

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.296.035 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO  
RECTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE  
TRIBUTOS  
ADV.(A/S) : GERMANO CESAR DE OLIVEIRA CARDOSO  
RECDO.(A/S) : UNIÃO  
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

### DECISÃO:

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PREVENTIVO. EXIGÊNCIA DE TRIBUTO. REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE LISTA INDICANDO OS ASSOCIADOS REPRESENTADOS. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. A juntada de lista nominal dos associados à inicial de ação coletiva movida por associação, indicando a autorização especial por eles concedida para entidade demandar em seu nome, é requisito para configurar a legitimidade ativa (STF, RE nº 573.232/SC).

2. Como o entendimento decorre do fato de a associação atuar como representante processual, aplica-se, inclusive, em ação processada sob o rito do mandado de segurança coletivo. Interpretação que decorre da leitura conjunta dos arts. 5º, XXI e LXX, da CRFB/88, com superação da antiga jurisprudência do STF sobre a matéria.

3. Não tendo sido, na hipótese, juntada à inicial do mandado de segurança lista individualizando os associados que autorizaram a entidade associativa a demandar em seu nome, correta a extinção do *writ*, sem resolução de mérito.

**4. Apelação a que se nega provimento.”**

O recurso busca fundamento no art. 102, III, *a* e *b*, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação ao art. 5º, LXX, *b*, da CF. Sustenta, em essência, “a legitimidade ativa das associações para impetrar

## RE 1296035 / RJ

*Mandado de Segurança Coletivo nos termos do art.5º, LXX, "b", da CF de 1988, sendo prescindível a autorização expressa dos seus filiados".*

A pretensão recursal merece prosperar.

No caso dos autos, note-se que o Tribunal de origem consignou o seguinte:

"A dispensa de autorização especial para a impetração de mandado de segurança coletivo de que trata o art. 21 da Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/09) somente deve se aplicar em relação aos partidos políticos e sindicatos. Por sua vez, o art. 22 da LMS, segundo o qual "fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante", deverá levar em conta os associados que tenham autorizado a impetração e constem da lista juntada à inicial, independentemente da utilização, no preceito, da palavra "substituição", e não representação.

A leitura sistemática da LMS revela que o objetivo do legislador não foi uma ampliação da garantia constitucional do mandado de segurança coletivo. Ao contrário, certas disposições parecem, inclusive, tornar a via processual menos atraente do que a da ação de rito ordinário. Como visto, o art. 22 da LMS não limita a formação da coisa julgada às hipóteses de procedência do pedido, como ocorre com o art. 103, III, do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Não bastasse isso, o § 1º do dispositivo exige que aqueles que pretendam se beneficiar do mandado de segurança desistam do mandado de segurança individual porventura impetrado, e não apenas requeira a sua suspensão, como estabelece o art. 104 do CDC.

Por isso, é cabível a exigência de lista no momento da impetração."

O acórdão recorrido diverge da orientação do Supremo Tribunal Federal, que se consolidou entendimento no sentido de reconhecer a legitimidade ativa das associações para a impetração de mandado de

## RE 1296035 / RJ

segurança coletivo em defesa dos interesses de seus associados, independentemente de expressa autorização ou da relação nominal desses. Nesse sentido, destaco o seguinte trecho do voto proferido pelo Ministro Teori Zavascki, no julgamento do RE 573.232-RG (Tema 82), ocasião em que esclareceu a diferença entre os incisos XXI e LXX do art. 5º da Constituição:

“[...]

3. Realmente, a *legitimidade das entidades associativas* para promover demandas em favor de seus associados tem assento no art. 5º, XXI da Constituição Federal e a *das entidades sindicais* está disciplinada no art. 8º, III, da Constituição Federal. Todavia, em se tratando de entidades associativas, a Constituição subordina a propositura da ação a um requisito específico, que não existe em relação aos sindicatos, qual seja, a de estarem essas associações '*expressamente autorizadas*' a demandar. É diferente, também, da legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo, prevista no art. 5º, LXX da Constituição, que prescinde da autorização especial (individual ou coletiva) dos substituídos (Súmula 629 do STF), ainda que veicule pretensão que interesse a apenas parte de seus membros e associados (Súmula 630 do STF e art. 21 da Lei 12.016/2009). 4. Pois bem, se é indispensável, para propor ação coletiva, autorização expressa, a questão que se põe é a que diz com o modo de autorizar '*expressamente*': se por ato individual, ou por decisão da assembleia de associados, ou por disposição genérica do próprio estatuto. Quanto a essa questão, a resposta que tem sido dada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não basta a autorização estatutária genérica da entidade associativa, sendo indispensável que a declaração expressa exigida pela Constituição (art. 5º, XXI) seja manifestada ou por ato individual do associado ou por deliberação tomada em assembleia da entidade.

[...]”

Confiram-se, ainda, os seguintes precedentes desta Corte:

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SUBSTITUÍDO PROCESSUAL. LEGITIMIDADE PARA EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL FORMADO EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. POSSIBILIDADE. TEMA 848. ALEGADA SEMELHANÇA. INEXISTÊNCIA.

1. O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 5º, LXX, b, da Constituição, reconhece legitimidade ativa a associações para a impetração de mandado de segurança coletivo em defesa dos interesses de seus associados, independentemente de expressa autorização ou da relação nominal desses.

2. A matéria discutida nestes autos não se assemelha à controvérsia do ARE 901.963-RG, tendo em vista que no Tema 848 a controvérsia não era caso de mandado de segurança coletivo, e sim de ação civil pública.

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

4. Agravo interno a que se nega provimento.” (RE 1.146.736-AgR, sob a minha relatoria)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS ASSOCIADOS E FILIAÇÃO ANTERIOR À PROPOSITURA DA AÇÃO. PRECEDENTES. INOVAÇÃO RECURSAL: IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (RE 1.250.123-AgR, Relª. Minª. Cármen Lúcia)

Por fim, vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no ARE 1.293.130-RG, reafirmou a sua jurisprudência para fixar a seguinte tese (Tema 1119): “É desnecessária a autorização expressa dos associados, a

## **RE 1296035 / RJ**

relação nominal destes, bem como a comprovação de filiação prévia, para a cobrança de valores pretéritos de título judicial decorrente de mandado de segurança coletivo impetrado por entidade associativa de caráter civil”.

Apesar de o presente caso não envolver a cobrança de valores pretéritos de título judicial decorrente de mandado de segurança coletivo, em virtude de a ação ainda estar em fase de conhecimento, é certo que o entendimento firmado em repercussão geral reflete o posicionamento desta Corte sobre a legitimidade de associações em mandado de segurança coletivo.

Diante do exposto, com base no art. 932, V, do CPC/2015 e no art. 21, § 2º, do RI/STF, dou provimento ao recurso extraordinário, a fim de reconhecer a legitimidade ativa da recorrente para propor o presente mandado de segurança coletivo em favor de seus filiados, independentemente da autorização expressa destes ou da apresentação da relação nominal dos associados concomitantemente à inicial. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

Publique-se.

Brasília, 20 de outubro de 2021.

**Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator