

Mandado de segurança coletivo no Direito Tributário: Visão sobre a Lei 12.016/2009

Luciano Fernandes*

Resumo: Trata o artigo sobre os diversos assuntos atinentes ao mandado de segurança coletivo. O estudo sistemático da Constituição da República, do Código de Defesa do Consumidor e da Lei 12.016/2009 conduz à interpretação correta das normas presentes na nova lei. Examinam-se questões como conceito, objeto, legitimidade ativa, limites da coisa julgada, litispendência e possibilidade de deferimento liminar no mandado de segurança coletivo e principalmente dúvida quanto à possibilidade de tutela de direitos de natureza tributária pelo *writ* coletivo.

Palavras-chave: Mandado de segurança coletivo. Direito Tributário.

Introdução

Com a edição da Lei 12.016/2009 renovou-se a necessidade do estudo sobre o mandado de segurança coletivo. A simplicidade da previsão na Constituição da República de 1988 gerava uma série de dúvidas sobre o *writ* coletivo, o que se agravou com a edição nova lei.

A ideia é enfrentar cada uma das matérias que experimentam certa contradição na doutrina e jurisprudência. Conceito, objeto, legitimidade ativa, limites da coisa julgada, litispendência e possibilidade de deferimento liminar no mandado de segurança coletivo são matérias abordadas, sempre em comparativo com o sistema jurídico contemporâneo.

Questão efervescente e ainda pouco notada pela doutrina é a possibilidade da tutela de direitos de natureza tributária por meio do mandado de segurança coletivo, os legitimados e critérios de representação.

* Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Processual Civil pela Academia Brasileira de Direito Processual Civil. MBA em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas.

A leitura da nova lei do mandado de segurança, inserindo o *writ* coletivo no microsistema das ações coletivas, sob influência direta dos valores da Constituição da República de 1988, é medida que se impõe.

Observação importante a título introdutório é que há um motivo evidente para que o artigo 5º, LXX, tenha recebido atenção especial na nova lei do mandado de segurança. A redução de demandas individuais e o trato coletivo das ilegalidades do poder público tendem a colaborar com o atendimento a recentemente positivada garantia a razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII, CF).

1 Breve histórico

A evolução histórica¹ do mandado de segurança coletivo remonta necessariamente ao desenvolvimento técnico-legislativo do mandado de segurança individual.²

É na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil/1934 – artigo 113, 33,³ que o mandado de segurança recebe, pela primeira vez, positividade constitucional, o que ocorrera por força e influência de João Mangabeira.⁴

Passando pelo Código de Processo Civil de 1939, foi em 1951, com a edição a Lei 1.533 que o mandado de segurança recebeu amplitude dispositiva infraconstitucional.

Como se pode extrair do artigo 1º, a lei previa, ao que parece, exclusivamente o mandado de segurança individual. Após, com a edição da Lei 6.071/1974 e inclusão do artigo 19 na lei do mandado de segurança, ficou deflagrado que a possibilidade de pluralidade de partes, no mandado de segurança limitava-se ao litisconsórcio.

¹ Sobre a evolução histórica do mandado de segurança, cf.: WALD, Arnold. *Do mandado de segurança na prática judiciária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p. 11-55; e NUNES, Castro. *Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 1-12.

² Antes de denominar-se “mandado de segurança” noticia Pontes de Miranda, “é interessante, histórica e dogmaticamente lembrar-se que o remédio jurídico processual para as espécies que hoje são examinadas em ação de mandado de segurança foi, por muito tempo, objeto de exame em remédio jurídico recursal: a apelação extrajudicial” (PONTES DE MIRANDA. *Tratado das ações*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976. tomo 4: ações mandamentais. p. 44). Já na Constituição de 1891, o remédio contra a ilegalidade ou abuso de poder público era o *habeas corpus* (art. 72, § 22) como ressaltou, Hermes Zaneti Junior (*Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 31).

³ Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 33) Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petítórias competentes.

⁴ Jurista e parlamentar, João Mangabeira ficou conhecido por ser adepto da real democracia – lutava por liberdade. Não por acaso esteve na linha de frente pela positividade do mandado de segurança na Constituição de 1934. Referiu certa ocasião (1936): “Prefiro ficar preso por essa ditadura, a ficar livre, pactuando com ela”.

A verdade é que em 1951 a ideia de tutela coletiva ainda era muito incipiente, o processo estava voltado para o individual,⁵ era patrimonialista,⁶ desinteressado com valores e direitos transindividuais. Isso explica, por exemplo, por que ainda em 1973 o Código de Processo Civil não previu as possibilidades de tutela coletiva.

A importância da previsão do mandado de segurança individual desde Constituição de 1934, com os necessários acréscimos da Lei 1.533/1951, foi bem ressaltada por Arnold Wald:

O mandado de segurança, como remédio que evita, ou corrige, o ato ilegal ou abusivo dos poderes públicos, em vez de permitir sua realização, indenizando posteriormente, o lesado como ocorria no direito anterior é uma garantia que já denota um espírito público adiantado. Revela o espírito de uma civilização que abandonou definitivamente o caciquismo, o caudilhismo e o coronelismo, por muito tempo implantados na América Latina, para impregnar-se de civismo, de senso jurídico, imbuindo-se das grandes lições do direito administrativo e, com uma técnica apropriada ultrapassando o velho mundo, no esforço magnífico de estabelecer um justo equilíbrio entre os direitos individuais e a realização pelo Estado, do bem comum.⁷

A Constituição da República de 1988, preocupada com uma série de novos direitos,⁸ previu no artigo 5º, LXX, expressamente, o mandado de segurança coletivo, embora tratando exclusivamente da matéria atinente à legitimidade ativa. "As ações coletivas nascem, no Brasil, com o intuito de reforçar os corpos intermediários da sociedade civil e de educar para a cidadania."⁹

A Constituição da República, no artigo 5º, LXX, refere que:

⁵ "O processo civil brasileiro tem a ação individual como centro e base de todo o sistema; somente ao titular do direito é permitido pleitear seu cumprimento por via da ação (art. 6º do CPC). Tal situação denuncia o viés privatista do sistema processual" (ZANETI JUNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 45.

⁶ "Tradicionalmente, o direito admitia a resolução da violação das obrigações de fazer ou de não fazer em perdas e danos, ou seja, aplicando uma sanção meramente reparatória." (WALD, Arnold. *Do mandado de segurança na prática judiciária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p. 104.)

⁷ WALD, Arnold. *Do mandado de segurança na prática judiciária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p. 6-7.

⁸ Os direitos a que se refere são os direitos do consumidor, ao meio ambiente equilibrado, direitos sociais e individuais em geral. Há, entretanto, notícia da necessidade de um processo coletivo muito anterior aos conhecidos direitos fundamentais. "Um dos primeiros problemas que surgiram foi o da multiplicidade de demandas do mesmo tipo. A primeira vez que apareceu foi logo após a Segunda Grande Guerra, quando começou a chamada importação de *cadillacs* dos Estados Unidos; o governo, como ou sem razão, queria impedir essas importações e não liberava as entregas dos veículos. Começou, então, o mandado de segurança, que se chamava *coletivo*, mas que, no fundo, era apenas um processo de mandado de segurança, com duzentos, trezentos, quatrocentos autores, pessoas diferentes, requerendo a liberação de veículos em litisconsórcio ativo, porque era um modo de fazer economia de atividade processual, despesas de advogados, etc." (BARBI, Celso Agrícola. In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (Coord.). *Mandado de segurança*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 59.

⁹ ZANETI JUNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 43.

Art. 5º LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
 - b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;
- [...].

Os motivos para a previsão do mandado de segurança coletivo são, principalmente, questões de acesso à justiça e economia processual.¹⁰ Parece evidente que o exame de um único processo pode ser mais rápida e tecnicamente analisado do que centenas de demandas individuais. Agregue-se o fato de que os mandados de segurança individuais, possivelmente, podem receber resposta diversa do poder judiciário, situação que fere inevitavelmente garantia da segurança jurídica.

No ano de 1992, a Lei 8.437 trouxe menção ao mandado de segurança coletivo, em seu artigo 2º. Trata a norma da suposta impossibilidade de concessão de liminar, condicionando o deferimento da tutela à audiência da pessoa jurídica de direito público. Trataremos do assunto com vagar quando abordarmos a possibilidade de deferimento de liminar em mandado de segurança coletivo e suas possíveis consequências.

Recentemente, a Lei 12.016/2009 disciplinou o mandado de segurança coletivo,¹¹ tratando de requisitos, objeto legitimidade, possibilidade de liminar e efeitos da coisa julgada, matéria que precisa ser analisada com atenção, para que antinomias jurídicas possam ser evitadas o quanto possível.

¹⁰ "A operacionalização de reformas cuidadosas atentas aos perigos envolvidos, com uma plena consciência dos limites e potencialidades dos tribunais regulares, do procedimento comum e dos procuradores é o que realmente se pretende com esse enfoque de acesso à justiça. A finalidade não é fazer uma justiça 'mais pobre', mas torná-la acessível a todos, inclusive aos pobres. E, se é verdade que a igualdade de todos perante a lei, igualdade efetiva – não apenas formal – é o ideal básico de nossa época, o enfoque de acesso à justiça só poderá conduzir a um produto jurídico de muito maior 'beleza' – ou melhor qualidade – do que aquele de que dispomos atualmente." (CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988. p. 165.)

¹¹ "Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

- I – coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;
- II – individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

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

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

§ 2º No mandado de segurança coletivo, a liminar só poderá ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas."

Os dispositivos que tratam da matéria necessitarão de interpretação mais acurada que a meramente literal para que se alcance o resultado hermenêutico mais adequado. É o que buscar-se-á fazer.

2 Conceito

O mandado de segurança coletivo é ação mandamental,¹² busca provimento jurisdicional capaz de constranger a autoridade coatora à realização ou abstenção de determinado ato.

Há parte da doutrina que entende não ser o mandado de segurança ação mandamental, sugerindo as mais variadas soluções, nenhuma, entretanto, satisfatória.¹³

Um bom conceito de mandado de segurança coletivo foi lançado por Hermes Zaneti Junior, referindo que:

No caso do mandado de segurança, o judiciário é posto em movimento para o controle dos atos da administração, por legitimados que não necessariamente correspondem ao titular do direito material, para defesa de direitos que têm uma configuração coletiva (coletivamente considerados) e cuja imutabilidade da coisa julgada age *ultra partes* ou *erga omnes*, atingindo sujeitos não identificados no processo.¹⁴

¹² "A prestação jurisdicional, no mandado de segurança, é mandamento. O juiz ou tribunal manda; o que ele manda já é conteúdo dessa prestação; manda que se tenha como existente, ou como não-existente, alguma relação jurídica, que a autoridade pública teve por inexistente, ou por existente, contra a Constituição, ou contra a lei; manda que se tenha como constituído, ou por desconstituído, algum ato jurídico, porque, contra a Constituição, ou contra a lei, a autoridade pública, ou o teve por inconstituível, ou como constituído; manda que se empossa, ou que se desemposse, ou que se reintegre, ou que se destitua algum funcionário público, ou pessoa que foi ofendida, ou cujo atendimento pela autoridade pública, contra a Constituição ou contra a lei, ofenderia outrem. A sentença, no mandado de segurança, não é executiva; a eficácia executiva, que possa ter, há de ser pequena. O juiz ou tribunal, que manda, não empossa, não reintegra, não readmite, não faz cessar a infração; manda que se empossa, que se reintegre, que se readmita. A eficácia condenatória que possa ter a sentença no mandado de segurança, é, também mediata: ao lado da força mandamental, ou, melhor, envolvida por ela, está a eficácia declarativa, ou a eficácia constitutiva negativa, ou positiva, de que pode defluir como eficácia posterior, a eficácia de condenação. Por isso, o juiz ou o tribunal não pode condenar à indenização o Estado, ou a autoridade pública, posto que, com a coisa julgada da sentença mandamental-declarativa, possa o vencedor pedir a condenação." (PONTES DE MIRANDA. *Tratado das ações*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976. tomo 4: ações mandamentais. p. 54.)

¹³ "A conclusão final a que chegamos, depois da análise feita, é que o mandado de segurança é ação de cognição, que se exerce através de um procedimento especial da mesma natureza, de caráter documental, pois só admite prova dessa espécie, e caracterizado também pela forma peculiar da execução do julgado" (BARBI, Celso Agrícola. *Mandado de segurança*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 73). Neste ponto parece fácil entender porque o ilustre autor não adota o conceito de Pontes de Miranda, ou seja, de que a sentença seria mandamental. O fato é que adotando a teoria ternária (declaratória, constitutiva e condenatória), não há como explicar o que ocorre no mandado de segurança, provavelmente por isso o equívoco. Da mesma forma Alfredo Buzaid, no que possui parcial razão, entende que o que delimita a natureza do mandado de segurança é o pedido (BUZOID, Alfredo. *Do mandado de segurança*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 74-76).

¹⁴ ZANETI JUNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 51.

Os requisitos para a propositura do mandado de segurança coletivo são os mesmos do mandado de segurança individual, com o acréscimo da legitimidade ativa diferenciada.¹⁵ Refere Castro Nunes:

O que se resolve pelo mandado de segurança é a relação de direito público, definida pelo dever legal da autoridade e pelo direito correlato de se lhe exigir o cumprimento desse dever. Pouco importa que esteja em causa um direito privado, se foi esse o direito atingido pela ilegalidade. A qualquer direito, seja de que natureza for, pode ferir um excesso de poder da autoridade, por omissão ou comissão, seja ele real, pessoal ou personalíssimo.¹⁶

A ideia é, portanto, a proteção de direito líquido, certo¹⁷ e coletivo *lato sensu* violado pelo poder público ilegalmente ou mediante abuso de poder. Refere Alfredo Buzaid que:

O que, a nosso ver, esclarece o conceito de direito líquido e certo é a ideia de sua incontestabilidade, isto é, uma afirmação jurídica que não pode ser séria e validamente impugnada pela autoridade pública, que pratica um ato ilegal ou de abuso de direito.¹⁸

Não resta dúvida que o mandado de segurança coletivo é ação coletiva *lato sensu* e justamente por isso possui requisitos outros, além dos do mandado de segurança individual.¹⁹

Pode-se assim definir o mandado de segurança coletivo como a ação constitucionalmente prevista destinada à proteção do direito líquido e certo, não amparável 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 das atribui-

¹⁵ Referindo-se ao mandado de segurança individual, o que, entretanto, se aplica ao coletivo, resolve a dúvida sobre o cabimento do *writ*: "O que o mandado de segurança exige é que o direito submetido ao julgamento dispense qualquer dilação probatória. O que há é a prova pré-constituída, presente no momento da impetração, de tal modo que o direito invocado pelo impetrante possa ser imediatamente protegido." (DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Manual do mandado de segurança*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 64.)

¹⁶ NUNES, Castro. *Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 47.

¹⁷ "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." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 36-37.)

¹⁸ BARBI, Celso Agrícola. Mandado de segurança coletivo. In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (Coord.). *Mandado de segurança*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 88. Não parece tão simples. Não há direito que não possa ser contestável e oponível a todos em qualquer situação. O que se extrai da afirmação de Buzaid é que o direito, desde que não possua exceção, não pode ser validamente impugnado pela autoridade pública.

¹⁹ O mandado de segurança precisa, entretanto, cumprir os pré-requisitos do mandado de segurança individual, conforme se constata no julgado (MS-AgR-QO 23785, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 05/09/2002, publicado em 27/10/2006, Tribunal Pleno). São requisitos mínimos que precisam ser ultrapassados para o desenvolvimento regular do *writ* coletivo. Possui, entretanto, requisitos outros que levam em consideração a natureza coletiva deste instrumento.

ções do Poder Público, colocada à disposição dos legitimados no art. 5º, LXX, para a proteção de interesses ou direitos coletivos, e, para alguns, também de interesses ou direitos difusos e individuais homogêneos.²⁰

Embora a Lei 12.016/2009 contenha as disposições dos artigos 21 e 22 que tratam de legitimidade, requisitos, objeto, possibilidade de liminar e efeitos da coisa julgada, a verdade é que não se trata de diploma fechado.

As disposições sobre o mandado de segurança coletivo devem estar em acordo, não apenas e evidentemente com a Constituição da República, mas também com o Código de Defesa do Consumidor. Está nos artigos 81 e seguintes da Lei 8.078/1990 o que restou consagrado como uma espécie de microsistema dos processos coletivos no Brasil.²¹

Parece evidente que o mandado de segurança coletivo, por sua natureza, não pode ficar alheio às disposições já consolidadas no ordenamento jurídico.²² Como se perceberá, existem disposições na nova lei do *writ* que, corroborando com erros do passado, vão de encontro às novas ideias de tutela jurisdicional. Para aprofundar no estudo, necessário o exame do objeto a que se destina o mandado de segurança coletivo.

3 Objeto

O objeto do mandado de segurança coletivo é a proteção de direitos coletivos *lato sensu*, líquidos e certos, violados ou sujeitos à violação, por ilegalidade ou abuso do poder público.²³

A questão primeira a ser analisada passa pelo necessário acordo semântico em torno da definição dos “direitos/interesses” tutelados pelo *writ* coletivo.

De outro lado, a Lei 12.016/2009, no artigo 21, *caput*, previu a tutela de “interesses legítimos” para os Partidos Políticos, integrantes e finalidade partidária e “direitos líquidos e certos” para os membros e associados para os sindicatos e associações.

²⁰ BASTOS, Lucília Isabel Candini. *Mandado de segurança coletivo: legitimidade ativa e objeto*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 84.

²¹ DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 45-54.

²² REMÉDIO, José Antonio. *Mandado de segurança individual e coletivo*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 462-466.

²³ No artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor estão definidos critérios para diferenciar direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos.

“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

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

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

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

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

O assunto já mereceu profícuo diálogo na doutrina. Direitos e interesses mereceriam instrumentos de tutelas diferentes? Existem interesses tuteláveis que não são direitos? Existe razão para a individuação dos conceitos?

Definitivamente, parece que não. Quando o constituinte referiu-se, no artigo 5º, LXX, "b" da Constituição da República, a interesses dos membros e associados dos sindicatos e associações, parece claro, referia-se a direitos subjetivos. Mero interesse não possui tutela do direito, tão menos por meio do hábil instrumento que é o mandado de segurança, que exige direito líquido e certo. Se se tratar de um interesse tutelável pelo direito, será, portanto, um direito subjetivo e não mero interesse.²⁴

Coincidência ou não, a Lei 12.016/2009 fez constar no artigo 21 que os partidos políticos podem impetrar mandado de segurança coletivo para a defesa de seus "interesses legítimos" relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária. O fato é que a expressão "interesses legítimos" era utilizada na França desde o século XIX, para referir-se a direitos difusos.²⁵

Feito o acordo semântico, que tratamos aqui de direitos e não de meros interesses, necessário examinar quais direitos podem ser tutelados por meio do mandado de segurança coletivo. Aparentemente, a leitura do artigo 21, parágrafo único, I e II da Lei 12.016/2009, leva a ideia de que apenas os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos poderiam ser defendidos via mandado de segurança coletivo. Estaria, portanto, excluída a apreciação dos direitos difusos.

É possível, todavia, uma interpretação da nova lei dentro do sistema jurídico brasileiro, composto, sobretudo, pela Constituição da República, pelo Código de Defesa do Consumidor, pela Lei da Ação Civil Pública (7.347/1985), pela Ação Popular (Lei 4.717/1965) e Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995).

Importantes autores entendem que o mandado de segurança coletivo deveria tutelar por todos seus legitimados, não apenas os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos, mas também dos direitos difusos. O assunto é deveras controvertido.

²⁴ CRETILLA JÚNIOR, José. *Do mandado de segurança*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974. p. 2-4. O autor discorre sobre o assunto e conclui, naturalmente, que meros interesses não são tuteláveis pelo direito.

²⁵ BARBI, Celso Agrícola. In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (Coord.). *Mandado de segurança*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 62-63. A questão é deveras importante. Perceba-se que se aceitar-se que a nova lei do mandado de segurança coletivo reeditou a histórica expressão no sentido original (direitos difusos) teria o legislador recaído em grave antinomia. O artigo 21, parágrafo único, exclui, literalmente, os direitos difusos da tutela do mandado de segurança coletivo. Enfim, a vã sistemática do assunto revelará o verdadeiro sentido da norma.

Refere José da Silva Pacheco que “tendo a Constituição de 1988 declarado, expressamente, os direitos e deveres individuais e coletivos” e “tendo enunciado, literalmente, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e “se o Poder Público não preservá-lo ou tomar medidas que destruam ou afetem, inequívoca a pertinência do mandado de segurança, que pode ser individual ou coletivo”,²⁶

Enfático, Celso Agrícola Barbi refere que:

Não vejo realmente como dar interpretação restritiva a textos que se destinam a combater ilegalidades e garantir direitos. Então, digo, insisto e repito: como as Constituições se destinam a assegurar direitos contra o Poder Público, acho que por só isso já é uma diretriz suficiente para nós interpretarmos a Constituição no sentido de que entre os objetos do mandado de segurança coletivo estão os interesses difusos. Esta é a minha conclusão.²⁷

De início, parece de todo interessante que os direitos difusos possam ser tutelados pelo poder judiciário mediante a provocação do maior número possível de legitimados ativos e sobre os mais variados instrumentos, o que levaria a uma ideia de ampla democracia. Ter-se-ia, provavelmente, um aumento considerável de discussões sobre as mais variadas matérias, diálogo que, certamente, muito acrescentaria ao desenvolvimento da racionalidade.

Não se pode olvidar, entretanto, das possíveis antinomias que um sistema excessivamente aberto²⁸ pode desencadear. Se todos os possíveis legitimados ativos puderem ajuizar mandado de segurança coletivo para tutelar interesse difuso, sem critérios, é possível que ocorra de um legitimado da ação civil pública propor demanda com o exato mesmo objeto. Estará deflagrada grave antinomia jurídica, que poderá ser agravada caso as demandas coletivas venham a receber decisões opostas.

Eis o problema de não se interpretar a regra de acordo com os princípios e valores constitucionais. Se é verdade que a Constituição da República garante a inafastabilidade do poder judiciário, também é verdade que um dos valores supremos da República é a segurança jurídica.²⁹

²⁶ PACHECO, José da Silva. *O mandado segurança e outras ações constitucionais típicas*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 329.

²⁷ BARBI, Celso Agrícola. In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (Coord.). *Mandado de segurança*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 66.

²⁸ Diz-se “aberto”, no presente texto, para referir que o amplo acesso ao poder judiciário, o que é louvável, não está alheio a critérios de organização judiciária, pressupostos processuais e condições da ação. Todos têm direito de ação, respeitados critérios organizacionais inafastáveis. O sistema excessivamente aberto parece ser sensivelmente democrático, mas está em verdade e aos poucos inviabilizando a prestação jurisdicional adequada.

²⁹ Para dirimir o eterno conflito entre segurança jurídica dos cidadãos e a efetividade dos provimentos jurisdicionais, a solução é, como sempre, apelar aos princípios constitucionais. Sem eles não há sistema, não há coesão. A solução jurídica que ignora o sistema é perigosamente frágil, e tende a ruir ante as primeiras provocações.

A restrição, não taxativa, quanto à proteção dos direitos difusos por meio do mandado de segurança coletivo não é absurda como parece à parte da doutrina.³⁰ O fato é que o *writ* coletivo possui um objeto diverso do objeto da ação civil pública. Poder-se-ia indagar por que por meio de um mandado de segurança coletivo não se pode declarar a inconstitucionalidade de uma determinada lei, em controle concentrado. A resposta é: porque existe uma ação própria, com objeto próprio, a ação direta de inconstitucionalidade.³¹

Entende-se que mesmo antes da Lei 12.016/2009 já era possível fazer interpretação capaz de abarcar as três espécies do gênero direitos coletivos *lato sensu*. Não são, entretanto, todos os legitimados que podem abertamente, diga-se sem critérios, propor mandado de segurança coletivo buscando tutelar direitos difusos.

Não há negativa, e ao contrário, de que o mandado de segurança individual possa tutelar os direitos de natureza tributária.³² O mesmo não se pode dizer, sem sombra de dúvida, no que trata com o mandado de segurança coletivo. Deve-se, antes de tudo, estudar quem seriam os legitimados para a propositura desta ação coletiva, para então deduzir os eventuais direitos tuteláveis.³³

Urge referir que os direitos de natureza tributária têm, dependendo do enfoque, característica difusa, coletiva ou individual homogênea. As hipóteses são diversas, passam desde o direito de emissão de certidão (difuso), repetição de indébito (individual homogêneo) e isenção de tributo para categoria (coletivo) até questões que envolvem direito fiscal.

A Lei 12.016/2009 possibilita a tutela de direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, desde que interpretada de acordo com o sistema das ações coletivas. Aos critérios de individuação e possibilidade de tutela de direitos difusos resolve-se no estudo da legitimidade para a causa, como far-se-á a seguir.

4 Legitimidade ativa

De início, embora a polêmica criada sobre o assunto, é importante referir que a legitimidade de partidos políticos, sindicatos, entidades de classe e associações, no mandado de segurança coletivo, é extraordinária, autônoma, exclusiva; portan-

³⁰ Entende Hely Lopes Meirelles que o mandado de segurança coletivo se presta apenas à tutela de direito líquido e certo de determinada categoria ou classe, não se prestando à segurança de direitos difusos. Para tais direitos, refere que já existe demanda capaz de tutelar: trata-se da ação civil pública. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 39.)

³¹ Sobre o assunto importante precedente do Ministro relator Celso de Mello. MS 23785 AgR-OO/MG-DJ 27-10-2006.

³² MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 467; MACHADO, Hugo de Brito. *Mandado de segurança em matéria tributária*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2003. p. 12-20. Também MARINS, James. *Direito processual tributário: (administrativo e judicial)*. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 471-473. O autor chega a comentar que o mandado de segurança seria, por excelência, o meio mais adequado à tutela dos direitos de natureza tributária.

³³ O artigo trata justamente dos critérios de avaliação de legitimidade, objeto e possibilidade de mandado de segurança coletivo para a tutela de direitos líquidos e certos de natureza tributária.

to, substitui a pessoa que possui o direito subjetivo.³⁴ Pelo artigo 21, *caput* da nova lei, desnecessária a autorização especial.

O que se depreende da Constituição da República e da Lei 12.016/2009 é que as regras de legitimidade ativa no mandado de segurança coletivo são suficientemente criteriosas. Levam como traço principal a representatividade do substituto processual em relação aos substituídos.³⁵

O artigo 21, parágrafo único, I e II, da nova lei do mandado de segurança exclui da proteção do *writ* coletivo, os direitos difusos. Alberga os direitos individuais homogêneos e os coletivos *stricto sensu*.³⁶

Toda a polêmica doutrinária sobre a amplitude dos direitos tutelados pelo mandado de segurança coletivo teria perdido relevância, já que ao contrário do artigo 5º, LXX, da Constituição da República, a lei nova previu expressamente os direitos tuteláveis: seriam os direitos coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos. A solução, todavia, não é tão simples.

Inicialmente quanto aos partidos políticos, o primeiro dos legitimados, a Constituição da República não faz maior limitação, exigindo tão somente representação no Congresso Nacional. A Lei 12.016/2009 agrega que a tutela pode ocorrer sobre os "interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária".

Partido político é pessoa jurídica de direito privado, conforme se constata no artigo 1º da Lei 9.096/1995. Regulamentando artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal refere que:

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

De início é possível perceber que os partidos políticos possuem tarefa superior,³⁷ não se prestam a mero jogo político, possuem a missão de defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Não por outro motivo a Constituição da República separou os legitimados ativos ao mandado de segurança coletivo, em dois incisos. Com razão referiu Lucia Valle Figueiredo:

Verifica-se, de conseguinte, com clareza solar, que, no atinente, aos partidos políticos, qualquer restrição expressa veio ao texto Constitucional.

³⁴ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 58, p. 9-18, jun. 1969. Embora a regra seja da legitimidade ordinária (artigo 6º do CPC), onde o legitimado é o próprio detentor do direito subjetivo, existem casos de legitimação extraordinária, onde o ente legitimado substitui o detentor do direito.

³⁵ Sobre a questão, a representatividade e superação da visão individualista de tutela jurisdicional, é importante a leitura da obra: DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 196-204.

³⁶ DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 73-97. Nestas páginas os autores se debruçam sobre o tema e tratam em detalhes as diferenças entre direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos.

³⁷ REMÉDIO, José Antonio. *Mandado de segurança individual e coletivo*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 515.

Em outro falar: na medida em que as associações e sindicatos pode impetrar mandado de segurança coletivo em defesa dos interesses de seus membros ou associados, os partidos políticos não conhecem restrições constitucionais. Ou por outra, a proteção não será apenas para os filiados do partido, muito pelo contrário.³⁸

O artigo 1º da Lei 9.096/1995 deixa claro quais as tarefas destinadas aos partidos políticos, que, aliás, são absolutamente diferentes das associações, sindicatos e entidades de classe. Ao partido político cabe a honrosa tarefa de defender o regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.³⁹

As restrições do artigo 21, parágrafo único, I e II da Lei 12.016/2009, não se aplicam aos partidos políticos, que são legitimados ativos para a defesa, além dos coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, também dos direitos difusos dos cidadãos.

Não resta dúvida que possuímos, todos, o direito fundamental a um sistema tributário nacional adequado. A criação ou alteração de tributos, alíquotas e regras de gestão tributária devem atender ao direito.⁴⁰ Eventual contrariedade pode e deve ser rechaçada.

Entende-se, portanto, que os partidos políticos têm ampla legitimidade para a propositura de mandado de segurança coletivo para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos de natureza tributária.

Quanto às associações, organizações sindicais e entidade de classe, a conclusão é diversa. A nova lei inovou na regulação da legitimidade ativa dos substitutos referidos, deixando claro que a legitimidade será medida de acordo com a finalidade da associação, entidade de classe ou organização sindical. É o que refere a lei.

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, *em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades*, dispensada, para tanto, autorização especial.

Quer isso dizer que associações, sindicatos e entidades de classe podem propor mandado de segurança para proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, desde que pertinentes às suas finalidades (pertinência temática). Tal

³⁸ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Mandado de segurança*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 38.

³⁹ BASTOS, Lucília Isabel Candini. *Mandado de segurança coletivo: legitimidade ativa e objeto*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 114-122. Não se pode olvidar que o olhar atento dos partidos políticos de oposição estimula, sempre, os governantes a agir de acordo com o ordenamento jurídico. O mandado de segurança coletivo, se corretamente manejado, traduz-se em importante instrumento de realização do Estado Democrático de Direito.

⁴⁰ FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. Nesta obra o autor trata da necessidade da observância, pelos cidadãos, dos procedimentos administrativos. Os partidos políticos possuem o encargo de defender os direitos fundamentais do cidadão, contra abusos do poder público.

entendimento já foi suficientemente debatido na jurisprudência nos precedentes RE 175.401/SP e RE 157.234/DF, ambos do STF.

Foi omitido, nos incisos do artigo 21 da nova lei da ação mandamental, como se pode perceber, a possibilidade de tutela dos direitos difusos por meio do *writ* coletivo. A interpretação não pode, todavia, ser restritiva,⁴¹ a listagem do artigo 21, parágrafo único, é exemplificativa, como se tentará demonstrar.

Já existe no ordenamento jurídico ação apropriada a tutela de direitos difusos, fundamentalmente o disposto no artigo 1º da Lei 7.347/1985. Nesta mesma lei, está previsto no artigo 5º, V, como legitimadas ativas, justamente, as associações.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar

V – a associação que, concomitantemente:

- a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
- b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Nesta demanda, mediante o preenchimento dos requisitos, e com ampla produção probatória, determinada associação poderá propor ação civil pública para tutela direito difuso.

Importante questão a ser analisada, para determinar-se se as associações, sindicatos e entidades de classe podem tutelar direitos difusos, está em examinar o artigo 17 da ação civil pública:

Art. 17. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

O objetivo, parece claro, pretende evitar lides temerárias, abuso de direito processual com o intuito de gerar empecilhos ao réu, geralmente ente público.

Parece natural que se exijam requisitos para que uma determinada associação possa ajuizar ação civil pública contra determinada "lesão" causada por ato, a título de exemplo, de um município. É possível que determinado grupo de pessoas crie uma associação com finalidades de defesa de ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e mediante reiteradas ações venha a inviabilizar a gestão do município. Alcançado o objetivo, a associação é desfeita.

É verdade é que a presunção no ordenamento pátrio é de boa-fé, o que deveria ser estendido às associações. Não se pode esquecer, entretanto, a realidade social brasileira. As condições para fraudes são extremamente favoráveis.

⁴¹ "A leitura sistemática da norma constitucional e do CDC revelou, até aqui, que o mandado de segurança coletivo é ação coletiva e tutela direitos coletivos *lato sensu*. Não cabendo restrição onde a Constituição previu prodigamente." (ZANETI JUNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 78.)

As associações já possuem instrumento hábil a tutelar direitos difusos, que, aliás, preenchem com sobejamento a garantia do acesso a justiça. Entendimento semelhante é o adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no precedente MS 11399/DF-DJ 12/02/2007.

Entretanto, não se pode esquecer que a Constituição da República garante às associações legitimidade para a propositura de mandado de segurança coletivo, desde que em defesa dos interesses de seus membros ou associados. A Lei 12.016/2009 exige que os direitos tutelados por meio do *writ* coletivo sejam líquidos e certos e pertinentes às suas finalidades. A Lei 7.347/1985 garante legitimidade às associações, desde que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A legitimidade das associações para a tutela de direitos coletivos *lato sensu* é proporcionalmente medida pela pertinência de sua finalidade associativa em relação ao direito violado. Podem as associações buscar tutelar direitos difusos por meio de mandado de segurança coletivo, desde que preenchidos os demais requisitos, os direitos tutelados sejam pertinentes a finalidade associativa.

O mesmo ocorre com as organizações sindicais e entidades de classe. Não parece haver nenhum motivo para que a legitimidade de tais entidades seja limitada, em especial, porque a Constituição da República não o fez.

No caso do sindicato está expressamente previsto no artigo 8º, III da Constituição da República que lhe cabe a defesa dos direitos individuais ou coletivos da categoria.

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

Para compreender o que se entende por categoria, adequada é a leitura do seguinte trecho da obra de Lucília Isabel Candini Bastos:

[...] pode-se dizer que ela é o conjunto de trabalhadores ou de empregadores com interesses específicos similares, caracterizados respectivamente pela similitude das condições de vida oriunda de profissão ou trabalho comum, exercida em condições de identidade, similaridade ou conexão ou pela solidariedade de interesses econômicos, que se tornou grupo organizado através da formação de um sindicato.⁴²

As entidades de classe, da mesma forma, só podem estar interessadas nos direitos da sua classe, ou direitos coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos. Entretanto, é possível imaginar que tanto os sindicatos quanto as entidades de classe estejam interessados em questões que transcendem a categoria, deste que haja pertinência com a finalidade do ente.

⁴² BASTOS, Lucília Isabel Candini. *Mandado de segurança coletivo: legitimidade ativa e objeto*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 124.

Na lei da ação direta de inconstitucionalidade (9.868/1999), no artigo 30,⁴³ há menção sobre a legitimidade das entidades sindicais e de classe. Para tal ação, as entidades terão legitimidade se “pretensão por elas deduzida guardar relação de pertinência direta com os seus objetivos institucionais”.

Parece que as organizações sindicais e entidades de classe, assim como as associações, terão sua legitimidade ativa medida por um critério aberto, a pertinência temática.⁴⁴ Não há, coerentemente, como impossibilitar às associações, organizações sindicais e entidades de classe a legitimidade para tutelar direitos difusos por meio de mandado de segurança coletivo, quando o sistema jurídico o permite.

Podem as associações, organizações sindicais e entidades de classe propor mandado de segurança coletivo, em matéria tributária, para tutelar direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, desde que exista pertinência temática entre o objeto constitutivo e o direito líquido e certo alegado.

Em síntese, a Constituição da República confere aos cidadãos a tutela dos direitos líquidos e certos contra ilegalidade ou abuso de poder, por meio do mandado de segurança coletivo. Nestes direitos estão inseridos os difusos, coletivos e individuais homogêneos de natureza tributária. Todavia, tratando-se de organização sindical, associação ou entidade de classe, a legitimação ativa será medida pela pertinência temática do direito tutelável em relação às finalidades associativas, nos termos do artigo 21, parágrafo único, I e II da Lei 12.016/2009.

Quanto à necessidade de autorização dos substituídos para que os legitimados exerçam o direito ao mandado de segurança coletivo, não há mais dúvidas. De acordo com a súmula 629 do STF,⁴⁵ a nova lei positivou no artigo 21, *caput*, a norma de que

⁴³ “Art. 30. O art. 8º da Lei 8.185, de 14 de maio de 1991, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos: Art. 8º – I – n) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face da sua Lei Orgânica;

§ 3º São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade:

I – o Governador do Distrito Federal;

II – a Mesa da Câmara Legislativa;

III – o Procurador-Geral de Justiça;

IV – a Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Distrito Federal;

V – as entidades sindicais ou de classe, de atuação no Distrito Federal, demonstrando que a pretensão por elas deduzida guarda relação de pertinência direta com os seus objetivos institucionais; [grifamos]

VI – os partidos políticos com representação na Câmara Legislativa.

⁴⁴ Parece ser este o ponto mais importante no que trata com a legitimidade para a propositura do mandado de segurança coletivo. As associações, entidades de classe e organizações sindicais, parece certo, só possuirão legitimidade para atuar substituindo os titulares do direito, quando a ilegalidade ou abuso de poder tiver pertinência temática com os objetivos institucionais de cada legitimado. A título de exemplo imagine-se o caso onde um sindicato de taxistas intente *writ* coletivo contra a União, que proibiu o tabagismo. Não resta dúvida que não há pertinência temática entre os fins institucionais do sindicato e o direito material ofendido. O sindicato não é legitimado.

⁴⁵ PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. SINDICATO. LEGITIMIDADE ATIVA. SUBSTITUTO PROCESSUAL. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA. DESNECESSIDADE. ENUNCIADO Nº 629 DA SÚMULA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1 – Esta Corte assentou a compreensão de que “no mandado de segurança coletivo, a legitimação ativa das associações, em razão do regime de substituição processual autônoma, dispensa a autorização expressa ou a relação nominal dos associados substituídos.” (REsp nº 693.423/BA, Relator o Ministro Teori Albino Zavascki, DJU de 26/9/2005).

está dispensada a autorização especial para a propositura de mandado de segurança coletivo, trata-se de substituição.

A Lei 12.016/2009, ao tratar do requisito para a propositura de mandado de segurança coletivo por uma das legitimadas, qual seja, a constituição anual, silenciou quanto à possibilidade de relevar-se tal requisito.

Em primeiro, necessário é referir que tal exigência, da constituição anual, é requisito exclusivo das associações. As organizações sindicais e entidades de classe não possuem tal requisito, provavelmente porque a constituição de uma associação é consideravelmente mais simples que as demais.⁴⁶

De outro lado, a Lei 7.347/85, que compõe o microsistema das ações coletivas, prevê no artigo 5º, § 4º, a possibilidade de afastar tal requisito, se for para proteger manifesto interesse social. Correto é afirmar que tal dispositivo pode e deve ser aplicado analogamente no que trata com o mandado de segurança coletivo. É mais uma clara expressão de que existe uma sistemática na ordem jurídica que precisa ser observada, sob pena de irremediáveis antinomias jurídicas.

5 Limites da coisa julgada e litispendência

A coisa julgada no mandado de segurança coletivo está regulada no artigo 22, que possui a seguinte redação:

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

A regra é flagrantemente insuficiente⁴⁷ para orientar como ocorreria a coisa julgada nas diferentes espécies de direito e patrocinados pelos diversos legitimados. Para compreender a real extensão da norma, fundamental buscar subsídios no sistema,⁴⁸ mais determinadamente, no Código de defesa do consumidor.

2 - "A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes" (enunciado nº 629 da Súmula do Supremo Tribunal Federal).

3 - Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1007931/AC, Rel. Ministro PAULO GALLOTTI, SEXTA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 25/05/2009)

⁴⁶ É verdade que a vasto dissenso sobre o assunto, sendo as posições muito bem expostas nas páginas. 146-150 da obra: BASTOS, Lucília Isabel Candini. *Mandado de segurança coletivo: legitimidade ativa e objeto*. Curitiba: Juruá, 2007. A Constituição da República, entretanto, foi clara ao referir que o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por "organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados". Quisesse o constituinte referir-se aos demais, teria dito "constituídos", no plural, como determina a gramática.

⁴⁷ O tema da coisa julgada nas ações coletivas é dos mais fervorosos. A coisa julgada opera de diferentes formas, de acordo com a natureza dos direitos tutelados pelo writ coletivo. Além do artigo 103 do CDC, recomendável a leitura das páginas 355-359 de DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

⁴⁸ A Lei 7.347/1985, no seu artigo 21, faz a necessária remissão ao referir que "Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor."

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada: I – erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

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

III – erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

No que trata com os direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, são três as possibilidades de disciplina da coisa julgada:⁴⁹

a) Em caso de procedência do *writ* coletivo, todos os substituídos podem usufruir da coisa julgada, bastando que tenham direito líquido e certo violado.

b) Se no mérito for negada a segurança na demanda coletiva, nenhum outro legitimado poderá impetrar novo mandado de segurança coletivo, pelo mesmo fundamento. De qualquer forma, os substituídos poderão ajuizar demanda individual buscando tutelar seu direito, desde que dentro do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias.

c) Se o mandado de segurança coletivo for indeferido por ausência de prova do direito líquido e certo. Nesta ocasião poderá qualquer legitimado, inclusive o originário, propor novo *writ*, desde que fundado em nova prova.

Já os direitos individuais homogêneos receberam disposição especial no artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor.

a) Sendo procedente o pedido, dar-se-á a segurança *erga omnes*, tornando o dispositivo estável.

b) Sendo o mandado de segurança coletivo improcedente, ou seja, tenha negada a segurança, podem os interessados propor demanda individual, buscando resultado diverso, desde que não tenham intervindo na ação principal como litisconsorte.

⁴⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo: estudos e pareceres*. São Paulo: Perfil, 2005. p. 212-225.

É interessante enfatizar que improcedente o mandado de segurança, da mesma forma, nenhum outro legitimado poderá propor mandado de segurança coletivo, salvo se a improcedência ocorrer por insuficiência de provas do direito líquido e certo.

Parece claro que tal regra do artigo 22 da nova lei refira-se exclusivamente aos direitos individuais homogêneos (grupo) e direitos coletivos *stricto sensu* (categoria), de substituídos.

Nesses casos, de fato a coisa julgada do mandado de segurança coletivo alçará todos do grupo das vítimas com direitos divisíveis, ou toda categoria ou classe dependendo do caso.

Tratando-se, entretanto, de mandado de segurança coletivo tratante de direitos difusos, impetrado por partido político, a coisa julgada não é limitado a grupo, categoria ou classe, é sim *erga omnes* (artigo 103, I do CDC).

No que trata com a litispendência entre o mandado de segurança coletivo e eventual mandado de segurança individual, parece que a nova lei obrou em retrocesso no artigo 22, § 1º:

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

A nova regra, contrariando o disposto no artigo 104 do Código de Defesa do Consumidor refere que se pretendem os se os substituídos pretendem usufruir da coisa julgada devem desistir do mandado de segurança individual. Como se percebe o artigo 104 do CDC é mais consentâneo com o sistema, senão vejamos:

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

Parece muito mais adequado⁵⁰ que o mandado de segurança individual fique arquivado durante a tramitação do *writ* coletivo, e conforme o caso venha a ser reativado caso seja improcedente a ação coletiva. Não se esqueça que no direito coletivo brasileiro a extensão subjetiva da coisa julgada é *secundum eventum litis*.

⁵⁰ Não se pode esquecer que o processo é instrumento que busca a realização do direito material. Diferentemente do que se buscava na primeira metade do século XX, o objetivo do processo não é o culto ao tecnicismo, desvinculado do direito material. O processo deve ser adequado e em tempo razoável para que possa ser intitulado de processo justo. (MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo; Revista dos Tribunais, 2004. p. 51-63.)

6 Possibilidade de liminar

O mandado de segurança, ação mandamental que é, precisa ser célere e efetiva para tutelar determinado direito, que embora líquidos e certos, foram violados.⁵¹ “É chamada medida liminar em mandado de segurança, decisão interlocutória de mérito que resguarda provisoriamente o interesse do impetrante para garantir a eficácia futura da sentença final.”⁵²

A verdade é que a grande maioria dos mandados de segurança perderia o objeto se o pedido liminar não fosse deferido pelo Poder Judiciário.⁵³ O ato ilegal ou em abuso de poder, não raro, precisa ser imediatamente cessado.⁵⁴

A natureza jurídica da decisão, se cautelar ou antecipatória, não encontra maior relevância depois da inclusão do § 7º no artigo 273 do Código de Processo Civil.⁵⁵ De qualquer forma, a natureza da decisão não é una, dependerá da necessidade do caso concreto. Por vezes o *mandamus* liminar será exatamente o objeto final do mandado de segurança, caso em que será tipicamente antecipação de tutela. Em outras situações, a medida liminar tratará apenas de assegurar, com efeitos práticos, que o objeto do mandado de segurança seja resguardado, neste caso será cautelar.

A Lei 12.016/2009 reincidiu em erro, a manter a necessidade de audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, assinalando prazo de 72 (setenta e duas) horas para pronunciar-se.

§ 2º No mandado de segurança coletivo, a liminar só poderá ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

A Lei 8.437/92 já previa a possibilidade de liminar no mandado de segurança coletivo, condicionando o deferimento à audiência da autoridade coatora.

Art. 2º. No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.

⁵¹ Para isto, o longo estudo da antecipação dos efeitos da tutela foi fundamental para que hoje constasse no artigo 7º, III da Lei 12.016/2009 a possibilidade de deferimento liminar da antecipação dos efeitos da tutela.

⁵² GRECO, Leonardo. *Estudos de Direito Processual*. Campos dos Goytacazes: Editora Faculdade de Direito de Campos, 2005. p. 132.

⁵³ Imagine-se que ocorra o indeferimento de liminar para que determinada categoria não precise recolher tributo estadual sob determinada operação. Se a liminar não for deferida, a mercadoria poderá perecer após apreensão do poder público, ou o contribuinte terá que recolher o tributo, embora indevido, para depois buscar a repetição de indébito.

⁵⁴ Eis um problema tormentoso. Antecipar os efeitos da tutela significa entregar o bem da vida ao autor, modificando concretamente a relação jurídica. Negar a antecipação dos efeitos ao impetrante, é conceder ao impetrado e por isso, garantir-lhe a possibilidade de que nenhuma alteração fática ocorre durante o longo desenrolar processual. É sem dúvida o grande problema a ser enfrentado no direito contemporâneo e o eterno conflito entre a efetividade e a segurança jurídica.

⁵⁵ Artigo 273, § 7º - CPC - Se o autor, a título de antecipação de tutela, requerer providência de natureza cautelar, poderá o juiz, quando presentes os respectivos pressupostos, deferir a medida cautelar em caráter incidental do processo ajuizado. (Incluído pela Lei 10.444, de 7/5/2002)

Evidentemente, a concessão de liminar em um mandado de segurança coletivo precisa estar atento a critérios outros que o mandado de segurança individual. Trata-se da inevitável atenção e respeito à ordem pública.⁵⁶

Não resta dúvida, também, que “no writ coletivo o interesse público avulta, dada a abrangência da liminar que venha a ser concedida, que pode ter uma força paralisante indesejável da atuação da pessoa jurídica de direito público”.⁵⁷

O que, todavia, não se pode aceitar é que o mandado de segurança coletivo, instrumento apto a defesa do regime democrático de direito, seja inapto a tutelas dos direitos violados.⁵⁸ Não raro, a liminar pleiteada em mandado de segurança coletivo será em caráter urgente, de modo que não será possível aguardar o prazo legal de 72 (setenta e duas) horas. Pensemos, por exemplo, ato ilegal de apreensão de determinada mercadoria perecível. Neste caso, a tutela precisa ser imediata, sob pena de ser ineficaz.

Parece que a exigência de contraditório pode e deve ser afastada ante o caso concreto que necessite de tutela imediata. Nestes casos, naturalmente, o órgão julgador confrontará os valores da segurança jurídica e da razoável duração do processo, mediante claro, exercício de razoabilidade.

7 Interpretação constitucional sistemática do mandado de segurança coletivo em direito tributário

Não é de todo raro o argumento, por vezes retórico, de que a lei seria “clara” e, portanto, não haveria possibilidade de interpretação diversa. Revela-se neste pensamento a denominada interpretação literal.⁵⁹

Ao poder legislativo incumbe a árdua tarefa de positivar regras. Dentre os mais variados requisitos de tal formação legislativa impõe-se, talvez em primeiro, que as regras abstratas estejam em conformidade com o sistema jurídico.⁶⁰

⁵⁶ BUENO, Cassio Scarpinella. *Liminar em mandado de segurança: um tema com variações*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 371. O autor alerta para os reflexos de uma decisão apressada, que desconsidere, por vezes, o efeito *erga omnes* de suas decisões.

⁵⁷ PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção hábeas data* (constituição e processo). Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 44.

⁵⁸ Sobre o assunto refere-se que “Aqui incide a inevitável vedação jurídica dos absolutos, nem mesmo o direito de oitiva prévia do réu (expressão do princípio do *due process of law*) poderá ser um direito fundamental absoluto, a colisão de princípios invariavelmente deverá se resolver na dimensão de peso dos valores em jogo no caso concreto. Existindo risco iminente de perda da eficácia da decisão ou mutilação de seus efeitos, não pode subsistir a vedação por inconstitucional.” DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 318.

⁵⁹ A interpretação literal cumpriu importante função ao tempo em que os cidadãos, principalmente, a burguesia temia os abusos do Estado interventor. As ideias do liberalismo trouxeram a desconfiança quanto aos juízes. Buscava-se que o juiz fosse somente a “boca da lei” e nada mais. A interpretação deveria ser literal, sem espaço para o preenchimento da norma.

⁶⁰ FREITAS, Juarez. *Interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 48-52.

A herança do Iluminismo, ainda assombra o sistema jurisdicional contemporâneo, com o entendimento ineficiente de que dever-se-ia ter juízos neutros e adstritos ao suposto sentido unívoco das leis.⁶¹

É sabido que a lei não tem sentido próprio, que sua aplicação dar-se-á ante o caso concreto, mediante interpretação do jurista. Dessa forma, o aplicador do direito deve conhecer os fatos trazidos e aplicar a "norma", mas não apenas de forma silogística, mas também de forma dialética.

O corolário lógico e pré-requisito desta situação será a plena motivação das decisões judiciais, afinal o magistrado deverá apontar cada detalhe que houvera contribuído para a formação de seu convencimento, e a partir de quais pressupostos entendeu por aplicar a "norma."

Embora a tendência seja de sumarização e talvez valorização exacerbada á celeridade, há que se perceber a necessidade de voltar-se a atenção, também, para a segurança jurídica. Precisamos de mais comprometimento dos aplicadores do direito no dia a dia forense, precisamos que cada processo instaurado seja entendido e conhecido à exaustão, com diálogo entre as partes e juiz e plena cognição sobre os fatos, sem descuidar-se da aplicação do direito em seu sentido mais amplo.

Observa-se na vivência diuturna, sobremaneira no campo decisório, uma constante superação da vontade do legislador por aquela que se poderia denominar *vontade axiológica* do sistema, reconhecida somente após a interação dialética entre ordenamento e intérprete, consubstanciado insofismável ultrapassagem do paradigma da subsunção formal, adotado, com sérias e fundas implicações, o modelo da ponderação ou da axiológica hierarquização.⁶²

O sistema jurídico⁶³ possui unidade quando suas regras convergem no mesmo sentido. Não se quer dizer que não existe conflito de normas; ao contrário, a unidade do sistema mostrar-se-á quando for possível dirimir eventual contraposição mediante interpretação sistemática.

O mandado de segurança coletivo (artigo 5º, LXX da CF), recentemente regulado pela Lei 12.016/2009, é ação coletiva em sua natureza e precisa ser assim entendido, mesmo que contra a letra da lei.

O mandado de segurança coletivo pode tratar de direito líquido, certo e difuso tributário, desde que o impetrante tenha legitimidade para tal. A coisa julgada será, portanto, nos termos do Código de Defesa do Consumidor (artigo 103), regra geral para as ações coletivas. A liminar pode ser deferida sem audiência da parte coatora, desde que relevante o fundamento.

⁶¹ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 22-23.

⁶² FREITAS, Juarez. *Interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 26.

⁶³ "O sistema jurídico como uma rede axiológica e hierarquizável de princípios fundamentais, de normas estritas (ou regras) e de valores jurídicos, cuja função é a de, evitando ou superando antinomias em sentido lato, dar cumprimento aos objetivos justificadores do Estado Democrático de Direito, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou implicitamente, na Constituição. FREITAS, Juarez. *Interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 291.

Garantir a efetivação do direito de um cidadão, inexoravelmente representa o afastamento do direito dos demais cidadãos, no mínimo sob uma perspectiva negativa. Para sopesar qual direito fundamental precisa prevalecer ante o caso concreto, necessário far-se-á o uso do princípio da proporcionalidade.⁶⁴

Não há como interpretar a nova lei do mandado de segurança, sem reconhecer que já existe um sistema jurídico das ações coletivas⁶⁵ e sendo assim, nele deve estar inserido.

Considerações finais

O mandado de segurança coletivo é espécie, não pouco relevante, do gênero ações coletivas. Possui, além dos requisitos do mandado de segurança individual, legitimidade diferenciada, conforme se percebe no artigo 21 da Lei 12.016/2009.

Os principais elementos do mandado de segurança coletivo não se encontram na nova lei, mas sim no sistema jurídico das ações coletivas, composto pela Constituição da República, pelo Código de Defesa do Consumidor, pela Ação Popular, pela Ação Civil Pública.

A nova lei do mandado de segurança, regulamentando o artigo 5º, LXX da Constituição da República, obrou em contrariar, em interpretação literal, o sistema das ações coletivas, problema que, entretanto, pode ser sanado.

Mediante uma interpretação sistemática é possível afirmar que todos os legitimados do artigo 21 da lei estão aptos a tutela de direitos difusos. Todavia, salvo os partidos políticos, que por sua natureza possuem legitimidade, o restante dos entes só terá legitimidade se o direito líquido e certo violado tiver pertinência temática com seus fins institucionais.

Os direitos de natureza tributária, conforme o caso, podem ser coletivos *stricto sensu*, difusos e individuais homogêneos. Os legitimados para a propositura do mandado de segurança coletivo são os descritos na lei.

A coisa julgada no *writ* coletivo deve ser interpretada de acordo com o disposto no artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor. A liminar poderá ser concedida sem audiência da autoridade coatora, desde que o direito material tutelado se sobreponha a necessidade de segurança à ordem pública.

É o mandado de segurança coletivo instrumento hábil à realização do Estado Democrático de Direito e desenvolvimento de sistema tributário nacional adequado. Caberá aos operadores do direito emprestar materialidade à letra da lei.

⁶⁴ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 109-127.

⁶⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 235-237.

Referências

- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BARBI, Celso Agrícola. Mandado de segurança coletivo. In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (Coord.). *Mandado de segurança*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- _____. *Mandado de segurança*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- BASTOS, Lucília Isabel Candini. *Mandado de segurança coletivo: legitimidade ativa e objeto*. Curitiba: Juruá, 2007.
- BUENO, Cassio Scarpinella. *Liminar em mandado de segurança: um tema com variações*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- BUZAID, Alfredo. *Do mandado de segurança*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Tradução de Elen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Do mandado de segurança*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974.
- DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.
- DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Manual do mandado de segurança*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Mandado de segurança*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FREITAS, Juarez. *Interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. *Direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GRECO, Leonardo. *Estudos de Direito Processual*. Campos dos Goytacazes: Editora Faculdade de Direito de Campos, 2005.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo: estudos e pareceres*. São Paulo: Perfil, 2005.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Mandado de segurança em matéria tributária*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2003.
- _____. *Curso de Direito Tributário*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MARINS, James. *Direito processual tributário: administrativo e judicial*. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 58, p. 9-18, jun. 1969.
- NUNES, Castro. *Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. 3. ed. rev., atual. e aumentada. São Paulo: Saraiva, 2009.