



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. II - Tributário

Nº CNJ : 0033581-06.2015.4.02.5103 (2015.51.03.033581-5)

RELATOR : Desembargadora Federal LETICIA DE SANTIS MELLO

APELANTE : ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS - ANCT

ADVOGADO : DF028493 - GERMANO CÉSAR DE OLIVEIRA CARDOSO

APELADO : UNIAO FEDERAL/FAZENDA NACIONAL

PROCURADOR : Procurador da Fazenda Nacional

ORIGEM : 02ª Vara Federal de Campos (00335810620154025103)

### EMENTA

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO INEXISTENTE. RECURSO CONHECIDO, MAS DESPROVIDO.

1. Não há qualquer contradição no entendimento adotado pela Turma, que consignou que a Embargante não possui legitimidade ativa para a impetração de mandado de segurança coletivo por não ter juntado lista nominal e de autorizações individuais dos seus associados, em conformidade com a tese estabelecida no RE nº 573.232, submetido à sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal.

2. A Turma entendeu que, em que pese alguns Ministros do STF, no julgamento do RE nº 573.232, terem inicialmente registrado que a tese não seria, de plano, aplicável aos mandados de segurança coletivos impetrados por entidades associativas, mas apenas às ações coletivas de rito ordinário, e, ainda, que há precedentes antigos do STF que afastam a aplicação do parágrafo único do art. 2-A da Lei nº 9.494/97 em relação ao mandado de segurança coletivo, e no sentido de que o art. 21 da Lei nº 12.016/09 dispensaria a exigência de autorização expressa dos associados para a impetração da ação mandamental coletiva, a Primeira Turma do STF já afirmou a aplicação da tese de repercussão geral firmada no RE nº 573.232 a mandado de segurança coletivo impetrado por associação.

3. A Turma ressaltou, ainda, que, com base no inciso XXI, do art. 5º, da CRFB/88, o entendimento segundo o qual haveria alteração da posição processual ocupada pela associação a depender do rito escolhido para a defesa dos interesses dos seus associados (mandado de segurança ou ação de rito ordinário) não se sustenta, motivo pelo qual a tese firmada no RE nº 573.232 se aplica ao mandado de segurança coletivo impetrado por associação.

4. O acórdão embargado foi claro ao consignar que, de acordo com a CRFB/88, a associação não atua como substituta processual, e a extensão da sua representatividade não pode ser alterada pela legislação ordinária, seja para ampliá-la ou para reduzi-la, motivo pelo qual 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) não se aplica às associações, e somente deve se aplicar em relação aos partidos políticos e sindicatos.

5. Embargos de declaração a que se nega provimento.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

---

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a Quarta Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, **negar provimento aos embargos de declaração**, na forma do voto da Relatora.

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2019.

**CARLOS GUILHERME FRANCOVICH LUGONES**  
**Juiz Federal Convocado**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. II - Tributário

Nº CNJ : 0033581-06.2015.4.02.5103 (2015.51.03.033581-5)

RELATOR : Desembargadora Federal LETICIA DE SANTIS MELLO

APELANTE : ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS - ANCT

ADVOGADO : DF028493 - GERMANO CÉSAR DE OLIVEIRA CARDOSO

APELADO : UNIAO FEDERAL/FAZENDA NACIONAL

PROCURADOR : Procurador da Fazenda Nacional

ORIGEM : 02ª Vara Federal de Campos (00335810620154025103)

## RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela **ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS - ANCT**, contra o acórdão de fls. 159/170, de relatoria da Desembargadora Federal Leticia de Santis Mello, em que esta Turma negou provimento à sua apelação e manteve a sentença que extinguiu o mandado de segurança, sem resolução do mérito, embora por fundamento diverso.

Confira-se a ementa do acórdão embargado:

*“MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PREVENTIVO. GUIA DE RECOLHIMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS ILEGÍVEL. COMPROVANTE DE PAGAMENTO GERADO PELO INTERNET BANKING. IDENTIDADE DE CÓDIGO DE BARRAS. EXIGÊNCIA DE TRIBUTO. REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE LISTA INDICANDO OS ASSOCIADOS REPRESENTADOS. ILEGITIMIDADE ATIVA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA.*

*1. A Impetrante juntou aos autos comprovante de pagamento, gerado através do internet banking da Caixa Econômica Federal, em que consta o mesmo código de barras (858200000002 106402811874100013621889 511980001827) constante da Guia de Recolhimento das custas (fls. 77/78), comprovando, assim, suficientemente, a regularidade do pagamento. Sentença que indeferiu a inicial anulada.*

*2. A legitimidade da parte é matéria de ordem pública, cognoscível de ofício em qualquer tempo ou grau de jurisdição (art. 485, § 3º, do CPC).*

*3. 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).*

*4. 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.*

*5. 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.*

*6. Apelação da Impetrante a que se nega provimento.”*



Em suas razões recursais (fls. 173/200), a Embargante sustenta, em síntese, que o acórdão embargado contém contradição, pois (i) a Turma consignou “*que em mandado de segurança coletivo impetrado por associação não se aplica o RE 573.232/SC, julgado sob regime de repercussão geral, bem como destacou a inaplicabilidade do parágrafo único do art. 2-A da Lei 9.948/97 em relação ao mandado de segurança coletivo, todavia, de forma contraditória, (...), negou provimento ao recurso de apelação por entender necessária a juntada da autorização expressa dos filiados para demonstrar o interesse processual da associação embargante*”; (ii) na fundamentação do acórdão, a Turma deixa claro que “*a Jurisprudência do Excelso STF é pacífica, em relação à aplicação do art. 21 da Lei 12.016/09 em mandado de segurança coletivo impetrados por associações, como o presente caso, conseqüentemente, não há necessidade de juntar autorização expressa dos filiados e listanominal dos mesmos, para demonstrar seu interesse processual. Todavia, de forma contraditória a toda fundamentação exposta no acórdão, o recurso de apelação foi improvido sob o fundamento de que em mandado de segurança coletivo impetrado por associação é necessário a juntada da lista nominal e autorização expressa dos filiados para demonstrar o interesse processual*”; (iii) ao consignar que a dispensa de autorização especial para a impetração de mandado de segurança coletivo somente deve se aplicar em relação aos partidos políticos e sindicatos, o acórdão também foi contraditório, pois a Turma “*não pode limitar a legitimidade extraordinária da associação onde a Constituição Federal e a Lei especial não limitaram*”. Por fim, requer o prequestionamento da matéria.

Em contrarrazões ao recurso (fls. 205/220), a União pleiteia o não conhecimento e o desprovisionamento dos embargos de declaração, alegando, em linhas gerais, que (i) o acórdão embargado não apresenta qualquer vício que justifique a oposição dos presentes embargos de declaração; (ii) “*a forma de atuação da entidade associativa é bastante duvidosa. De maneira ostensiva, a ANCT oferece aos “futuros associados” decisões judiciais que lhes garantiram dinheiro diretamente do Tesouro Nacional*”; (iii) a ANCT ajuizou centenas de ações em todo o Brasil, mesmo sem possuir nenhum associado filiado, todas versando sobre matérias correlatas ou até mesmo iguais, de forma que se verifica que a sua finalidade é “*oferecer aos “futuros associados” decisões judiciais que lhes ofereçam “dinheiro diretamente do Tesouro Nacional”, conforme narra em seu pacote de oferta na rede mundial de computadores*”; (iv) no acórdão embargado, a Turma consignou que a Embargante não tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo em razão de dois fundamentos distintos (falta de autorização dos associados e ausência de relação nominal das pessoas jurídicas que serão beneficiadas pela decisão judicial), de forma que se aplica ao caso o Enunciado de Súmula nº 283 do STF, segundo o qual “*é inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles*”.

É o relatório.

Peço dia para julgamento.

**CARLOS GUILHERME FRANCOVICH LUGONES**  
**Juiz Federal Convocado**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. II - Tributário

Nº CNJ : 0033581-06.2015.4.02.5103 (2015.51.03.033581-5)

RELATOR : Desembargadora Federal LETICIA DE SANTIS MELLO

APELANTE : ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS - ANCT

ADVOGADO : DF028493 - GERMANO CÉSAR DE OLIVEIRA CARDOSO

APELADO : UNIAO FEDERAL/FAZENDA NACIONAL

PROCURADOR : Procurador da Fazenda Nacional

ORIGEM : 02ª Vara Federal de Campos (00335810620154025103)

### VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço dos embargos de declaração.

Não assiste razão à Embargante, uma vez que se verifica, pela simples leitura do acórdão embargado, que não há qualquer contradição no entendimento adotado pela Turma, que consignou que a Embargante não possui legitimidade ativa para a impetração de mandado de segurança coletivo por não ter juntado lista nominal e de autorizações individuais dos seus associados, em conformidade com a tese estabelecida no RE nº 573.232, submetido à sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal.

A Turma entendeu que, em que pese alguns Ministros do STF, no julgamento do RE nº 573.232, terem inicialmente registrado que a tese não seria, de plano, aplicável aos mandados de segurança coletivos impetrados por entidades associativas, mas apenas às ações coletivas de rito ordinário, e, ainda, que há precedentes antigos do STF que afastam a aplicação do parágrafo único do art. 2-A da Lei nº 9.494/97 em relação ao mandado de segurança coletivo, e no sentido de que o art. 21 da Lei nº 12.016/09 dispensaria a exigência de autorização expressa dos associados para a impetração da ação mandamental coletiva, a Primeira Turma do STF já afirmou a aplicação da tese de repercussão geral firmada no RE nº 573.232 a mandado de segurança coletivo impetrado por associação.

A Turma ressaltou, ainda, que, com base no inciso XXI, do art. 5º, da CRFB/88, o entendimento segundo o qual haveria alteração da posição processual ocupada pela associação a depender do rito escolhido para a defesa dos interesses dos seus associados (mandado de segurança ou ação de rito ordinário) não se sustenta, motivo pelo qual a tese firmada no RE nº 573.232 se aplica ao mandado de segurança coletivo impetrado por associação.

O acórdão embargado foi claro ao consignar que, de acordo com a CRFB/88, a associação não atua como substituta processual, e a extensão da sua representatividade não pode ser alterada pela legislação ordinária, seja para ampliá-la ou para reduzi-la, motivo pelo qual 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) não se aplica às associações, e somente deve se aplicar em relação aos partidos políticos e sindicatos.

Confira-se os correspondentes trechos do acórdão embargado:



“No julgamento do RE nº 573.232, submetido à sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a representação processual em ação coletiva movida por associação em defesa dos seus filiados deve ser formalizada por meio da juntada de lista nominal e de autorizações individuais à petição inicial, definindo-se, assim, previamente, os beneficiários da demanda:

REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial. (Tribunal Pleno, RE 573.232/SC-RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Redator para acórdão Min. Marco Aurélio, DJe de 18/09/2014 – grifos meus).

O referido entendimento foi adotado pelo STF em razão do disposto no art. 5º, XXI, da CRFB/88, segundo o qual “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”. **A conclusão foi a de que a hipótese é de simples representação processual, isto é, em que as associações atuam não em nome próprio, mas em nome dos filiados que tenham concedido autorização específica para o ajuizamento da ação.**

Esclareceu-se, ainda, que **a jurisprudência anteriormente firmada na Corte sobre a desnecessidade da autorização aplica-se somente aos sindicatos, e não às associações, em decorrência da previsão específica de substituição processual contida no art. 8º, III, da CRFB/88**, segundo o qual “aos sindicatos cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”.

Embora a questão não tenha sido examinada de maneira expressa, **no julgamento do RE nº 573.232, o STF acabou por afirmar a constitucionalidade da regra prevista no parágrafo único do art. 2-A da Lei nº 9.494/97, editado com o objetivo de regulamentar a representação processual nas ações coletivas movidas pelas associações em favor dos seus filiados, e que estabelece: “nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços.”**

Por outro lado, apesar de as razões utilizadas pelo Plenário do STF no RE nº 573.232 serem abrangentes, no caso submetido a julgamento na Corte, tratava-se de uma ação coletiva de rito ordinário.

Assim, conforme registrado por alguns Ministros na ocasião, a tese não é, de plano, aplicável aos mandados de segurança coletivos impetrados pelas mesmas entidades associativas.

No que se refere ao ponto, (...), entendo que deve haver reflexão quanto à prevalência ou não



doentendimento da Corte segundo o qual todas as entidades de classe atuariam no mandado de segurança coletivo na qualidade de substitutas processuais.

Esse entendimento está consubstanciado nos Enunciados nº 629 e 630 da Súmula do STF e já foi, inclusive, adotado pelo Plenário, em precedente não vinculante, para afastar a aplicação do parágrafo único do art. 2-A da Lei nº 9.494/97 em relação ao mandado de segurança coletivo:

(...)

Como fundamento para essa antiga jurisprudência sumulada, o STF limitava-se a consignar que o art. 5º, LXX, da CRFB/88 não refletiria a “representação processual de que cuida o inciso XXI”, mas preveria “hipótese de substituição processual, em que a associação, em nome próprio, defende direitos e interesses pertencentes aos seus associados” (trecho do voto da Ministra Ellen Gracie no precedente acima mencionado, que repete o que havia sido consignado pelo STF em julgados anteriores).

Mais recentemente, ao proferir decisão monocrática no MS nº 31.299/DF (...), o Ministro Luís Roberto Barroso acrescentou, em amparo à tese acima, que o art. 21 da Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/09) dispensaria a exigência de autorização expressa dos associados para a impetração:

(...)

**No entanto, pouco antes, no julgamento do ARE 787.123 AgR, também relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, a Primeira Turma do STF afirmou a aplicação da tese de repercussão geral firmada no RE nº 573.232 a mandado de segurança coletivo impetrado por associação:**

**EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL FORMADO EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS ASSOCIADOS.** 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do mérito do RE 573.232-RG, firmou entendimento no sentido de que a exigência de autorização expressa prevista no art. 5º, XXI, da Constituição Federal não se satisfaz com a simples previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. 2. Acórdão proferido pelo Tribunal de origem que se

ajusta ao entendimento firmado por esta Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 787123 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 01/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 21-09-2015 PUBLIC 22-09-2015).

**Do ponto de vista lógico, a tese segundo a qual segundo a qual haveria alteração da posição processual ocupada pela associação a depender do rito escolhido para a defesa dos interesses dos seus associados não se sustenta.**



**Ao dispor que “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”, o inciso XXI do art. 5º da CRFB/88, estabelece, segundo o próprio STF, do ponto de vista processual, a que título é exercida a legitimidade das associações quando atuam em juízo na defesa do interesse dos seus associados.**

**A redação do dispositivo é marcadamente abrangente e não estabelece qualquer limitação relativa à via processual pela qual tal defesa é exercida no âmbito da tutela coletiva.** Na verdade, a previsão de atuação das associações também no plano extrajudicial permite a defesa de seus filiados, por exemplo, no âmbito das relações privadas ou em contencioso de natureza administrativa. Em ambos os casos, **não há dúvida quanto ao exercício da representação.**

A referida norma que qualifica a forma de atuação das associações como representação processual – na dicção do STF – não é excepcionada pelo fato de a Constituição, no inciso LXX do mesmo art. 5º, omitir-se quanto à posição processual por elas ocupada quando lhes assegura o direito de impetrar mandado de segurança coletivo na defesa do interesse dos seus associados:

(...)

A leitura do **inciso LXX do art. 5º da CRFB/88** indica que o preceito tem como única finalidade instituir a garantia fundamental do mandado de segurança coletivo e estabelecer os entes legitimados para o exercício da tutela coletiva por meio da via mandamental. Por isso, **não há no dispositivo qualquer alusão à substituição processual ou a que título a legitimidade desses entes será exercida.**

Tanto é assim que, apesar de os sindicatos também estarem mencionados na norma que prevê o mandado de segurança coletivo, o próprio STF retira de outro dispositivo constitucional - art. 8º, III, - asua condição de substitutos processuais da categoria que defendem.

Uma interpretação sistemática do texto constitucional revela que não houve silêncio do constituinte, mas remissão à posição processual das entidades de classe já definida em outros dispositivos constitucionais. Com efeito, constitui regra basilar de hermenêutica a premissa de que as normas jurídicas devem ter seu significado investigado a partir da totalidade do ordenamento jurídico em que estejam inseridas. (...).

(...)

Nesse contexto, **se a extensão da representatividade das associações é definida no texto constitucional, não cabe à legislação ordinária alterá-la, seja para ampliá-la, seja para reduzi-la.**

**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.

(...)

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

(...).”

Ou seja, no caso, não houve qualquer contradição, mas a simples adoção de tese contrária à sustentada pela Embargante.

Ante o exposto, **nego provimento** aos embargos de declaração.

É como voto.

**CARLOS GUILHERME FRANCOVICH LUGONES**

**Juiz Federal Convocado**