



## A LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS AÇÕES COLETIVAS

Thomás Henrique Welter Ledesma\*

### RESUMO:

A legitimidade dos partidos políticos para ajuizamento das ações que tutelam direitos transindividuais está prevista na Constituição Federal, Lei 12.016/2009 e Lei nº 9.868/1999. Em razão da ausência de um código geral de processo coletivo no Brasil, utiliza-se o chamado microsistema processual coletivo, que permite a utilização de normas contidas em leis que tutelam direitos transindividuais, visando a dar maior incidência ao princípio da máxima efetividade. O objetivo do presente trabalho é analisar a possibilidade de expansão da legitimidade dos partidos políticos, no manejo das ações coletivas, a partir da utilização das regras e princípios do microsistema processual coletivo.

**Palavras-chave:** Legitimidade. Partidos Políticos. Microsistema Processual Coletivo. Regras. Princípios.

### THE LEGITIMACY OF POLITICAL PARTIES IN COLLECTIVE ACTIONS

### ABSTRACT:

The legitimacy of political parties for brought suits that protect transindividual rights is provided in the Federal Constitution, in the Law No. 12.016/2009 and Law No. 9.868/1999. Due to the absence of a general collective process code in Brazil, the collective procedural microsystem is used. This system allows the use of rules contained in laws that protect transindividual rights, aiming to give greater emphasis to the principle of maximum effectiveness. The objective of this study is to analyze the legitimacy of political parties in the management of collective actions, using the rules and principles of the collective procedural microsystem.

**Keywords:** Legitimacy. Political Parties. Collective Procedural Microsystem. Rules. Principles.

## 1 INTRODUÇÃO

---

\*Graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Especialista em Direito Administrativo Aplicado pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar Filho e em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Mestre em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – FMP/RS. Integrante do grupo de pesquisa do programa de mestrado da FMP/RS “Garantias Processuais Cíveis dos Bens Transindividuais”, coordenado pelo Prof. Dr. Handel Martins Dias. E-mail: thomasledesma@gmail.com



O surgimento de novos direitos, decorrentes das transformações sociais, tornou retrógrada a dicotomia entre direito público e privado até então existente, e ensejando na necessidade de surgimento de novos instrumentos para tutelá-los. A busca pela proteção desses novos direitos, de caráter coletivo, ocasionou o desenvolvimento das chamadas ações coletivas.

A tutela dos direitos transindividuais, a depender da categoria a que pertencem, não pode ser, via de regra, exercida por qualquer cidadão, mas apenas por aqueles legitimados em legislação específica. Dentre o rol de legitimados para a tutela dos direitos coletivos, encontram-se os partidos políticos; porém, a legislação, que se omite em relação às demais demandas integrantes do microsistema processual coletivo, prevê que, para o exercício de tal função, os partidos poderão apenas impetrar mandado de segurança coletivo e ações do controle concentrado.

Os partidos políticos, apesar de terem seu surgimento relacionado à proteção de categorias específicas (grupos de parlamentares e classes de trabalhadores), desenvolveram-se e atualmente exercem um papel importante em defesa dos interesses da sociedade, podendo tal atuação estar relacionada à proteção de direitos transindividuais e também à tutela das minorias. O presente artigo tem por objeto a análise da legitimidade dos partidos políticos nas ações coletivas, a partir das suas hipóteses de incidência, visando à efetividade de proteção dos direitos transindividuais.

O método utilizado no presente trabalho é o hipotético-dedutivo, verificando a viabilidade de extensão da legitimidade dos partidos políticos nas ações coletivas. Para o seu desenvolvimento, foram realizadas pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais.

## **2 ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO CENÁRIO BRASILEIRO**

O surgimento dos partidos políticos está relacionado a duas teorias: interna e externa (NASPOLINI, 2011). Na primeira, as siglas partidárias se desenvolveram a partir de reuniões parlamentares, com o intuito de proteção contra ingerências indevidas do Poder Executivo (DUVERGER, 1994). Em relação à teoria externa, decorreu do surgimento da proteção de categorias específicas, por exemplo, sindicatos e entidades de classe (MICHELS, 1982) com os objetivos de proteção e reivindicação de direitos.





Após a sua constituição como partidos políticos, desempenharam também papel importante no rompimento com o Estado absolutista e no fortalecimento do modelo democrático, sendo classificados como “corpos intermediários”, atuando na descentralização do poder pelo Estado e dando voz às reivindicações populares (NASPOLINI, 2011).

No Brasil, os partidos políticos são regulados pela Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), que, em seu artigo 1º, estabelece as funções das agremiações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro: “[...] 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 [...]” (BRASIL, 1995).

Além das funções primordiais e originárias de exercício de manifestação de segmentos sociais e de proteção dos grupos parlamentares, os partidos políticos receberam, do legislador brasileiro, outras atribuições, tais como: condição de elegibilidade (CRFB. Art. 14, §3º, V) e legitimados para o ajuizamento de ações no controle concentrado (CRFB. Art. 103, VIII) e impetração do Mandado de Segurança Coletivo (CRFB. Art. 5º, LXX, “a”), desde que possuam representação no Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

A previsão da prévia filiação partidária como condição de elegibilidade (CRFB. Art. 14, §3º, V) impede, no processo eleitoral brasileiro, a possibilidade de candidatura avulsa. O cidadão, para exercício de seus direitos políticos passivos (participar do pleito eleitoral e ser votado) deverá, obrigatoriamente, estar filiado a um partido político registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sob pena de indeferimento de sua candidatura (BRASIL, 1988).

Relevante também a previsão contida no art. 103, VIII da Constituição Federal, que prevê a legitimidade dos partidos políticos para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade. Conforme já mencionado, uma das teorias sobre o surgimento e desenvolvimento das siglas partidárias menciona a estas os papéis de intermediação e defesa dos direitos da população ante o Poder estatal (BRASIL, 1988).

A atividade de produção legislativa decorre unicamente do exercício do Poder Estatal, seja Executivo (edita Decretos e Medidas Provisórias), Legislativo ou Judiciário (Resoluções do TSE, por exemplo, são submetidas ao controle concentrado). Diante da possibilidade do exercício do poder de legislar ser autoritário ou incompatível com o texto



constitucional, há necessidade de proteção do texto constitucional e também dos cidadãos, função que pode ser exercida pelos Partidos Políticos.

A atribuição da possibilidade de ajuizamento de ações do controle concentrado, concedida aos partidos políticos, se dá justamente em razão da aproximação que esses possuem com as camadas sociais, por serem legitimamente defensores dos interesses coletivos, já sendo constituídos com o intuito de representar e defender interesses da sociedade ou de determinados grupos ou categorias (MEZZARROBA, 2013). Atualmente, tais atribuições permanecem muito em razão da adoção do modelo representativo pelo Estado Brasileiro, da impossibilidade de candidatura avulsa e da ausência de possibilidade de ajuizamento das ações do controle concentrado pelos cidadãos.

Em razão dos fatores acima apontados, o legislador constituinte também concedeu aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, tema que será analisado a seguir.

## 2.1 ANÁLISE DA LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Com a previsão de ajuizamento de Mandado de Segurança Coletivo pelos partidos políticos, o legislador constitucional lhes sedimentou a possibilidade de defesa de direitos coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos, objeto da tutela, conforme dispõe o art. 21 da Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança):

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. (BRASIL, 2009).



O mandado de segurança coletivo tutela direito líquido e certo. Porém, diferentemente do mandado de segurança individual, há necessidade de que objeto da demanda seja classificado como coletivo *strictu sensu* ou individual homogêneo, nos termos do art. 21 da Lei 12.016/09. Porém, apesar da ausência de previsão legal, há, na doutrina, quem defenda a possibilidade de proteção de direitos difusos pela via do mandado de segurança coletivo, desde que impetrado por partidos políticos, pois, em relação aos demais legitimados, a Constituição Federal precisou que remédio constitucional deverá ser aplicado em defesa dos interesses de seus membros ou associados (XAVIER; DIAS, 2016).

Conforme os autores, “[...] o entendimento dominante entre os processualistas brasileiros é de que a lacuna na Lei nº 12.016 não impede o manuseio do *mandamus* para a defesa dos interesses difusos [...]” (XAVIER; DIAS, 2016, p. 157). Para o Supremo Tribunal Federal - STF, no julgamento do mandado de segurança nº 34.196/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, é “[...] no mínimo, discutível cabimento de mandado de segurança coletivo impetrado por partido político para a tutela de interesses difusos [...]” (BRASIL, 2016b), observando que:

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. (BRASIL, 2016b).

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 700206/MG, ao analisar a legitimidade do Ministério Público, responsável pela tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, posicionou-se pela possibilidade de ajuizamento pelo *Parquet* de Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo e Ação Civil Pública para tutelar qualquer espécie de direito coletivo (BRASIL, 2006).

Os posicionamentos das cortes superiores demonstram que o tema não está pacificado. Destaca-se que está em trâmite, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei – PL, nº 4807/2016, de autoria do Deputado Federal Gilberto Nascimento, que altera a Lei nº 12.016/2009, permitindo aos partidos políticos impetrarem mandado de segurança coletivo para defesa dos interesses difusos (BRASIL, 2016a).

Para impetrar mandado de segurança coletivo, os partidos políticos deverão possuir representação no Congresso Nacional, conforme se lê no art. 5º, LXX, “a” da Constituição



Federal, com idêntica disposição no art. 21 da Lei 12.016/2009 (BRASIL, 2009). Verifica-se que o legislador optou por impor limitações à legitimidade dos partidos políticos, possivelmente em razão da enorme quantidade de partidos políticos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Até o primeiro semestre de 2019, 33 (trinta e três) partidos políticos estavam registrados no TSE (BRASIL, 2019), número menor do que no período anterior ao pleito eleitoral, em que 35 (trinta e cinco) siglas partidárias possuíam registro. A diminuição se deu em razão da fusão de siglas partidárias, diante da aprovação da EC nº 97/2017, que reinsereu no ordenamento jurídico brasileiro a cláusula de barreira. Porém, diferentemente da cláusula de desempenho prevista na Lei dos Partidos Políticos em 1996 e – posteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1.351 e 1.354, a EC nº 97/2017, não vedou o funcionamento parlamentar dos partidos políticos que não atingissem a votação mínima exigida, situação que, portanto, não interfere na possibilidade de impetração, pelos partidos políticos, do mandado de segurança coletivo.

Apesar do considerável número de partidos políticos registrados junto ao TSE, a limitação constitucional (e legal) que exige representação no Congresso Nacional para impetrarem mandado de segurança coletivo não se apresenta como adequada, tendo em vista que os partidos políticos são instrumentos democráticos de representatividade, por vezes atuando em defesa dos direitos das minorias. Ademais, em que pese a existência de defensores de uma interpretação extensiva dos legitimados no mandado de segurança coletivo, a partir da aplicação do microssistema processual coletivo – tema que será abordado em tópico posterior–, a legislação prevê apenas como legitimados os partidos políticos e associações, organizações sindicais e entidades de classe, desde que atuem na defesa dos interesses de seus representados. A necessidade de representação dos partidos políticos para impetração do mandado de segurança coletivo não se apresenta como adequada, pois poderá limitar a proteção de grupos minoritários, representados pelas siglas partidárias sem parlamentares eleitos, contrariando a sua essência de criação.

Outro questionamento relevante refere-se à limitação da impetração do Mandado de Segurança Coletivo no que tange aos seus representados. Ou seja: Os partidos políticos poderão impetrar o *mandamus* coletivo apenas nas hipóteses em que interesses de seus filiados estiverem envolvidos ou em todas as hipóteses relacionadas aos seus fins estatutários?



A partir da leitura do art. 21 da Lei 12.016/2009, verifica-se que o legislador estabeleceu que os partidos políticos poderão impetrar mandado de segurança coletivo para atuarem “[...] na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária [...]” (BRASIL, 2009), enquanto associações, organizações sindicais e entidades de classe impetrarão o *mandamus* na hipótese de “[...] 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 [...]” (BRASIL, 2009), havendo, portanto, diferença nos direitos tutelados.

As associações, organizações sindicais e entidades de classe impetrarão Mandado de Segurança Coletivo apenas para defesa de seus membros ou associados, desde que respeitados os seus estatutos, não havendo possibilidade distinta de utilização do remédio constitucional, pois possuem “[...] como razão existencial o atendimento de interesses ou de necessidades de seus associados que, por sua vez, a ela confluíram justamente para receber a atenção e o atendimento de necessidade ou de interesse próprio e particular [...]” (CARVALHO NETO, 2016, p. 211).

Em relação aos partidos políticos, Teori Zavascki observa que a alínea “a” do inciso LXX do art. 5º da Constituição Federal não faz nenhuma restrição aos partidos políticos no que tange à impetração do mandado de segurança coletivo, enquanto a alínea “b” do mesmo dispositivo impõe, como requisito para organizações sindicais, entidades de classe e associações, a defesa de interesse de seus membros, entendendo que tal omissão, no que tange às siglas partidárias, não pode ser desconsiderada, merecendo interpretação que lhe dê sentido adequado (ZAVASCKI, 2017). Segundo o Autor:

No que respeita à legitimação dos partidos políticos, em suma, a pretensão do mandado de segurança coletivo não está limitada à tutela de interesses particulares de seus filiados. Tal limitação implicaria não apenas o desvirtuamento da natureza da agremiação partidária – que foi criada para satisfazer interesses dos filiados-, como também a eliminação, na prática, da faculdade de impetrar segurança coletiva. Assim, há de se entender que o partido político está legitimado a impetrar mandado de segurança coletivo com objetivos mais abrangentes, com única limitação de estarem situados no âmbito de sua finalidade institucional e do seu programa. (ZAVASCKI, 2017, p. 202-203).

Os partidos políticos possuem interesse mais amplo se comparado com as outras entidades arroladas no art. 5º, LXX da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e no art. 21 da Lei 12.016/09 (BRASIL, 2009), não se limitando apenas à defesa de seus filiados, mas concentrando-se, principalmente, na defesa de suas finalidades partidárias, que variam



conforme cada sigla partidária, sendo em geral extremamente amplas, tornando “[...] muito difícil o controle efetivo da compatibilidade entre as bandeiras do partido e a postulação em concreto do *mandamus* [...]” (MENDES, 2014a, p. 153).

Sobre os partidos políticos, “[...] não são grupos fechados e voltados apenas para a consecução de atividades internas dos seus membros. É da essência do partido político com representação no Congresso Nacional, por mais hermenêutico que seja, a atuação política voltada para a sociedade [...]” (MENDES, 2014a, p. 154).

A impossibilidade de defesa de finalidades previstas em seus estatutos pelos partidos políticos diminuiria consideravelmente o campo para impetração do mandado de segurança coletivo, reduzindo a incidência da previsão constitucional, e menosprezando os fatos históricos que ensejaram a criação dos partidos políticos, principalmente no que tange à aquisição de força para participação no processo de tomada de decisões pelo Estado no modelo representativo (KELSEN, 2005).

Conforme exposto anteriormente, em que pese os questionamentos existentes sobre o cabimento de mandado de segurança coletivo para proteção de direitos difusos, o remédio constitucional tutela duas outras modalidades de direitos coletivos: direitos coletivos em sentido estrito e direitos individuais homogêneos, integrando, portanto, o chamado microsistema processual coletivo, tendo a si aplicado subsidiariamente o regramento para proteção e efetivação dos direitos coletivos.

Diante de tal situação, aplicam-se ao mandado de segurança coletivo, além das regras do microsistema processual coletivo, também seus princípios e cânones interpretativos, dentre eles o da máxima efetividade, que estabelece que as ações coletivas deverão ser interpretadas a partir de sua máxima efetividade (ARENHART; OSNA, 2019), possibilitando aos partidos políticos impetrarem mandado de segurança coletivo com objetivos mais abrangentes.

Para Leonel (2017, p. 36), “[...] não basta que o ordenamento constitucional reconheça uma gama incontável dos chamados direitos fundamentais de terceira geração – metaindividuais – se o mesmo ordenamento não estabelece meios para sua justa e perfeita tutela [...]” Diante de tal situação, uma das possibilidades, para a tutela dos direitos coletivos, é a aplicação do cânone da máxima efetividade do processo, possibilitando interpretações que visem à maior aplicabilidade dos direitos coletivos, suprindo eventuais lacunas legais que obstariam a aplicação do direito.





Não se apresenta correta, porém, a defesa da aplicação do cânone da máxima efetividade para afastar a necessidade de representação no Congresso Nacional para possibilitar que qualquer partido político impetre mandado de segurança coletivo, pois se trata de uma opção expressa do legislador constitucional (e não de uma omissão, como na hipótese de interesse mais amplo dos partidos políticos), impedindo, assim, uma interpretação ampliativa.

Questionamento interessante, também relacionado ao cânone da máxima efetividade, reside na (im)possibilidade de ajuizamento, pelos partidos políticos, de outras espécies de ações coletivas, além do mandado de segurança coletivo e das ações do controle concentrado. Para responder à presente indagação, faz-se necessária a análise do microsistema processual coletivo, feita em tópico seguinte.

### 3 APLICAÇÃO DO MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO

A tutela de espécies de direitos coletivos pelo mandado de segurança coletivo enseja a aplicação subsidiária de normas do microsistema processual coletivo, nos casos em que a Lei 12.016/2009 for omissa (NEVES, 2016), sendo considerada uma via de mão dupla, pois também insere suas normas no referido microsistema.

A formação do microsistema processual coletivo se iniciou no Brasil com a previsão de certas entidades tutelarem direitos coletivos, por exemplo, a Lei nº 1.134/50, que permitia às associações de classe formadas por funcionários ou empregados da União defenderem seus interesses perante as autoridades administrativas e a justiça ordinária, e a Lei 4.215/63, que previa a possibilidade de a Ordem dos Advogados do Brasil representar os interesses gerais da classe e os individuais, desde que relacionados ao exercício da profissão (MENDES, 2014b). Posteriormente, houve edição de importantes diplomas normativos, tais como a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.983/1981), Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar nº 40/1981); porém, o grande marco do microsistema processual coletivo foi a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que disciplinava a possibilidade de responsabilização “[...] por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, e a bens e direito de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...]” (MENDES, 2014b, p. 202).

A Lei da Ação Civil Pública é considerada “[...] como importante passo no sentido da efetivação do processo coletivo, prevendo-se boa parte das balizas procedimentais que



deveriam permear seu uso – destacando seus legitimados e estipular o seu manejo [...]” (ARENHART; OSNA, 2019, p. 246).

Conforme Arenhart e Osna (2019, p. 246):

[...] a Ação Civil Pública possuiria funcionalidade relacionada à tutela de direitos coletivos. Sua vocação seria a proteção de interesses metaindividuais, contribuindo para essa frente do “processo coletivo”, representando mecanismo idôneo para viabilizar a atuação jurisdicional no que toca a um bom número de interesses indivisíveis e assegurando a instrumentalidade imanente à atividade processual.

Conjuntamente com a Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor, editado em 1990, também possui participação importante na formação do microsistema processual coletivo, classificando e delimitando, em seu artigo 81, o conteúdo dos direitos coletivos, possuindo incidência em todas as espécies de ações coletivas.

Não há no Brasil um código geral de processo coletivo, fato que enseja a criação de um microsistema processual a partir da junção de leis esparsas que possuem como ponto semelhante a tutela de direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos, visando a preencher lacunas. Conforme Leonel (2017, p. 124), “[...] a totalidade destas normas acaba realmente formando um conjunto normativo que interage e se complementa, fornecendo a mais completa regulamentação para o trato jurisdicional das questões de índole coletiva [...]”

Diante da possibilidade de determinado tema sobre a tutela dos direitos coletivos não estar regulamentado em lei específica, “[...] deve-se buscar o devido preenchimento ou correção, respectivamente, buscando os enunciados normativos dentro deste sistema, que é composto por regras e princípios relacionados à tutela jurisdicional coletiva [...]” (CÂNDIA, 2013, p. 134).

Compõem o microsistema processual coletivo, além dos já citados Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/90, Lei da Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/1985, Lei do Mandado de Segurança – Lei nº 12.016/2009, a Lei da Ação Popular – Lei nº 4.717/65, a Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992, as Ações Diretas de Constitucionalidade (ZAVASCKI, 2017), a Lei das Pessoas Portadoras de Deficiência – Lei nº 7.853/1989, a Lei de Defesa dos Investidores de Mercado de Valores Imobiliários – Lei nº 7.913/1989, o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.096/90, o Estatuto do Torcedor – Lei nº 10.671/2003, o Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741/2003, a Lei de Defesa da Ordem Econômica – Lei nº 12.529/2011 e a Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013 (NEVES, 2016).



Dentro das inúmeras normas do sistema processual coletivo, o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública se destacam (DIAS, 2017), compondo o chamado núcleo duro (NEVES, 2016), em razão de serem mais completas no que tange à tutela dos direitos difusos, aplicando-se também às outras leis.

Discussão relevante sobre o microsistema processual coletivo refere-se às hipóteses em que há colisão entre as suas normas. Para Dias (2017), para solução do conflito legal deverá ser utilizada a teoria do diálogo das fontes, buscando a melhor solução para o caso concreto, a partir da aplicação da norma mais benéfica, independentemente de estar inserida em norma geral ou especial. O posicionamento do autor baseia-se no princípio da máxima efetividade, “[...] existindo antinomia, obscuridade ou lacuna nas disposições microsistêmicas, as exegeses e integrações devem procurar extrair a maior carga possível de eficácia e efetividade [...]” (DIAS, 2017, p. 130). Esse posicionamento vem acompanhado por Neves (2016, p. 44), que entende que “[...] dentro do microsistema coletivo, deve ser sempre aplicável a norma mais benéfica à tutela do direito material discutida no processo, sendo irrelevante se determinada por norma específica ou geral, anterior ou posterior, ou qualquer outra forma de interpretação de normas [...]”

Em que pese o respeitável posicionamento dos referidos autores, aparenta ser mais adequado, preservando inclusive a segurança jurídica, o entendimento de que o microsistema aplica-se apenas de maneira subsidiária, na hipótese de lacuna normativa, pois, apesar da eficácia dos direitos fundamentais, a vontade do legislador deve ser preservada.

A incidência de um princípio para fundamentar a utilização de uma norma diante de uma lacuna legislativa é distinta da hipótese em que há previsão legal regulamentando o caso em contrato. Não se apresenta adequado, a partir de um mandamento de otimização, no caso o da máxima efetividade, o afastamento de regras específicas desenvolvidas para regular processo legislativo.

A produção de uma regra é resultado de várias rodadas de colisão entre princípios, após inúmeros debates, desenvolvidos por inúmeras cabeças pensantes (parlamentares), devendo tal procedimento ser preservado no momento da aplicação do direito. Apesar do conteúdo do princípio da máxima efetivação buscar ao máximo a aplicabilidade dos direitos metaindividuais, não poderá ser tão “forte” a ponto de relativizar uma regra em específico (e todo o processo legislativo), afastando-a para que outra seja aplicada.



É perfeitamente admissível a utilização de um princípio, por exemplo, o da máxima efetividade para o preenchimento de uma omissão do poder legislativo; porém, nas hipóteses em que, nitidamente, o legislador manifestou sua vontade, exercendo suas atribuições constitucionais, a regra deverá ser respeitada até que seja eventualmente afastada pelos instrumentos de constitucionalidade previstos no ordenamento jurídico.

### 3.1 OMISSÕES DO MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO E A POSSIBILIDADE DE EXPANSÃO DA LEGITIMIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Conforme exposto anteriormente, o microssistema processual coletivo permite a utilização de regras de diplomas normativos que o integram na hipótese de lacunas legislativas, com a ressalva de que não se apresenta adequada a aplicação de regras gerais do microssistema em detrimento das específicas, devendo prevalecer a vontade do legislador.

Diante de tal possibilidade (de aplicação de outras normas na hipótese de omissão de legislador), retorna-se ao questionamento anteriormente apresentado: podem os partidos políticos, a partir da incidência do princípio da efetividade máxima, ajuizar ações coletivas além do mandado de segurança coletivo?

No capítulo 1, ficou demonstrado que os partidos políticos detêm legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo e ajuizar ações do controle concentrado, bem como o relevante papel desempenhado pelas agremiações partidárias no sistema representativo. A Lei 9.096/1995 prevê ainda que os partidos políticos se destinam à proteção dos direitos fundamentais.

Levando em consideração os direitos protegidos pelos partidos políticos, não haveria óbice na concessão de uma legitimidade geral desses partidos para ajuizarem ações coletivas, possibilidade que inclusive estaria em consonância com o Princípio da Máxima Efetividade, que estabelece que cabe ao intérprete buscar a plena realização das garantias fundamentais (SARLET, 2008), pois se apresenta como mais um instrumento para alcançar tal fim.

Além da busca pela plena realização das garantias fundamentais, existe, dentro do microssistema processual coletivo, o já mencionado princípio da máxima efetividade das normas coletivas, que também poderá ser utilizado para fundamentar uma interpretação extensiva da legitimidade dos partidos políticos, orientando os operadores do direito a perseguirem a maior aplicabilidade possível dos direitos transindividuais.



O princípio da máxima efetividade das normas coletivas é semelhante ao da máxima efetividade das normas constitucionais, pois ambos buscam, dentro das possibilidades, dar aplicabilidade plena aos direitos que tutelam. Inclusive, pode ocorrer de um mesmo direito ser tutelado pelos dois cânones interpretativos, diante da possibilidade de uma garantia fundamental ser classificada em uma das espécies dos direitos protegidos pelo microsistema processual coletivo.

Zanetti Júnior e Didier Júnior (2019, p. 135) apresentam o princípio da máxima amplitude como “[...] da não taxatividade e atipicidade da ação e do processo coletivo”, defendendo que o rol legal de direitos coletivos é exemplificativo (o que permitiria a possibilidade de tutela de qualquer interesse coletivo), bem como “[...] todos os procedimentos podem servir à tutela coletiva – mandado de segurança, ação possessória, reclamação, ação rescisória, ação de exigir contas etc. [...]” (ZANETTI JÚNIOR; DIDIER JÚNIOR, 2019, p. 135).

Para maior incidência do princípio da máxima efetividade das normas coletivas, em razão da ausência de um código geral de processo coletivo, é possível a utilização de outro princípio ou regra previsto em lei, desde que seja integrante do microsistema processual coletivo e desde que não contrarie disposição da lei específica.

Os partidos políticos detêm legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo e ações do controle concentrado, a partir de disposições da Constituição Federal (BRASIL, 1988), da nº Lei 12.016/2009 (BRASIL, 2009) e da Lei nº 9.868/1999 (BRASIL, 1999), não havendo previsão legal para ajuizamento de outras ações que tutelam direitos transindividuais. Porém, em razão da existência do microsistema processual coletivo, o manejo de outras ações coletivas pelos partidos políticos apresenta-se como perfeitamente possível, pois, como integram o referido sistema, as previsões contidas nas legislações acima citadas poderiam ser utilizadas para tutela de um direito transindividual, por outros instrumentos que não o mandado de segurança coletivo ou as ações de constitucionalidade.

Como há comunicação entre as normas do microsistema processual coletivo, interpretação mais adequada sugere que os partidos políticos poderiam manusear outras ações coletivas, visando à tutela de direitos transindividuais, por exemplo, ação civil pública e ação de improbidade administrativa, desde que o objeto da demanda possua relação com os fins institucionais da sigla partidária.



A ausência de previsão legislativa não impedia, por exemplo, a Defensoria Pública de ajuizar ação civil pública para proteção de direitos transindividuais, pois, mesmo antes da edição da Lei nº 11.448/2007 (que incluiu a Defensoria Pública no rol de legitimados da Ação Civil Pública), o seu manejo já era permitido (NEVES, 2016).

No mesmo sentido, Fernanda Rosa Coelho defende a possibilidade da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizar ação civil pública, mesmo não estando entre o rol de legitimados da Lei nº 7.347/1985, em razão de possuir, dentre suas funções institucionais zelar pela Constituição Federal e pelo Estado Democrático de Direito (COELHO, 2019).

O ordenamento jurídico brasileiro dá claro protagonismo aos partidos políticos na proteção do regime democrático e direitos e garantias fundamentais, bem como, ao lhes possibilitar o ajuizamento de ações do controle concentrado, incumbiu-lhes da proteção sistêmica da Constituição. Diante de tal missão, que de maneira direta ou indireta, protegem direitos transindividuais, não parece ser adequada qualquer interpretação que restrinja a atuação dos partidos políticos no campo de tutela dos direitos coletivos, desde que haja relação com seus fins institucionais.

Alguns partidos políticos possuem relação muito forte com temas de direitos transindividuais. Apenas em caráter ilustrativo, citam-se: o Partido Verde (PV) e a Rede Sustentabilidade defendem, dentre outras pautas partidárias, o desenvolvimento sustentável e a defesa do meio ambiente; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) teve sua criação relacionada à defesa da classe dos trabalhadores (MONTEIRO; OLIVEIRA, 1989); e o Partido dos Aposentados da Nação (PAN), posteriormente integrado ao PTB, protegia a categoria dos aposentados. Cada partido político é criado com pautas específicas e muitas delas estão relacionadas à promoção de direitos transindividuais.

A realização de uma interpretação extensiva, a fim de possibilitar aos partidos políticos uma legitimidade ampla, permitindo o ajuizamento de qualquer ação integrante do microssistema processual coletivo, desde que relacionada aos seus fins institucionais e que não contrarie expressa previsão legal, permite maior incidência do princípio da efetividade, pois implicará uma maior proteção dos direitos transindividuais.

### 3.2 OS PARTIDOS POLÍTICOS COMO REPRESENTANTES DAS MINORIAS



Relacionada à tutela dos direitos transindividuais, está a possibilidade de proteção desses direitos cujos titulares sejam grupos minoritários. Os partidos políticos, conforme uma de suas teorias de criação, foram constituídos para organização e proteção de direitos de determinadas categorias (DUVERGER, 1994) e, posteriormente, tiveram suas atribuições expandidas, funcionando “[...] como base ideológica para as diversas maneiras que os indivíduos possuem de interpretar a realidade do mundo [...]” (GALVÃO, 2016, p. 45), podendo, inclusive, visar à proteção das minorias.

A classificação de determinado grupo social não possui, necessariamente, uma relação direta com a quantidade de pessoas que o integra, estando, em verdade, em situação de sujeição diante de um grupo dominante, que pode ser político, econômico, cultural ou religioso, por exemplo.

A Constituição Federal, em seus princípios fundamentais, trouxe previsões relacionadas à proteção e emancipação dos grupos minoritários, tais como dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III), e à proteção de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV) (BRASIL, 1988).

Apesar de existirem outros meios de participação popular nos assuntos de interesse público, por exemplo, audiências públicas, conselhos e associações, a participação indireta (aquela exercida pelos cidadãos a partir dos seus representantes) na tomada de decisões ainda é predominante e, em consequência, reforça a importância dos partidos políticos no cenário nacional.

Como os partidos políticos podem ter, dentre suas pautas, a proteção de interesses de grupos minoritários, por exemplo, proteção dos povos indígenas, da população LGBT e emancipação das mulheres no mercado de trabalho, a possibilidade de os partidos políticos possuírem uma legitimidade ampliada para propositura das ações coletivas acabará, conseqüentemente, gerando uma proteção maior desses grupos sociais e também dos direitos transindividuais.

O tratamento especial dado às minorias pelo legislador constitucional decorre da necessidade de proteção de seus direitos, em razão de não integrarem o grupo social dominante. O Brasil é um país caracterizado pela sua diversidade cultural, possuindo sua camada social composta por vários grupos distintos. O princípio da dignidade da pessoa humana, como fundamento da República (CRFB, art. 1º, III), impõe o dever de proteção dos



direitos característicos desses grupos, a fim de possibilitar que alcancem a igualdade, em sentido formal (BRASIL, 1988).

A legitimidade ampliada dos partidos políticos, visando à permissão para propositura de qualquer ação coletiva, desde que possua relação com seus fins institucionais, além de dar maior efetividade aos direitos transindividuais, também poderá acarretar uma maior proteção dos grupos minoritários, atendendo aos postulados do Estado Democrático de Direito, que visa possibilitar às minorias de hoje se tornarem as majorias de amanhã.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo analisar a legitimidade dos partidos políticos para a tutela dos direitos transindividuais. No primeiro capítulo, foram demonstradas as duas teorias que fundamentam o surgimento e evolução dos partidos políticos, interligadas à proteção de categorias e grupos parlamentares, bem como as importantes atribuições que lhes foram atribuídas pelo ordenamento jurídico brasileiro, dentre elas a possibilidade de impetrar mandado de segurança coletivo (Lei 12.016/2019) e ações do controle concentrado (Lei nº 9.868/1999).

No segundo capítulo, foi demonstrado que a ausência de um código geral de processo coletivo teve como consequência a formação de um microssistema processual coletivo, formado por leis esparsas, possuindo como núcleo duro a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor.

A partir do conjunto de leis que regulamentam direitos coletivos, quando há omissão em relação a assuntos relacionados à tutela de direitos transindividuais, poderá ser utilizado para preencher aquela lacuna normativa qualquer outro dispositivo, desde que inserido em lei integrante do microssistema processual coletivo – medida que se impõe para atender o princípio da máxima amplitude dos direitos coletivos.

Tendo em vista que, quanto à legitimidade dos partidos políticos no manuseio de ações coletivas, há previsão expressa apenas para impetrar mandado de segurança e ajuizar ações do controle concentrado, poderia haver uma restrição no que se refere à tutela dos direitos transindividuais.

Diante da possibilidade de utilização de regras previstas em outras legislações para preencherem lacunas dentro do microssistema processual coletivo, conclui-se pela





possibilidade de expansão da legitimidade dos partidos políticos no manuseio das ações coletivas, em obediência ao princípio da máxima amplitude dos direitos transindividuais.

Na parte final do segundo capítulo, restou demonstrado que o legislador constitucional concedeu grande importância à proteção dos grupos minoritários no Brasil, papel que também é exercido pelos partidos políticos, muito em razão do sistema representativo. A expansão da legitimidade dos partidos políticos para tutela dos direitos transindividuais também poderá ensejar proteção dos grupos minoritários, pois há possibilidade do direito pertencer às minorias e ser classificado como transindividual.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Processo civil coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em 06 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Brasília, DF, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm) Acesso em 06 jul. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 700.206-MG (2004/0157950-3)**. Processual Civil. Administrativo. Ação Civil Pública. Telefonia móvel. Cláusula de fidelização. Direito consumerista. Legitimidade ativa do ministério Público. Arts. 81 e 82, do Código de Defesa do consumidor. Art. 129 III, da CF. Lei Complementar nº 75/93. Legitimidade passiva da União ou quaisquer dos agentes elencados no artigo 109, da CF/88. Processual Civil. Agravo de Instrumento. Antecipação de Tutela. Preenchimento dos pressupostos do artigo 273, do CPC. Súmula 07/STJ. Julgamento Extra Petita. Inocorrência. Violação do art. 535, I e II, do CPC. Não configurada. Recorrente: Maxitel S/A. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MP/MG. Relator: Min. Luiz Fux, em 18 de maio de 2006. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8559655/recurso-especial-resp-700206-mg-2004-0157950-3/inteiro-teor-13666278?ref=juris-tabs>. Acesso em: 09 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm) Acesso em 06 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.807, de 22 de março de 2016**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em:





<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080268>  
Acesso em 07 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.196 Distrito Federal**. Direito Constitucional. Mandado de Segurança. Vice-Presidente da República. Funções exercidas durante a substituição temporária da presidente. Impetrante: Partidos dos Trabalhadores – PT. Impetrado: Vice-Presidente da República. Relator: Luís Roberto Barroso, em 11 de maio de 2016b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ms-34196-barroso.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 07 jul. 2019.

CÂNDIA, Eduardo. **Legitimidade ativa na ação civil pública**. Salvador: JusPodivm, 2013.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Manual de direito processual coletivo**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

COELHO, Fernanda Rosa. A legitimidade ativa da ordem dos advogados do Brasil para a ação civil pública. *In*: LEAL, Rogério Gesta; GAVIÃO FILHO, Anízio Pires (Org.). **Coletânea do III Seminário Internacional Tutelas à Efetivação dos Direitos Indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2019. p. 243-258.

DIAS, Handel Martins. Garantias processuais civis dos bens transindividuais. *In*: LEAL, Rogério Gesta; SANTOS, Rafael Padilha; DEMARCHI, Clóvis. **Estado, mercado e sociedade: perspectivas e prospectivas**. Itajaí: Univali, 2017. p. 122-136.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 13. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

DUVERGER, Maurice. Origem, evolução e papel dos partidos políticos. *In*: PAIM, Antônio (Coord.). **Pensamento político brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Central da Universidade Gama Filho, 1994. p. 9-28.

GALVÃO, Débora Gomes. **Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. Art. 21. *In*: MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro (Coord). **Mandado de segurança individual e coletivo: Lei 12.016/2019 comentada**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014a. p. 147-170.





MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas e os meios de resolução de conflitos no direito comparado e nacional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014b.

MEZZARROBA, Orides. (Re)pensar o partido político como instrumento fundamental para a consolidação da democracia representativa. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 167-189.

MICHELIS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UnB, 1982.

MONTEIRO, Brandão; OLIVEIRA, Carlos Alberto P. de. **Os partidos políticos**. São Paulo: Global, 1989.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo político: subsídios para Análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral Brasileiros em Face da Constituição Federal**. Curitiba: Juruá, 2011.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

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

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