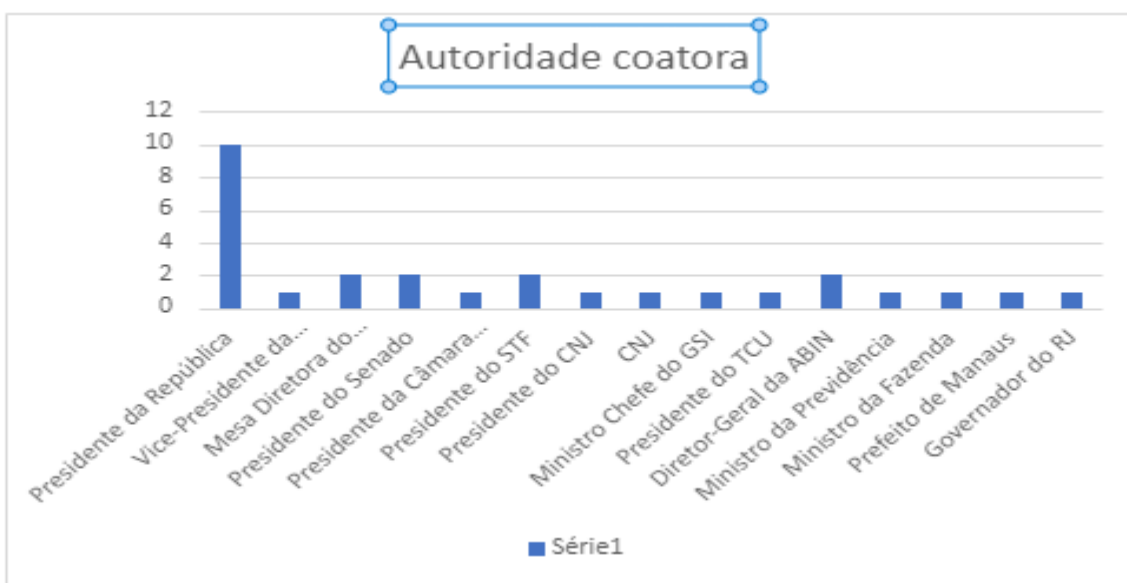
O Vice-Presidente da República, assim como o Presidente do TCU e o Presidente da Câmara dos Deputados, foi a autoridade coatora apenas em 1 ação. Também foi autoridade coatora em 1 ação o Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

Merece especial atenção o fato de que há ações em que há mais de uma autoridade coatora, ou seja, há litisconsórcio passivo. Foram impetrados, juntamente com o Presidente da República, o Ministro de Estado Chefe do GSI, o Ministro da Previdência Social, o Ministro da Fazenda e, por duas vezes, o Diretor-Geral da ABIN.

No caso dos Recursos Extraordinários, ambos foram impetrados em face do Chefe do Poder Executivo local. Em uma delas, a autoridade coatora foi o Governador do Rio de Janeiro e, na outra, o Prefeito de Manaus.

O gráfico 7 demonstra as autoridades coadoras. No gráfico abaixo, o eixo horizontal tem como cada um dos pontos uma espécie de autoridade coatora, enquanto no eixo vertical está o número de ações. Da análise do gráfico, também é possível destacar a alta incidência de ações em que o Presidente da República é a autoridade coatora.

Gráfico 7



3.7 Resultados

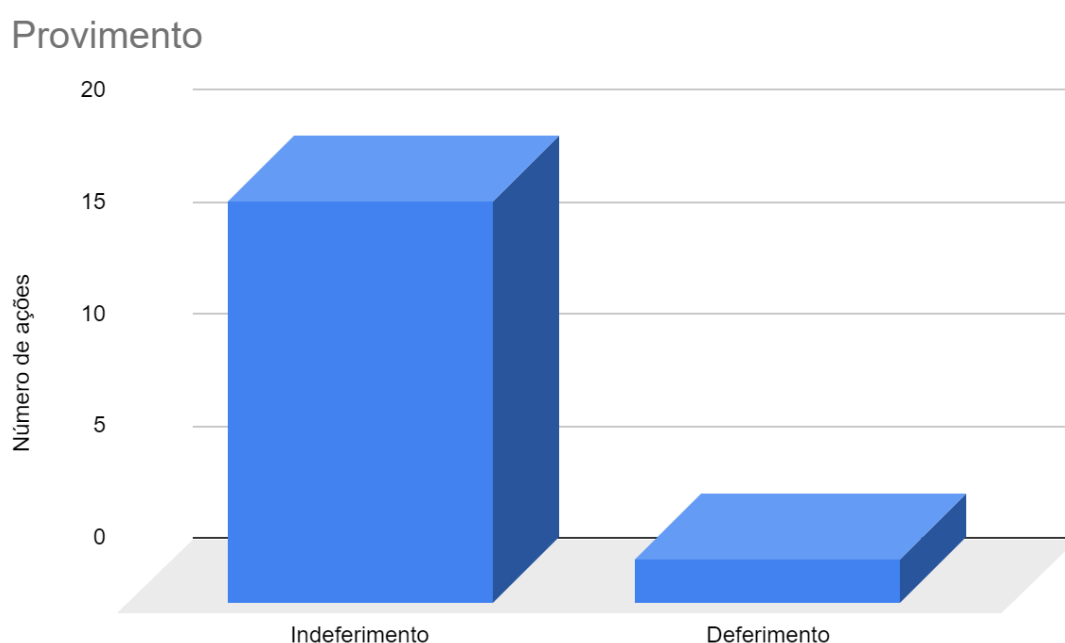
O resultado diz respeito ao provimento ou não do mandado de segurança. Isso significa se a demanda requerida foi ou não atendida no julgamento do STF.

Das 20 decisões analisadas, apenas 2 foram providas. As 2 decisões providas foram o MS 34070/DF e o MS 37097/DF. A primeira foi impetrada pelo Partido Popular Socialista, com relatoria de Gilmar Mendes, e buscava obstar a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil. A segunda, por sua vez, de relatoria de Alexandre de Moraes, foi impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista, e teve como objetivo a suspensão da nomeação de Alexandre Ramagem para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal.

No que tange aos dois recursos extraordinários, aqui não se classificou de acordo com o provimento ou não da via recursal, mas do mandamus inicialmente impetrado. Em outras palavras, a classificação levará em consideração o acolhimento ou não da demanda, não do julgamento do recurso. No caso do RE 196184/AM, o juízo a que havia concedido o mandado de segurança, mas o STF deu provimento ao RE, de forma que a demanda inicial foi denegada.

O gráfico 8 representa o resultado dos mandados de segurança coletivos impetrados. O eixo horizontal do gráfico representa os resultados das ações, ao passo que o eixo vertical representa o número de ações. Destaca-se que, em apenas duas ocasiões, o partido impetrante viu o mandado de segurança ser concedido. Dessa forma, é possível notar que houve nove vezes mais indeferimentos do que deferimentos.

Gráfico 8



Os gráficos 9 e 10 buscam combinar os resultados obtidos de acordo com o relator da ação e também com o partido impetrante, respectivamente. Note-se que, no gráfico 9, o eixo horizontal representa os relatores; e o eixo vertical, a porcentagem de deferimentos ou indeferimentos. Verifica-se que apenas Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes foram relatores de ações em que houve deferimento. O gráfico 10, por sua vez, demonstra que apenas mandados de segurança coletivos impetrados pelo PPS e pelo PDT foram julgados procedentes.

Gráfico 9

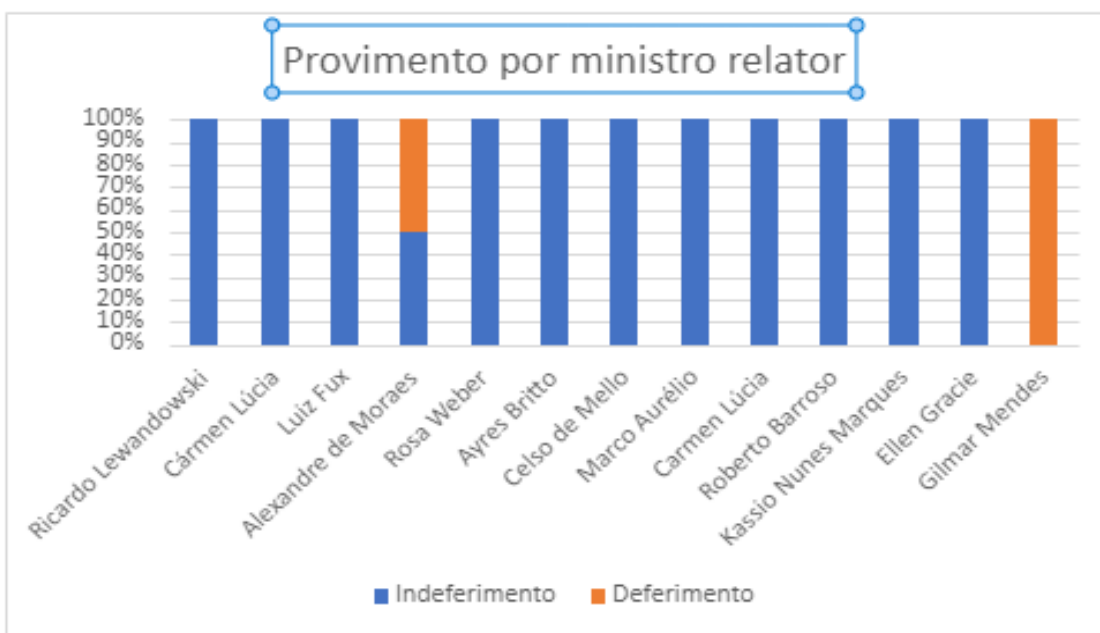
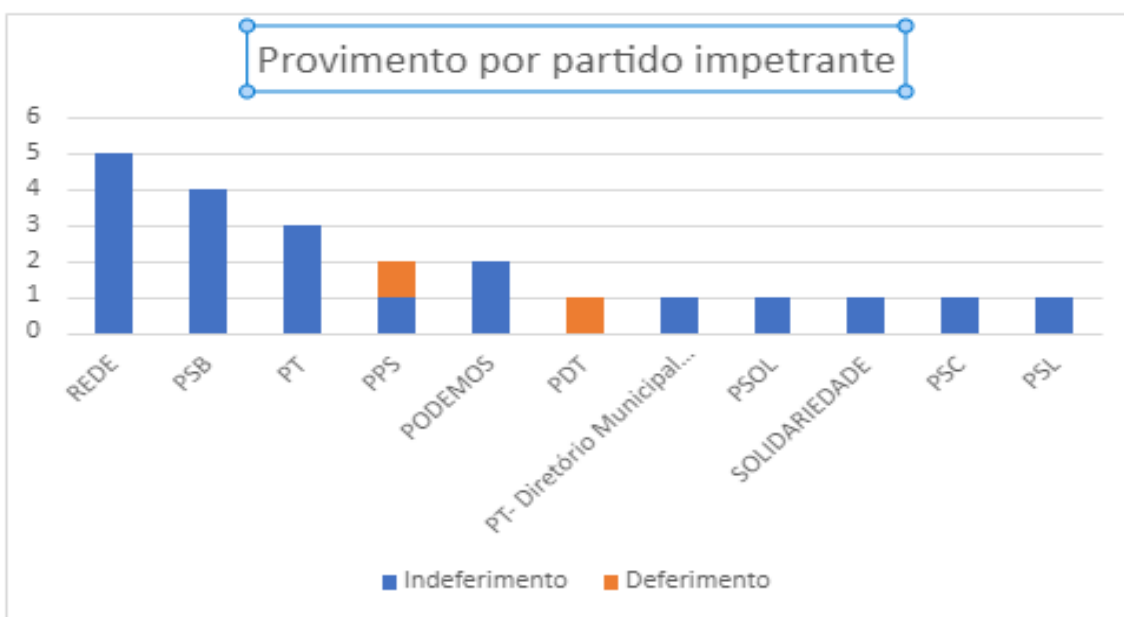


Gráfico 10



3.7.1 Legitimidade

Em que pese a legitimidade ser o filtro e objeto da presente pesquisa e que todas as decisões em algum momento mencionam essa temática, nem todas entram nessa análise. Em algumas das decisões, como no MS

34178, cita-se apenas no relatório a alegação do partido de ter legitimidade.

Das 20 decisões analisadas, a legitimidade ativa ad causam foi objeto de considerações em 13 decisões. Dentre as 13, a legitimidade foi reconhecida em 3 ações. Além das 2 ações que foram providas, no MS 32077/DF, Luiz Fux considerou o impetrante como legítimo, mas denegou a segurança por outras razões.

Em outras 9, o Tribunal considerou o partido político como ilegítimo no writ. Aqui incluem-se os MS 34403/DF e MS 34378/DF, nos quais Rosa Weber, a ministra relatora, em sua decisão monocrática no ano de 2016, reservou-se o direito de analisar posteriormente essa questão de direito, mas indeferiu por entender ausentes os requisitos para medida cautelar. No ano de 2023, o Tribunal julgou a questão e a maioria seguiu o voto da relatora, que considerou o partido político ilegítimo na demanda.

Situação peculiar está no julgamento do MS 37933/DF, de relatoria de Cármen Lúcia. A ação, julgada pelo plenário, teve seu seguimento negado nos termos do voto da relatora. Ocorre que a relatora não mencionou a legitimidade em seu voto. Apenas a corrente vencida, composta por Edson Fachin e Alexandre de Moraes, mencionou esse tema, no sentido de se reconhecer a legitimidade ativa do partido político. Portanto, a despeito de dois ministros terem se posicionado acerca do tema, não é possível tirar nenhuma conclusão da decisão, uma vez que a corrente vencedora não mencionou a problemática.

O gráfico 11 busca dividir as ações entre aquelas que analisaram a legitimidade e aquelas que não o fizeram. Conforme pode ser verificado pelo gráfico, houve análise de legitimidade em 65% das ações.

O gráfico 12, por sua vez, considerando apenas o espaço amostral das decisões em que houve exame dessa condição de ação, buscou demonstrar em quantas houve reconhecimento de legitimidade. Em apenas 23,1% das ações, é possível afirmar que se reconheceu a legitimidade. Note-se que aqui foi incluído o MS 37933/DF, dado que houve análise de legitimidade e ela não foi reconhecida.

Gráfico 11

Analisou legitimidade?

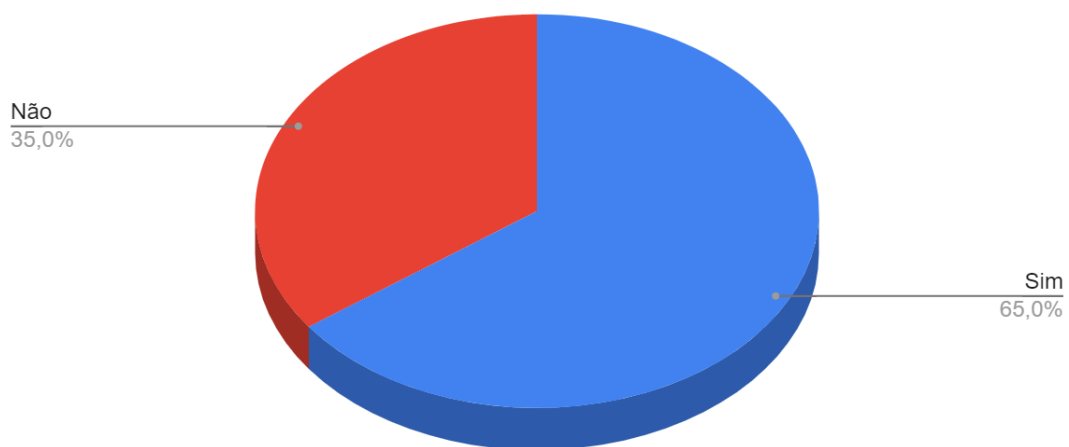
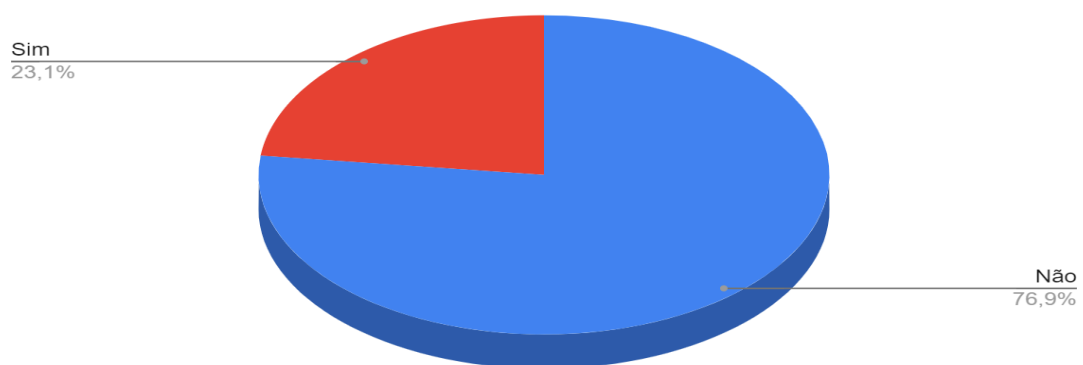


Gráfico 12

Reconheceu legitimidade?



4. Análise dos casos

O presente capítulo tem como objetivo estudar de forma mais aprofundada cada uma das ações do recorte. Considerando fins didáticos, as decisões serão classificadas de acordo com o entendimento da Corte acerca da legitimidade, conforme visto no item 3.7.2.

Dessa forma, serão divididas em três grupos. O primeiro deles será relacionado com os casos em que não houve uma análise na legitimidade do partido político. O segundo grupo será daquelas decisões em que prevaleceu o entendimento de ausência de legitimidade. Finalmente, o último grupo será das decisões em que entendeu-se que o partido político constituía parte legítima para a impetração de mandado de segurança coletivo.

Em que pese o critério escolhido para classificar as diferentes ações seja a da legitimidade, a análise não se limitará àquilo que foi decidido acerca dessa temática. Para uma compreensão mais profunda, também serão

4.1 Das ações que não versaram sobre a legitimidade: MS 34178/DF; MS 36997/DF; MS 37066/DF; MS 34633/DF; MS 37109/DF; MS 37504/DF; MS 37613/DF

As decisões que não versaram sobre a legitimidade ad causam do partido político para impetração de mandado segurança coletivo são aquelas em que, apesar de existir menção em algum momento da decisão, não constituiu razão relevante o suficiente para decisão. Em outras palavras, a legitimidade foi mencionada, mas não houve decisão sobre ela, nem ela integra razão para decidir.

4.1.1 Perfil das ações

Essa categoria possui grande amplitude de temas que foram abordados e de demandas a serem tuteladas. É possível, contudo, observar algumas características e padrões dentro desse recorte. Em primeiro lugar, deve-se destacar que todas as ações foram decididas monocraticamente

No que tange às demandas, das sete ações que integram essa categoria, três tinham como, pelo menos, parte de seus pedidos o afastamento ou suspensão de algum indicado do Presidente da República. O MS 37109/DF pedia a proibição da recondução de Alexandre Ramagem ao cargo de Diretor-Geral da ABIN, após a suspensão de sua nomeação ao cargo de Diretor-Geral da PF. Já os MS 37504/DF e 37613/DF também pediam o afastamento de Alexandre Ramagem do cargo de diretor-geral da ABIN, mas por suposta interferência nas investigações do Senador Flávio Bolsonaro por esquemas de “rachadinha”. O MS 37504/DF também pedia o afastamento do Ministro Chefe do GSI, Augusto Heleno.

O MS 34178/DF resguarda alguma semelhança com as demais ações por postular um impedimento de função. Esse mandado de segurança tinha um caráter preventivo³⁷, requerendo o impedimento de que o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, exercesse funções de Presidente da República na hipótese de ausência de seus superiores na linha sucessória presidencial. Deve-se lembrar o contexto de impetração desse mandado de segurança, em que o impeachment de Dilma Rousseff já havia sido autorizado pela Câmara dos Deputados. Ademais, a autoridade coatora havia se tornado ré no STF, de forma que não cumpriria os requisitos constitucionais para ser Presidente da República³⁸.

As outras três demandas não têm muita semelhança entre si. O MS 34633/DF buscava a suspensão de ato administrativo que decretou sigilo sobre estudos que embasaram a EC 103/2019, conhecida como “Reforma da Previdência”. O MS 37066/DF, por sua vez, requereu a suspensão e a anulação da Recomendação nº 62/2020 do CNJ, que recomendava medidas para liberação de presos no contexto da pandemia da COVID-19. Por último,

³⁷. BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual do Poder Público em Juízo* – São Paulo : SaraivaJur, 2022. p. 244. “Mandado de segurança preventivo caracteriza-se por buscar impedir a consumação da lesão, sendo impetrado anteriormente o ato impugnado”

³⁸ Art. 86, §1º da CF: “Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.” BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

o MS 36997/DF requereu a edição de decreto e a regulação da entrada de estrangeiros, em face da omissão do Poder Executivo Federal no contexto da COVID-19.

4.1.2 Como a legitimidade é mencionada?

Ainda que os casos analisados tenham cumprido os filtros de decisão, não decidiram acerca da legitimidade, sendo omissos neste ponto e resultando na necessidade de apontar como a legitimidade foi mencionada nos casos.

Nesses mandados de segurança, a legitimidade é mencionada no relatório das decisões. Ou seja, o relator menciona que as partes alegaram o tema em suas peças, mas não registram nada sobre ele em seu conteúdo decisório.

Pode-se citar como exemplo do que foi explicado o seguinte trecho do MS 37109/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes:

Ressaltam que são partes absolutamente legítimas para a impetração que visa repelir grave ameaça ao ato jurídico perfeito e ao art. 52, III, f, da Constituição Federal(...). Destacam, também, que "o Partido Socialista Brasileiro, agremiação com legitimidade universal para ações do controle concentrado de constitucionalidade, possui evidente legitimidade para atuar na proteção da coletividade e dos princípios democráticos basilares expostos na Constituição Federal através da via mandamental"³⁹

Portanto, a legitimidade é mencionada como parte do resumo dos argumentos levantados pelas partes. No entanto, nessas ações resume-se a isso, sendo decididas por outras questões de fato ou de direito.

4.1.3 Como foram decididas

Se as ações não foram decididas com base nessa condição de agir, foram decididas com base em alguma outra razão. No âmbito dessa categoria, observa-se um padrão de que a maioria das fundamentações estão baseadas na falta de algum outro requisito processual ou na perda

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.109/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 jun. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343666809&ext=.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2023. p. 2

superveniente de agir em razão de fato posterior à impetração do mandado de segurança.

Dentre as decisões em que faltou algum requisito processual, pode-se citar os MS 37504 e 37613/DF, ambos de relatoria do Ministro Lewandowski. Foram denegados em razão de falta de direito líquido e certo, uma vez que o ministro relator, em sede liminar e monocrática, entendeu que haveria necessidade de investigações para esclarecer os fatos narrados, não sendo o mandado de segurança a via adequada. No mesmo sentido foi a fundamentação do MS 37109/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que não vislumbrou direito líquido e certo na demanda.

Em outras três decisões, houve perda superveniente do objeto. No MS 36997/DF, a perda superveniente do objeto ocorreu a partir da edição de portarias e outras medidas realizadas pelo Poder Executivo após a impetração do mandado de segurança. No MS 34178/DF, houve perda de demanda, uma vez que a autoridade coatora, Eduardo Cunha, foi afastada não apenas da linha sucessória, mas de seu próprio mandato como Deputado Federal.

A fundamentação do MS 36433/DF leva em consideração tanto a falta de requisitos processuais do mandado de segurança quanto a perda superveniente do objeto. Quanto aos requisitos processuais, entendeu-se que não há direito líquido e certo na demanda e que o STF não seria competente, visto que a autoridade coatora é o Secretário de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e inexistente previsão constitucional para o STF julgar originariamente um mandado de segurança impetrado em face de secretário. Já no que diz respeito à perda superveniente do interesse de agir, no momento de julgamento a Reforma da Previdência, já havia sido aprovada; e os estudos, disponibilizados.

O único caso que foge dessa fundamentação é o MS 37066/DF, de relatoria de Marco Aurélio. Nesse caso, a fundamentação limita-se a 4 linhas

genéricas⁴⁰. A única consideração feita é de que a aplicabilidade depende de atos judiciais posteriores, dando a entender que a via não seria adequada, mas sem maiores explicações.

4.2 Das ações que não reconheceram a legitimidade: RE 196184/AM; RE 566928/RJ; MS 33738/DF; MS 34196/DF; MS 34378/DF; MS 34403/DF; MS 34609/DF; MS 36620/DF; MS 38453/DF

As ações em que não houve reconhecimento de ilegitimidade são aquelas em que a razão de decidir dos julgadores levou em consideração a ilegitimidade do impetrante. Não necessariamente, contudo, trata-se da única razão, mas faz parte do conjunto de argumentos levado em consideração naquela decisão.

4.2.1 Perfil das ações

Na análise do perfil dessas nove ações, novamente há uma variedade considerável. Quase metade das ações analisadas na pesquisa estão incluídas nessa categoria, de modo a ser natural que se apresente grande variedade de demandas.

Há uma primeira tendência entre as ações. Analisando de um modo cronológico, o perfil das duas primeiras ações diverge em um número de aspectos das demais. São elas o RE 196184/AM e o RE 566928/RJ, julgadas respectivamente em 2004 e 2010⁴¹. Note-se que ambas são recursos extraordinários, as duas únicas da pesquisa. Ademais, ambas buscam impugnar normas com impactos tributários, também as duas únicas da pesquisa. À medida que, na primeira, buscou-se impugnar decreto municipal do Prefeito de Manaus que modificou a planta de valores

⁴⁰ O conteúdo decisório se limita ao seguinte trecho: "A aplicabilidade da Recomendação atacada depende da prática de atos judiciais posteriores, destinados a concretizar as medidas nela referidas, voltadas à preservação da integridade de presos, ante a pandemia que assola o País". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.066/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 04 mai. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342986263&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023, p.2

⁴¹ No julgamento do RE 566928/RJ houve julgamento de recurso em 2018.

imobiliários, de forma que majorou o IPTU, a segunda buscou combater norma que majorou tributo advinda do Governador do Rio de Janeiro.

Após a apreciação dessas duas ações, a próxima ação só foi julgada em 2013. Neste momento, não é possível citar nenhuma tendência. O MS 33738/DF é uma ação sem muitos parâmetros. Foi impetrado em face do Presidente da República e dos Ministros da Fazenda e da Previdência Social. Buscava, de modo preventivo, compelir as autoridades coatoras a realizarem pagamento de abono anual equivalente à gratificação natalina em duas parcelas.

Em um momento posterior, em 2016, é possível citar uma tendência de ações impulsionadas pelo impeachment de Dilma Rousseff ou de sua iminência. O MS 34196/DF pretendia impedir que Michel Temer, então Vice-Presidente da República, pudesse praticar atos privativos de Presidente da República como a alteração de Ministros de Estado durante eventual suspensão temporária da Presidente. Já os MS 34378/DF e 34403/DF, ações conexas⁴², requereram a impugnação a destaque na votação do impeachment no Senado Federal que excluiu a pena de inabilitação ao exercício da função pública.

Na análise dessa categoria, também apareceram ações voltadas a obstar nomeações realizadas pelo Presidente da República. O MS 34609/DF pretendeu impugnar decreto que nomeou Wellington Moreira Franco como Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República. Por outro lado, o MS 34609/DF visava, preventivamente, impedir a nomeação de Eduardo Bolsonaro ao cargo de Embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América.

Finalmente, a última ação que integra esse grupo é o MS 38453/DF. Cuida-se de demanda com nenhum paralelo. Buscava dar prosseguimento às tomadas de contas que versavam sobre irregularidades apontadas pelo Congresso Nacional por meio das PFC 55 E 56 de 2021, no âmbito da

⁴² Art. 55, caput, CPC: "Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir." Brasil. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

privatização da ELETROBRAS. Alegou o impetrante que o TCU teria incorrido em omissão por não tê-las apurado e dado o devido seguimento.

4.2.2 RE 196184/AM e seus reflexos

O RE 196184/AM necessita de uma análise particular. É a primeira ação cronológica do recorte, tendo sido julgada em 2004, ou seja, antes da promulgação da Lei 12.016/2009. Ademais, trata-se de uma das poucas decisões cujo primeiro julgamento se deu por um acórdão, tendo sido apreciado pelo pleno do STF. O mais importante, contudo, é que esse julgamento, em que pese as suas particularidades serviu como precedente em muitas decisões posteriores, sendo relevante entender as nuances desse caso.

Conforme já foi apontado anteriormente, trata-se de mandado de segurança coletivo impetrado em face do Prefeito de Manaus, tendo em vista a edição de Decreto Municipal que indiretamente majorou o IPTU. O Tribunal de origem, o TJAM entendeu que o mandado de segurança impetrado deveria ser acolhido, reconhecendo a legitimidade de seu impetrante e também acolhendo a ação em seu mérito. O Prefeito recorreu, alegando a ilegitimidade do impetrante.

Ellen Gracie, a ministra relatora, teceu algumas considerações acerca da controvérsia antes de apreciar a demanda. A sua argumentação resguarda semelhanças com a fundamentação daqueles que defendem uma legitimação ampla aos partidos políticos. Arguiu a relatora que a Constituição Federal reconheceu o dever dos partidos em vigiar os interesses coletivos, independentemente da relação com os seus filiados. Segundo a relatora, o partido político poderia até mesmo tutelar direitos difusos ameaçados ou lesados.

Além disso, entendeu inexistir limitações de ordem material, comparando com a jurisprudência da Corte no que diz respeito às ações diretas de inconstitucionalidade. Defendeu ainda que os partidos não podem ficar restritos à defesa da ordem constitucional por meio do controle abstrato de constitucionalidade.

Ao analisar o mérito da questão específica, no entanto, entendeu não se tratar de direito coletivo ou interesse difuso, mas da majoração de um tributo. Ponderou que os partidos podem tutelar o interesse de várias pessoas mesmo que não sejam filiadas, mas não podem substituir todos os cidadãos na defesa de interesses individuais. Então, apesar de defender a legitimidade ampla para os partidos, entendeu que não caberia a impetração de mandado de segurança coletivo para impugnação de obrigação de ordem tributária.

O ministro Carlos Ayres Britto acompanhou a ministra relatora, inclusive no que diz respeito à fundamentação. Entendeu se tratar de um interesse individual que, mesmo sendo homogêneo, destaca-se o interesse individual.

Em contrapartida, o ministro Gilmar Mendes acompanha a relatora no que é referente ao caso concreto, mas apresenta divergências na fundamentação. Defendeu que o partido político não tenha legitimidade para tutelar interesses senão aqueles de seus filiados. Argumentou que deveria haver uma estrita observância na existência do interesse dos filiados. Isto posto, como no caso analisado inexistente interesse dos filiados, o partido deveria ser considerado como parte ilegítima na relação jurídica-processual.

Os ministros Cezar Peluso e Carlos Velloso acompanharam a relatora com as mesmas restrições do ministro Gilmar Mendes. Carlos Velloso arguiu que as organizações inscritas na alínea "b" do art. 5º, LXX da Constituição Federal estariam legitimadas para impugnar obrigação tributária de interesse de seus filiados, mas os partidos políticos não. Ainda fez uma ressalva de que seria impossível conferir legitimidade mais ampla a um partido político do que ao Ministério Público Federal, tendo em vista decisão do STF que reconheceu a ilegitimidade do MP para impugnar obrigação tributária por Ação Civil Pública.

Sepúlveda Pertence apontou que a tese de legitimação universal para os partidos políticos não o convence. Segundo a sua hermenêutica sistemática da Carta Magna, seria incompatível um instrumento que conceda aos partidos políticos a possibilidade de tutelar todo e qualquer

grupo social e interesses individuais homogêneos. Argumentou ainda que tem dificuldades em conciliar interesses difusos com a proteção de direito líquido e certo, requisito indispensável do mandado de segurança em qualquer de suas espécies. Acompanhou a relatora no mérito, mas não fixou uma tese, esclarecendo que deixou a questão em aberto para um exame futuro.

Nelson Jobim acompanhou o voto da relatora, mas com as restrições colocadas por Sepúlveda Pertence. Ponderou que o partido não é representante da sociedade como um todo, mas de uma parcela dela. Também declarou que apreciaria a questão com maior atenção no futuro.

O único ministro que divergiu da relatora quanto ao resultado da ação foi Marco Aurélio Mello. Arrazoou que concebe os processos coletivos de modo alargado subjetivamente e objetivamente. Ademais, entende que a Constituição confere um trato diferenciado na matéria, exigindo apenas representação no Congresso Nacional, de modo que a legitimação é ampla e irrestrita. Alegou ainda que seria mais saudável a impetração concentrada em um mandado de segurança coletivo do que o ajuizamento de uma série de ações. Votou, portanto, do mesmo modo que o tribunal *a quo*.

Conforme pode ser observado pelo julgamento, as controvérsias referentes à extensão da legitimidade não podem ser limitadas à edição da Lei 12.016/2009. Esse debate já era encontrado antes da edição do supramencionado diploma legal.

Em que pese não ter fixado exatamente uma tese, serviu como precedente para o julgamento de diversas ações futuras. Citaram o RE 196184/AM as seguintes decisões: RE 566928/RJ, MS 33738/DF, MS 34196/DF, MS 34378/DF, MS 34403/DF, MS 36620/DF, MS 34609/DF, MS 34070/DF, MS 37933/DF e MS 37933/DF.

Note-se que a única ação dentre as analisadas na presente categoria que não cita o RE 196184/AM como precedente é o MS 38453/DF. Esse mandamus, no entanto, cita o referido julgado de forma indireta ao citar o MS 34609/DF como precedente.

Não obstante, a influência do RE 196184/AM não se limita a ações em que a Corte entendeu não haver legitimidade do partido político para

impetrar mandado de segurança coletivo. Pelo contrário, pela forma em que a fundamentação do voto da relatora foi conduzida, abre-se margem para que seja utilizado como argumento àqueles que defendem uma legitimidade ampla a fim de impetração de segurança coletivo por partido político.

Portanto, trata-se de inegável *leading case* acerca da temática. Contudo, por não ter fixado uma tese com precisão, não é possível afirmar que ajudou em algum modo a pacificar a jurisprudência.

4.2.3 Requisitos gerais dos partidos políticos

Consoante visto previamente, para que o partido político seja legitimado para impetrar mandado de segurança coletivo, inegavelmente deve ter representação no Congresso Nacional. Esse requisito não é alvo de grandes discussões na doutrina e na jurisprudência, sendo aceito sem grandes ressalvas por estar na Constituição Federal e por representar limite comum à propositura de outras ações, como a título de exemplo as ações de controle abstrato de constitucionalidade.

No recorte de ações previstas, os requisitos gerais dos partidos políticos só constituíram parte da razão de decidir no MS 34196/DF. Essa ação, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, tem uma particularidade em seu impetrante. Aquele que impetrou o *writ* foi o Diretório Municipal dos Partidos Trabalhadores em Cidade Ocidental- GO.

O Ministro relator destacou que a impetração por parte de partidos políticos é questionável, mas que, no caso em tela, seria clara a ilegitimidade do Diretório Municipal. Barroso considera que o diretório só teria legitimidade para impetrar o partido em âmbito municipal, sendo inegável a sua legitimidade para impetrar um mandado de segurança junto ao STF.

4.2.4 Direitos difusos

A legitimidade para impetração de acordo com a natureza do direito a ser tutelado integra parte importante daquilo que a pesquisa pretende descobrir. Direitos difusos são caracterizados por serem indivisíveis, conforme definição já apresentada no art. 81 do CDC. Para fins dessa

análise, visando uma precisão terminológica, o reconhecimento de um direito como difuso só será realizado em face de uma menção expressa na decisão ou de um direito reconhecido como difuso por uma decisão anterior.

Foram reconhecidos como direitos difusos dentro da categoria analisada as demandas buscadas nos MS 34196/DF, 34403/DF, 34609/DF, 36620/DF e 38453/DF. Em todas essas ações, a natureza do direito constituiu parte da razão de decidir dos ministros.

O MS 34196/DF apontou o fato de o direito tutelado ser difuso como um dos óbices à impetração de mandado de segurança coletivo. Contudo, como já foi analisado, em que pese ter dado argumentos sinalizando no sentido de entender ser impossível a impetração por mandado de segurança coletivo, não chega a fixar um entendimento. Isso ocorre por conta da particularidade da impetração de um mandado de segurança coletivo versando sobre questão nacional ser realizada por um diretório municipal.

O mais extenso debate acerca dessa temática se deu no julgamento colegiado dos MS 34378/DF e 34403/DF. A ministra relatora, Rosa Weber, já tinha apontado na monocrática, julgada em 2016, que essa temática necessitava de um exame colegiado por parte do Tribunal. No julgamento definitivo, em 2023, sustentou que o direito analisado, qual seja a anulação de um destaque votado no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, era indiscutivelmente difuso. Concluiu que seria inviável o uso do mandado de segurança como ferramenta para defesa difusa da ordem jurídica contra quaisquer possíveis equívocos de aplicação.

Os Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes acompanharam a relatora, mas divergiram acerca da análise de legitimidade. Sustentaram que a limitação seria inconstitucional, de tal forma que os partidos políticos, contanto que estejam representados no Congresso Nacional, podem proteger quaisquer interesses difusos ou coletivos. A posição majoritária no julgamento, no entanto, foi aquela sustentada pela relatora.

Dos demais julgamentos analisados nessa categoria, não é possível tirar maiores conclusões. Em todos eles, o argumento de que não seria cabível a impetração de mandado de segurança coletivo, lastreado na Lei 12.016/2009, foi parte da sustentação dos votos vencedores.

4.2.5 Do interesse dos filiados e finalidade partidária

Outra questão relevante para a pesquisa diz respeito à limitação referente ao interesse jurídico. O requisito de que o partido político busque tutelar o interesse dos filiados ou da finalidade partidária está presente no art. 21 da Lei 12.016/2009. Resguarda certa semelhança com a vedação da tutela de interesses de direitos difusos, mas com ela não se confunde. Toda vez em que houver tutela de interesses difusos, o partido não cumprirá o presente requisito, uma vez que os direitos difusos se caracterizam justamente por serem indivisíveis. No entanto, o requisito não se limita aos casos em que o direito buscado for difuso, devendo também ser observado na tutela de direitos coletivos e individuais homogêneos.

O interesse jurídico como requisito esteve presente na análise de todas as ações ponderadas nessa categoria. Destaca-se parte do julgamento do RE 196184/AM, em que Gilmar Mendes fez até mesmo considerações terminológicas, rejeitando o uso da expressão “pertinência temática”, por ser própria das ações de controle abstrato de constitucionalidade⁴³. Tal como já foi visto, o voto da relatora nessa ação foi de que inexistente limitação específica referente.

Em conformidade com o que foi disposto na análise dos direitos difusos, há uma certa correlação entre os requisitos. Em todas as análises de direitos difusos, o partido político vai além do interesse de seus filiados, justamente por se tratar de direito sem titularidade definida. Desse modo, aquilo que foi dito sobre as ações mencionadas na seção de análise da restrição quanto aos direitos difusos pode ser aplicável aqui também. Nessas ações, o interesse jurídico também se trata de parte da argumentação construída pelos ministros que votam nesse sentido.

Deve-se diferenciar o MS 33738/DF, que tinha como demanda o pagamento de abono anual equivalente à gratificação natalina em duas

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 196.184/AM. Plenário. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 27 out. 2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>> Acesso em: 20 nov. 2023.. pp, 10 e 11: “Nós não usamos a expressão “pertinência temática” em relação ao mandado de segurança coletivo, é uma expressão que está vinculada à ação direta de inconstitucionalidade. Aqui, é mesmo de interesse jurídico que se cuida”.

parcelas. Nesse caso, não há menção acerca da natureza do direito tutelado. Cármen Lúcia, a relatora do caso, limitou-se àquilo que chamou de “vínculos materiais”, ou seja, a comunhão entre seus interesses ou de seus filiados e o direito buscado.

4.2.6 Limitações como pressupostos processuais

Um ponto que merece atenção especial foi parte da análise de Rosa Weber acerca das limitações previstas na Lei 12.016/2009 no julgamento dos MS 34378/DF e 34403/DF. A Ministra entendeu que os limites impostos na Lei 12.016/2009 seriam inconstitucionais caso compreendidos como restrição à legitimidade ativa dos partidos políticos, visto que foi consagrada no art. 5º da Constituição Federal.

O argumento da Ministra, contudo, é de que o obstáculo se encontraria no campo dos pressupostos processuais. Citando lições doutrinárias, estabelece que a análise dos pressupostos processuais precede à das condições de ações. Assim dispõe:

No caso concreto, verifico evidente fato impeditivo – pressuposto processual extrínseco à relação processual – traçado na legislação pelo parágrafo único do art. 21 da Lei do Mandado de Segurança, não sendo viável o conhecimento do mandamus. Com efeito, embora entenda que os temas subjacentes à impetração digam respeito a finalidades essenciais dos partidos políticos, porquanto relativos ao exercício da cidadania e, mais especificamente, da capacidade eleitoral passiva, penso que o direito coletivo envolvido na disputa é indiscutivelmente difuso, incidindo a vedação legal – enquanto pressuposto processual válido – para o conhecimento da ação.⁴⁴

Em outras palavras, a Ministra reconheceu as limitações impostas no art. 21 da Lei 12.016/2009 como condizentes com a Constituição Federal. Isso ocorre por não terem restringido exatamente as condições de ação do partido político, sendo impostos pressupostos processuais extrínsecos que devem ser observados.

⁴⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.403/DF. Plenário. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 25 set. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361684904&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023. p.82

4.2.7 Dos impactos da Lei 12.016/2009

O RE 196184/AM foi a única ação do conjunto analisado na presente pesquisa que foi apreciada antes da promulgação da Lei 12.016/2009. Desse modo, constitui o único referencial empírico possível para comparação entre o antes e depois da jurisprudência do STF.

Das nove ações aqui analisadas, há referências à Lei 12.016/2009 em sete delas. Excetua-se, além do RE 196184/AM, o RE 566928/RJ. No caso da primeira ação, como foi citado anteriormente, o julgamento foi em 2004, de modo que a lei ainda não existia. Já no segundo caso, a discussão se assemelha muito à primeira, e não houve menção ao diploma legal nem na análise realizada em 2010 nem no julgamento de recurso em 2018.

Nas demais ações, houve referência expressa à Lei 12.016/2009. O MS 36620/DF, de relatoria do Ministro Lewandowski é o único em que há apenas uma menção genérica ao referido diploma legal. Nas outras 5 ações, há referência direta ao art.21, dispositivo no qual estão presentes as limitações já referidas.

Luís Roberto Barroso, por ocasião do julgamento do MS 34196/DF, foi quem mais se aprofundou no exame do art. 21, visando não apenas . Dispôs da seguinte maneira:

A Lei nº 12.016/2009 parece ter adotado limites razoáveis, compatíveis com a Constituição, para o cabimento de mandado de segurança coletivo. A restrição dessa modalidade de ação para a tutela de direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos evita que o mandado de segurança seja instrumentalizado pelos partidos políticos, transformando-se em indesejável veículo de judicialização excessiva de questões governamentais e parlamentares, as quais poderiam ser facilmente enquadradas como direitos difusos da sociedade brasileira e atreladas às finalidades de qualquer agremiação política.⁴⁵

⁴⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.196/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 12 mai. 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309477667&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023. p.4

Por outro lado, nas ações em que houve votos vencidos, arguiu-se no sentido da inconstitucionalidade parcial do dispositivo. Assim dispôs Alexandre de Moraes em seu voto no MS 34403/DF:

Reafirmo que a supremacia absoluta das normas constitucionais e a prevalência dos princípios que regem a República (...) exigem a inconstitucionalidade, com a respectiva declaração de nulidade parcial, do caput do artigo 21 da Lei 12.016/09, no sentido de se excluir a restrição ao objeto do mandado de segurança coletivo ajuizado por partidos políticos tão somente à defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária.⁴⁶

Desse modo, nota-se inegável impacto da Lei 12.016/2009 na discussão e nos termos que essa discussão se deu na categoria ora analisada. Percebe-se que a controvérsia é anterior à própria lei, mas que a legislação infraconstitucional contribuiu e constituiu parte importante argumento por parte dos ministros.

4.3 Das ações que reconheceram a legitimidade: MS 32077/DF; MS 34070/DF; MS 37097/DF

4.3.1 Perfil das ações

Em primeiro plano, cumpre-se observar que dentro das três macrocategorias esta é a que possui o menor número de ações. Dentro do recorte de pesquisa, em apenas três ações, houve reconhecimento de que o partido político impetrante possuía legitimidade para tal.

A primeira dessas ações é o MS 32077/DF, de relatoria do Ministro Fux. Trata-se de uma ação com perfil diverso das outras duas que integram a presente categoria. O ato que motivou o writ foi a edição por parte do CNJ de resolução que vedou a recusa de habilitação, celebração de casamento

⁴⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.403/DF. Plenário. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 25 set. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361684904&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023. p.100

civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo. Pretendia o impetrante a anulação de tal resolução do CNJ.

As outras duas ações, o MS 34070/DF e o MS 37097/DF, são muito semelhantes entre si. A primeira, de relatoria de Gilmar Mendes, tinha como demanda a impugnação da nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil. Arguiu o partido impetrante que o ato foi praticado com desvio de finalidade, tendo em vista investigações contra o nomeado no âmbito da "Operação Lava-Jato" e mensagens divulgadas na imprensa entre a autoridade coatora e o nomeado.

A segunda, por sua vez, de relatoria de Alexandre de Moraes, buscava impugnar a nomeação de Alexandre Ramagem para o cargo de Diretor-Geral da PF por desvio de finalidade ⁴⁷. Essa discussão também se deu após o vazamento de mensagens da autoridade coatora, dessa vez, pelo ex-Ministro da Justiça Sérgio Moro.

Note-se que o perfil dessas duas ações é quase idêntico. Em ambas, os impetrantes buscam anular uma nomeação para cargo do Poder Executivo realizada pelo Presidente da República. Além disso, também está presente uma presença midiática após o vazamento de mensagens amplamente divulgadas pela imprensa. Finalmente, são os dois únicos mandados de segurança analisados em que houve concessão do mandado de segurança.

4.3.2 Da extensão da análise da legitimidade

O MS 32077/DF não diverge dos demais mandados de segurança analisados apenas por sua demanda. Diverge também pela extensão da análise do que se compreendeu como legitimidade. A análise dos limites da impetração por parte de partido político, não teve grande profundidade. Luiz Fux mencionou a legitimidade apenas tendo em vista ela mesma. Não adentrou, no entanto, na controvérsia acerca dos limites objetivos e subjetivos e da constitucionalidade do art. 21 da Lei 12.016/2009.

Já nas outras duas ações, houve maior extensão da análise de legitimidade. Nos demais mandados de segurança houve, de fato, exame

⁴⁷ Não confundir com os MS 37109/DF 37504/DF e 37613/DF que pediram o afastamento de Alexandre Ramagem do cargo de Diretor-Geral da ABIN.

acerca dos limites legais e da extensão constitucional da legitimidade para impetração de mandado de segurança coletivo

4.3.3 Da análise de legitimidade nos MS 34070/DF e 37097/DF

MS 34070/DF apresentou o primeiro julgado em que houve reconhecimento da possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo para direitos difusos de forma incontestada. Curiosamente, deu-se através de julgamento monocrático realizado por Gilmar Mendes, o primeiro a apresentar discordâncias na fundamentação de Ellen Gracie no julgamento do RE 196184/AM.

Em seu próprio voto, o relator relembrou a sua posição no já analisado RE 196184/AM. Em juízo retrospectivo, considerou que a sua posição, de que o partido não poderia impetrar mandado de segurança por interesses diversos daqueles de seus filiados, foi excessivamente restritiva.

Sustentou o ministro que diferentemente de associações e sindicatos, os partidos representam interesses da sociedade, que vão além, até mesmo, daqueles que votam naquele partido. Destacou que a própria Constituição Federal separou os legitimados, sem constar restrição referente aos partidos políticos.

Nesse sentido, defendeu que os limites do art. 21 da Lei 12.016/2009 servem como indicativo, mas não como efetivo limite das hipóteses de cabimento da ação. Defende que a legitimação seja ampla, mas não universal, de maneira que a finalidade partidária seria uma limitação mais adequada.

Apontou ainda paralelo entre a legitimidade ativa dos partidos políticos para mandado de segurança coletivo e a legitimidade dos parlamentares na impetração de mandado de segurança contra atos praticados no processo legislativo. O *writ* mandamental seria uma defesa da ordem institucional e ferramenta de direito à oposição contra atos administrativos lesivos a direitos difusos. Portanto, julgou pelo cabimento da ação e a julgou procedente no mérito.

Já na análise do MS 37097/DF, Alexandre de Moraes demonstrou, em seu voto, que, desde a aprovação da Lei 12.016/2009, opõe-se doutrinariamente às restrições impostas aos partidos políticos. O Ministro Relator sustenta, pois, a legitimidade ampla dos partidos políticos. Defende até mesmo a possibilidade de quaisquer interesses coletivos ou difusos, sem a necessidade de vínculo com interesse de seus filiados.

Ademais, defende uma interpretação do art. 21 da Lei 12.016/2009 no sentido de excluir restrição feita a partidos políticos, com declaração de nulidade parcial do dispositivo. De acordo com o ministro, esse dispositivo transformou partidos em meras associações, o que seria retirar dos partidos políticos a sua essencialidade. Desse modo, considerou que o partido possui legitimidade para propositura do mandado de segurança coletivo.

4.4 Caso atípico- MS 37933/DF

O MS 37933 constitui caso atípico dentro da classificação proposta para análise de ações. O critério proposto foi especificamente acerca do entendimento dos julgadores acerca da análise de legitimidade ativa dos partidos políticos para impetração de mandado de segurança coletivo. Dentro desse contexto, como já foi abordado, dividiu-se em três categorias: aquelas que não versaram sobre a questão analisada, ainda que tenha sido mencionada em algum momento; aquelas que não reconheceram e aquelas que reconheceram a legitimidade. O presente caso, no entanto, como se verá, trata-se de caso atípico.

O *mandamus* analisado foi impetrado pelo PSB em litisconsórcio ativo com o Deputado Federal Júlio César Delgado, contra o Presidente da República. Esse mandado de segurança buscava prevenir atos que viessem a permitir, promover ou facilitar a Copa América de 2021 em território brasileiro. Alegava o partido requerente que, dentro do contexto da pandemia da COVID-19, haveria ofensa ao princípio da eficiência, ao dedicar tempo e recursos à realização de um evento esportivo.

Cármem Lúcia, ministra relatora do caso, considerou que a cautelar deveria ser julgada pelo plenário. A relatora fez considerações em relação à

situação do país em frente à pandemia. Ademais, apontou que a competência não estava nas atribuições do Presidente da República, mas dos governadores e das autoridades locais. Portanto, não seria de competência do Supremo Tribunal Federal o julgamento deste mandamus. Note-se que a ministra sequer mencionou a legitimidade dos partidos políticos, negando conhecimento ao mandado de segurança por razões de competência.

Marco Aurélio analisou a situação pelo prisma da existência de direito líquido e certo. Entendeu que inexistia direito líquido e certo, negando seguimento ao pedido sem analisar a problemática da legitimidade.

Edson Fachin inaugurou a divergência. Em primeiro lugar, analisou a legitimidade dos partidos políticos, ressaltou que seria a primeira vez que o Plenário se manifestaria colegiadamente sobre a problemática desde a edição da Lei 12.016/2009. Estabeleceu um paralelo com as ações de controle concentrado, sobre a qual os partidos detêm legitimação universal. Finalmente, apontou que a própria razão de ser dos partidos é a defesa do Estado Democrático de Direito e, por consequência, a sua pluralidade. Concluiu o ministro no sentido de que a restrição proposta pela lei é inconstitucional e de que a representação no Congresso Nacional outorga a legitimação extraordinária para o mandado de segurança. No mérito, deferiu parcialmente o pedido liminar, votando para que o Presidente da República elaborasse e implementasse plano visando mitigar os riscos.

Alexandre de Moraes também analisou a legitimidade dos partidos políticos. Entende o ministro que o partido político detém legitimidade ampla, inclusive visando proteger direitos difusos. Ademais, pela supremacia da Constituição, defende que deve-se declarar nulidade parcial do caput do artigo 21 da Lei 12.016/2009, excluindo as restrições aos partidos políticos. Desse modo, concluiu pela legitimidade ativa para a propositura do mandado de segurança. No mérito, também concedeu parcialmente a medida liminar.

Os demais ministros seguiram a relatora, sem mencionar a legitimação ativa dos partidos políticos. Por isso, trata-se de caso atípico. Não seria correto afirmar que não se mencionou a questão, uma vez que os

ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin fizeram importantes apontamentos. No entanto, não seria adequado classificar em nenhuma das outras categorias, uma vez que a corrente vencedora não fixou nenhum entendimento sobre o tema.

5. Conclusões

5.1 Corroboração das hipóteses?

Conforme exposto anteriormente, a principal hipótese de pesquisa era a de que o STF não possui uma jurisprudência consolidada e coerente acerca das restrições da legitimidade dos partidos políticos para impetração do mandado de segurança. Essa hipótese de pesquisa não pode ser confirmada em sua inteireza, tendo em vista o baixo número de ações em que houve o reconhecimento da legitimidade em face das restrições discutidas em primeiro lugar no RE 196184/AM e, posteriormente, impostas na Lei 12.016/2009.

Como pôde ser analisado pela análise quantitativa, em apenas três ações dentro do universo metodológico aqui levantado, foi reconhecida a legitimidade. Ademais, deve-se pontuar que uma dessas três ações deve ser contemporizada, uma vez que não houve análise aprofundada, tendo o relator apenas reconhecido que o partido impetrante tinha representação no Congresso Nacional, denegando o *writ* por outras razões.

O baixo número de ações em que o partido político foi reconhecido como parte legítima, no entanto, não significa que a jurisprudência analisada seja exatamente pacífica. Inicialmente, deve-se dar importância ao fato, como foi apresentado em tópico próprio de pesquisa, de que mais de um terço das ações sequer tiveram algum pronunciamento decisório acerca da problemática.

Não é por isso, contudo, que não se pode considerar a jurisprudência pacífica. Jurisprudência pacífica constitui termo para descrever controvérsias já superadas, em que já há um entendimento amplamente aceito para superar a controvérsia judicial.

Uma razão para que a jurisprudência não seja pacífica diz respeito aos julgamentos dos MS 34070/DF e MS 37097/DF, também já analisados ao longo do projeto. É verdade que representam apenas 10% do universo de dados, mas o resultado e a fundamentação desses dois julgamentos divergem do restante da jurisprudência do Tribunal.

Outra razão para tal é a inexistência de uma tese, de uma fundamentação clara capaz de alinhar a orientação da Corte. Isso se deve à falta de julgamentos colegiados acerca do tema. Com exceção do primeiro julgado acerca do tema, não houve julgamento colegiado que pretendeu exaurir o tema.

É digno de nota que desde o julgamento do RE 196184/AM, houve a edição de uma lei regulamentando o instrumento processual e mudança significativa da composição do Tribunal. O único Ministro presente naquele julgamento que ainda integra o STF, Gilmar Mendes, inverteu sua posição nesse debate. Além disso, o próprio RE 196184/AM não fixou uma tese, deixando margem para muitas interpretações.

É verdade, conforme pode ser verificado pela presente pesquisa, que houve julgamentos colegiados nesse ínterim. No entanto, até mesmo nesses casos⁴⁸, a Suprema Corte não buscou fixar uma tese, ela apenas lançou alguns argumentos, sendo essa questão uma preliminar de importância secundária. Por conseguinte, a primeira razão pela qual a jurisprudência não é pacífica é a desarticulação do STF.

Verifica-se que as variações se dão, primariamente, por quem é o ministro relator. Conforme já foi afirmado, em nenhuma das ações prevaleceu entendimento diverso daquele do relator. Desse modo, a depender de quem seja o relator da ação, verificar-se-á variação na fundamentação e até mesmo no resultado.

Em que pese os dois únicos mandados de segurança coletivos concedidos dentro do universo de pesquisa terem demandas semelhantes, não é possível afirmar que essa seja uma variável necessariamente relevante. É possível observar que em outras ações com demandas semelhantes, não houve o acolhimento dos pedidos.

⁴⁸ Os MS 34403 e 34378 foram julgados colegiadamente de forma posterior.

Portanto, embora não se possa afirmar que a jurisprudência do STF seja pacífica, a análise de dados demonstra uma tendência de um Tribunal restrito quanto ao acolhimento dos mandados de segurança coletivos. As tendências também apontam um STF que entende as restrições do art. 21 da Lei 12.016/2009 como legítimas.

5.2 Considerações finais

Existe frase metafórica, atribuída a Sepúlveda Pertence, segundo a qual o Supremo Tribunal Federal funcionaria como uma espécie de arquipélago de 11 ilhas incomunicáveis entre si. Essa já célebre frase, muito repetida nas análises do Tribunal, demonstra uma tendência de nossa Suprema Corte - a falta de diálogo entre seus integrantes, de forma que cada membro seria uma realidade própria.

Ao longo dessa pesquisa restou evidente aquilo exposto por Sepúlveda Pertence. O grande número de decisões monocráticas, a falta de clareza na citação bem como na interpretação de precedentes e a inexistência de um esforço para fixar um entendimento deixam claro a fragmentação do Tribunal.

Seria possível a fixação de uma tese dessa questão. No julgamento liminar do MS 34378, Rosa Weber demonstrou esperança de que o STF poderia dar um pronunciamento claro acerca de sua posição em um eventual julgamento colegiado definitivo do MS 34070, que nunca aconteceu.

É possível que eventualmente exista um posicionamento claro do tribunal acerca dessa problemática. Para tanto, contudo, deve-se observar uma série de circunstâncias não encontradas desde a primeira ação dentro do recorte proposto, o RE 196184/AM. Ou seja, que essa seja uma questão central para determinada ação julgada colegiadamente, mas em que os ministros optem por deixar um precedente melhor definido.

6.Referências

Legislação:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

_____. Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Lei Nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 32.077/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 28 mai. 2013. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=143964315&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.738/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 24 ago. 2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307558567&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.070/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 18 mar. 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308995627&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.178/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 16 jun. 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309807812&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.196/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 12 mai. 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309477667&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.378/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 09 set. 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310278144&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.378/DF. Plenário. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 25 set. 2023.

Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309807812&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.403/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 09. set. 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310278146&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.403/DF. Plenário. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 25 set. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361684904&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.609/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 14 fev. 2017. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311226749&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 36.620/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 19 ago. 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340833519&ext=.pdf>><<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311226749&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 36.997/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 23 abr. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342932202&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 36.433/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 05 mai. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343018488&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.066/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 04 mai. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342986263&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.097/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 04 mai. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342983750&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.109/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 jun. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343666809&ext=.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.504/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 14 mar. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350080317&ext=.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.613/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 14 mar. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350080316&ext=.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.933/DF. Plenário. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 11 jun. 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348046040&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 38.453/DF. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 14 mar. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350299344&ext=.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 196.184/AM. Plenário. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 27 out. 2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>> Acesso em: 20 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.928/RJ. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 07 mai. 2010. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234964>> Acesso em: 20 nov. 2023.

Doutrina:

ALVIM, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian; FERREIRA, Eduardo Aranha. **Direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ARMELIN, Donaldo. Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil- parte geral do código**

de processo civil v. 01. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur 2023. Disponível em:

<[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624665/ePubcfi/6/8\[%3Bvnd.vst.idref%3Dbody005\]!/4/12/6/1:2\[%2CUB\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624665/ePubcfi/6/8[%3Bvnd.vst.idref%3Dbody005]!/4/12/6/1:2[%2CUB])>. Acesso em 20 nov. 2023

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual do Poder Público em Juízo** – São Paulo : SaraivaJur, 2022. Disponível em:

<[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555596762/ePubcfi/6/18\[%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo5.xhtml\]!/4/2/54/2/1:28\[om.%2Cbr\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555596762/ePubcfi/6/18[%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo5.xhtml]!/4/2/54/2/1:28[om.%2Cbr])>. Acesso em 20 nov. 2023.

CASTRO, Roberto Cesar Scacchetti. **Legitimidade Ativa no Mandado de Segurança Coletivo.** Dissertação (Mestrado em Direito)- Faculdade de

Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-21012015-084710/publico/dissertacao_Roberto_C_Scacchetti_Castro.pdf>

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018

FEFERBAUM, Marina; MAFEI, Rafael. **Metodologia da pesquisa em direito - técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses.** 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima. **Condições da ação: enfoque sobre o interesse de agir no processo civil brasileiro.** 3. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os processos coletivos nos países de civil law e common law : uma análise de direito comparado.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo e MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais.** 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, Gilmar e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional.** 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado.** 19. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal.** 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

PIZZOL, Patrícia Miranda. **Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SILVA, Ana Flávia Nogueira. **Legitimidade ativa no mandado de segurança coletivo.** 1. ec. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016

WALD, Arnaldo. **Mandado de segurança na prática judiciária.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

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

7. Anexos

[Solitação 3011 2023 STF](#)

[Monografia EFp Érico Varela.xlsx](#)