



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 60346 - AP (2019/0072528-4)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : ASSOCIAÇÃO DE ESTUDO E DEFESA DOS CONTRIBUINTES DO BRASIL - AEDCON DO BRASIL
ADVOGADOS : ROBERTO ARMOND FERREIRA DA SILVA E OUTRO(S) - AP001275A
CRISLENE MARINHO - AP002572
RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : HÉLIO RIOS FERREIRA E OUTRO(S) - AP001495

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ART. 105, II, B, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CABIMENTO. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO. OFENSA AO ART. 6º DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INOCORRÊNCIA. CARÁTER INSANÁVEL DE VÍCIO PROCESSUAL. PROIBIÇÃO DE DECISÃO SURPRESA. ARTS. 9º E 10 DO CPC/2015. TRANSCURSO *IN ALBIS* DO PRAZO FIXADO PARA MANIFESTAÇÃO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DE ASSOCIAÇÕES PARA IMPETRAÇÃO DE AÇÃO MANDAMENTAL COLETIVA. ART. 5º, LXX, B, DO TEXTO FUNDAMENTAL. INSTITUIÇÃO REGULAR E FUNCIONAMENTO HÁ PELO MENOS 01 (UM) ANO. ATUAÇÃO EM DEFESA DOS INTERESSES DOS ASSOCIADOS. CRITÉRIOS *PRIMA FACIE* QUE NÃO OBSTAM O CONTROLE JUDICIAL NO CASO CONCRETO. INVIABILIDADE DE PROPOSITURA DO *WRIT* POR ENTIDADE ASSOCIATIVA CUJOS OBJETIVOS SOCIAIS SÃO EXCESSIVAMENTE GENÉRICOS. RECURSO IMPROVIDO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 9. 3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – Nos termos do art. 105, II, *b*, da Constituição da República de 1988, compete a esta Corte julgar, em recurso ordinário, os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais de Justiça, quando denegatória a decisão, preceito cuja exegese extensiva permite sua aplicação às hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Precedentes.

III – Os deveres de lealdade, esclarecimento, consulta e prevenção decorrem do princípio cooperativo previsto no art. 6º do CPC/2015, o qual, entretanto, não obsta a extinção do processo sem resolução do mérito quando presente vício de natureza insanável.

IV – Não viola a proibição de decisões surpresa constante dos arts. 9º e 10 do estatuto processual de 2015 o acórdão que, em razão da inércia da parte interessada em apresentar manifestação a respeito de matéria cognoscível de ofício, reconhece a ausência de pertinência subjetiva da Impetrante para a lide.

V – Conquanto o art. 5º, LXX, *b*, da Constituição da República estabeleça, *prima facie*, os requisitos mínimos a serem preenchidos por entidades associativas para a impetração de *writ* coletivo – quais sejam, a regular instituição, o funcionamento há pelo

menos 01 (um) ano e, ainda, a atuação em defesa dos interesses dos respectivos membros ou associados –, não há óbice ao controle judicial substantivo acerca da legitimidade ativa de tais entidades, notadamente quando constatada a desvirtuação de sua personalidade jurídica ou o aspecto genérico dos respectivos objetivos sociais. Precedente do Supremo Tribunal Federal.

VI – Caso em que as disposições estatutárias são excessivamente abrangentes, abarcando atuação da entidade em oposição a quaisquer ações estatais contrárias à ordem constitucional e aos princípios da Administração Pública, ou, ainda, o patrocínio de iniciativas voltadas a promover ganhos de eficiência quanto às receitas e despesas públicas, inviabilizando, por conseguinte, o reconhecimento da legitimidade ativa para a impetração do *mandamus* coletivo.

VII – Recurso improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 13 de junho de 2023.

REGINA HELENA COSTA

Relatora

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 60.346 - AP
(2019/0072528-4)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

**RECORRENT : ASSOCIAÇÃO DE ESTUDO E DEFESA DOS
E CONTRIBUINTES DO BRASIL - AEDCON DO BRASIL**

**ADVOGADOS : ROBERTO ARMOND FERREIRA DA SILVA E
OUTRO(S) - AP001275A
CRISLENE MARINHO - AP002572**

RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ

**PROCURADO : HÉLIO RIOS FERREIRA E OUTRO(S) - AP001495
R**

RELATÓRIO

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA
HELENA COSTA (Relatora):**

Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto pelo **INSTITUTO DEFENDA-SE DAS ILEGALIDADES DO ESTADO** com base nos arts. 105, II, *b*, da Constituição da República, e 1.027, II, *a*, do Código de Processo Civil de 2015, contra acórdão prolatado pelo Plenário do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, assim ementado (fl. 244e):

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO.
ESTATUTO SOCIAL. OBJETIVOS. AMPLITUDE
DEMASIADA. TUTELA INDISTINTA.
REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA. LEGITIMIDADE
ATIVA.**

1) Para aferir a legitimidade ativa do processo coletivo, segundo a teoria da representatividade adequada, além do exame do texto legal, é necessário analisar, a partir do conteúdo da demanda, se o autor possui características próprias que permitem representar o grupo indicado e defender o interesse transindividual.

2) Carece de legitimidade ativa na demanda coletiva a associação que contém objetivos sociais demasiadamente amplos, que se destinam a tutelar indistintamente qualquer interesse ou grupo.

3) Processo extinto sem análise de mérito.

Nas razões recursais, alega-se, em síntese, que:

- i) o acórdão prolatado pelo tribunal de origem é parcialmente nulo, uma vez que reconheceu a ausência de representatividade adequada para impetração do *mandamus* coletivo, sem oportunizar prévia manifestação das partes, contrariando o disposto no art. 10 do Código de Processo Civil de 2015;
- ii) o art. 6º do CPC/2015 restou violado, pois a Corte local “[...] julgou a lide sem bem compreender as questões fáticas e jurídicas expostas” (fl. 277e);
- iii) “[...] consta no estatuto expressamente que a Associação tem por fim a defesa dos servidores públicos associados. Ora, para outros assuntos poder-se-ia até aventar a carência de representatividade adequada, porém para essa categoria, data vênia, não. A categoria está expressa no estatuto” (fl. 279e);
- iv) “[o] Acórdão pauta-se em premissa completamente falsa para o caso concreto, porque assevera fato inexistente, qual seja, generalidade demasiada dos objetivos da impetrante” (fl. 284e);
- v) “[a] pertinência temática ou representação adequada tem sentido quando se perquire direitos difusos, não quando se trata de direitos individuais homogêneos. O motivo é muito singelo: o direito é individual, porém a defesa desse é que se dá coletivamente” (fl. 290e);
- vi) o art. 5º, LXX, *b*, da Constituição da República, autoriza a impetração de mandado de segurança coletivo por associação legalmente constituída e em funcionamento há pelos menos um ano, dispositivo cuja exegese deve ser empreendida à luz do princípio da máxima efetividade, sendo inviável impor condicionantes outras ao exercício da legitimidade coletiva;
- vii) “[a]o extinguir a demanda por falta de interesse de agir, data vênia, o Egrégio Tribunal de Justiça do Amapá fomentou demandas individuais, majorando, casos novos, por isso, gerando mais gasto público. Logo, o serviço público prestado malfere o princípio da economicidade” (fl. 298e);

Superior Tribunal de Justiça

Ao final, requer o provimento do recurso para anular o acórdão recorrido, determinando-se o retorno dos autos ao tribunal de origem para continuidade do julgamento, ou, alternativamente, a concessão da ordem com a aplicação da teoria da causa madura.

Com contrarrazões, nas quais se sustenta, em síntese, a manutenção do julgado (fls. 317/326e), subiram os autos a esta Corte.

O Ministério Público Federal se manifestou, na qualidade de *custos iuris*, opinando pelo provimento do recurso (fls. 373/377e).

É o relatório.

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 60.346 - AP
(2019/0072528-4)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

**RECORRENT : ASSOCIAÇÃO DE ESTUDO E DEFESA DOS
E CONTRIBUINTES DO BRASIL - AEDCON DO BRASIL**

**ADVOGADOS : ROBERTO ARMOND FERREIRA DA SILVA E
OUTRO(S) - AP001275A
CRISLENE MARINHO - AP002572**

RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ

**PROCURADO : HÉLIO RIOS FERREIRA E OUTRO(S) - AP001495
R**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ART. 105, II, B, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CABIMENTO. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO. OFENSA AO ART. 6º DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INOCORRÊNCIA. CARÁTER INSANÁVEL DE VÍCIO PROCESSUAL. PROIBIÇÃO DE DECISÃO SURPRESA. ARTS. 9º E 10 DO CPC/2015. TRANSCURSO *IN ALBIS* DO PRAZO FIXADO PARA MANIFESTAÇÃO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DE ASSOCIAÇÕES PARA IMPETRAÇÃO DE AÇÃO MANDAMENTAL COLETIVA. ART. 5º, LXX, B, DO TEXTO FUNDAMENTAL. INSTITUIÇÃO REGULAR E FUNCIONAMENTO HÁ PELO MENOS 01 (UM) ANO. ATUAÇÃO EM DEFESA DOS INTERESSES DOS ASSOCIADOS. CRITÉRIOS *PRIMA FACIE* QUE NÃO OBSTAM O CONTROLE JUDICIAL NO CASO CONCRETO. INVIABILIDADE DE PROPOSITURA DO *WRIT* POR ENTIDADE ASSOCIATIVA CUJOS OBJETIVOS SOCIAIS SÃO EXCESSIVAMENTE GENÉRICOS. RECURSO IMPROVIDO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 9. 3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – Nos termos do art. 105, II, *b*, da Constituição da República de 1988, compete a esta Corte julgar, em recurso ordinário, os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais de Justiça, quando denegatória a decisão, preceito cuja exegese extensiva permite sua aplicação às hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Precedentes.

III – Os deveres de lealdade, esclarecimento, consulta e prevenção decorrem do princípio cooperativo previsto no art. 6º do CPC/2015, o qual, entretanto, não obsta a extinção do processo sem resolução do mérito quando presente vício de natureza insanável.

IV – Não viola a proibição de decisões surpresa constante dos arts. 9º e 10 do estatuto processual de 2015 o acórdão que, em razão da inércia da parte interessada em apresentar manifestação a respeito de matéria cognoscível de ofício, reconhece a ausência de pertinência subjetiva da Impetrante para a lide.

V – Conquanto o art. 5º, LXX, *b*, da Constituição da República estabeleça, *prima facie*, os requisitos mínimos a serem preenchidos por entidades associativas para a impetração de *writ* coletivo – quais sejam, a regular instituição, o funcionamento há pelo menos 01 (um) ano e, ainda, a atuação em defesa dos interesses dos respectivos membros ou associados –, não há óbice ao controle judicial substantivo acerca da legitimidade ativa de tais entidades, notadamente quando constatada a desvirtuação de sua personalidade jurídica ou o aspecto genérico dos respectivos objetivos sociais. Precedente do Supremo Tribunal Federal.

VI – Caso em que as disposições estatutárias são excessivamente abrangentes, abarcando atuação da entidade em oposição a quaisquer ações estatais contrárias à ordem constitucional e aos princípios da Administração Pública, ou, ainda, o patrocínio de iniciativas voltadas a promover ganhos de eficiência quanto às receitas e despesas públicas, inviabilizando, por conseguinte, o reconhecimento da legitimidade ativa para a impetração do *mandamus* coletivo.

VII – Recurso improvido.

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 60.346 - AP
(2019/0072528-4)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

**RECORRENT : ASSOCIAÇÃO DE ESTUDO E DEFESA DOS
E CONTRIBUINTES DO BRASIL - AEDCON DO BRASIL**

**ADVOGADOS : ROBERTO ARMOND FERREIRA DA SILVA E
OUTRO(S) - AP001275A
CRISLENE MARINHO - AP002572**

RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ

**PROCURADO : HÉLIO RIOS FERREIRA E OUTRO(S) - AP001495
R**

VOTO

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA
HELENA COSTA (Relatora):**

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 9.3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

I. Admissibilidade do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança

Nos termos do art. 105, II, *b*, da Constituição da República, competete a esta Corte julgar, em recurso ordinário, os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais de Justiça, quando denegatória a decisão.

À vista desse dispositivo constitucional, segundo leciona Daniel Amorim Assumpção Neves, sobrevivendo resultado desfavorável ao impetrante, inclusive nas hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito, permite-se a interposição de recurso ordinário, *in verbis*:

O termo "denegação" do mandado de segurança tem interpretação ampla, de forma a abranger tanto o julgamento do mérito, com a denegação da ordem, como a decisão terminativa, com o julgamento do mandado de segurança sem a resolução do mérito. Por denegação deve ser

entendida qualquer derrota do impetrante, tanto de natureza processual como de natureza material. Havendo parcial procedência do pedido, caberá recurso ordinário somente do capítulo denegatório.

(Manual de Direito Processual Civil. 9ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, pp. 1.714/1.715 – destaque meu).

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal encampa orientação jurisprudencial no sentido de ser cabível a interposição de recurso ordinário contra acórdão que julga extinto o writ sem resolução do mérito, como consignam as seguintes ementas:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO DENEGATÓRIA PROFERIDA EM ÚNICA INSTÂNCIA POR TRIBUNAL SUPERIOR. RECURSO CABÍVEL. RECURSO ORDINÁRIO. ACÓRDÃO QUE EXTINGUE MANDADO DE SEGURANÇA SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ALCANCE DA EXPRESSÃO DECISÃO DENEGATÓRIA. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[...]

2. Contra “acórdão que extingue mandado de segurança sem resolução de mérito cabe recurso ordinário constitucional. Precedentes.” (RE 1.152.937-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). Ainda nessa linha: ARE 673.726-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki; e RE 1.034.653-AgR, Rel. Min Edson Fachin.

[...]

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(ARE n. 1.363.035-AgR-terceiro, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, PRIMEIRA TURMA, j. 3.11.2022, DJe 22.11.2022 – destaques meus).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REITERAÇÃO DA TESE DO RECURSO INADMITIDO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AUSÊNCIA DE ESGOTAMENTO DAS VIAS RECURSAIS ORDINÁRIAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 281/STF. ACÓRDÃO QUE EXTINGUE MANDADO DE SEGURANÇA SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ALCANCE DA EXPRESSÃO DECISÃO DENEGATÓRIA. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA.

[...]

III - Contra acórdão que extingue mandado de segurança sem resolução de mérito cabe recurso ordinário

constitucional. Precedentes.

IV - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa (art. 1.021, § 4º, do CPC).

(RE n. 1.152.937-AgR, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, SEGUNDA TURMA, j. 27.11.2018, DJe 6.12.2018 – destaques meus).

No caso, a ação mandamental foi julgada extinta sem resolução do mérito sob o fundamento de ilegitimidade ativa da Impetrante (fls. 244/249e), razão pela qual cabível a interposição do Recurso Ordinário.

II. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Na origem, cuida-se de Mandado de Segurança impetrado pelo **INSTITUTO DEFENDA-SE DAS ILEGALIDADES DO ESTADO** contra ato coator imputado ao **Sr. Secretário de Estado de Administração do Estado do Amapá**, objetivando a concessão da ordem para declarar a natureza remuneratória ou indenizatória dos plantões e do adicional de insalubridade percebidos pelos servidores públicos integrantes das carreiras de perito e de papiloscopista do Estado do Amapá, com os respectivos reflexos financeiros (fls. 58/124e).

Distribuída a petição inicial, o Sr. Desembargador Relator determinou a intimação da Impetrante para juntar aos autos cópia de seu estatuto social, de modo a aferir a legitimidade ativa à luz da teoria da representatividade adequada (fls. 135/136e), providência cumprida às fls. 142/167e.

Após a instrução, sobreveio acórdão mediante o qual o tribunal de origem julgou extinto o processo sem resolução do mérito, sob o fundamento de que, em razão da generalidade dos objetivos sociais, “[...] não há grupo ou direito que o INSTITUTO DEFENDA-SE DAS ILEGALIDADES DO ESTADO não possa representar e/ou defender. Quer dizer, embora se aceite que a finalidade social possa ser razoavelmente genérica, não se admite que ela abarque indistintamente a defesa de qualquer interesse ou grupo, sob pena de ofender a representatividade adequada do direito posto em análise” (fl. 248e).

No Recurso Ordinário, o cerne da controvérsia reside em

analisar duas questões distintas, quais sejam: *i*) nulidade do acórdão recorrido em virtude da suscitada violação aos princípios da cooperação e da não surpresa estampados, respectivamente, nos arts. 6º e 10 do Código de Processo Civil de 2015; e *ii*) possibilidade de controle judicial da legitimidade das associações para impetração de mandado de segurança coletivo, notadamente em virtude do caráter genérico dos objetivos estatutários da entidade.

III. Lineamentos acerca do princípio da cooperação

O art. 6º do Código de Processo Civil de 2015 consagra o *princípio cooperativo*, segundo o qual todos os sujeitos processuais devem colaborar para a obtenção, em tempo razoável, de decisão de mérito justa e efetiva.

Do dispositivo em exame decorrem, dentre outros, os deveres de *lealdade*, *esclarecimento* ou *consulta*, e *prevenção*, os quais impõem ao órgão julgador, respectivamente, a responsabilidade de zelar pela atuação consentânea com a boa-fé objetiva, a obrigação de informar previamente os sujeitos processuais a respeito de questões de fato e de direito passíveis de influir no resultado da causa, e, ainda, a atribuição de apontar deficiências postulatórias, de modo a evitar a subsistência de vícios que impliquem a extinção do processo sem resolução do mérito, consoante leciona Fredie Didier Jr.:

O princípio da cooperação atua diretamente, imputando aos sujeitos do processo deveres.

[...]

O órgão jurisdicional tem o dever lealdade, de resto também consequência do princípio da boa-fé [...].

O dever de esclarecimento consiste no dever de o tribunal se esclarecer das partes quanto às dúvidas que tenha sobre as suas alegações, pedidos ou posições em juízo.

[...]

O dever de consulta é variante processual do dever de informar, aspecto do dever de esclarecimento, compreendido em sentido amplo. Não pode o órgão jurisdicional decidir com base em questão de fato ou de direito ainda que possa ser conhecida ex officio, sem que

sobre elas sejam partes intimadas a manifestar-se. Deve o juiz consultar as partes sobre esta questão não alvitada no processo, e por isso não posta em contraditório, antes de decidir.

[...]

O dever de prevenção tem um âmbito mais amplo: vale genericamente para todas as situações em que o êxito da ação ou da defesa possa ser frustrado pelo uso inadequado do processo.

São quatro as áreas de aplicação do dever de prevenção: explicitação de pedidos pouco claros, o caráter lacunar da exposição dos fatos relevantes, a necessidade de adequar o pedido formulado à situação concreta e a sugestão de certa atuação pela parte.

(Curso de Direito Processual Civil. Volume 1. 23ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2021, pp. 174/177 – destaques meus).

Nesse contexto, com o escopo de superar o modelo adversarial abraçado pelo estatuto processual de 1973, o princípio cooperativo atribui às partes e ao juiz papel ativo na condução da demanda, emprestando efetividade ao processo judicial o qual, a par de pôr fim ao litígio, deve caminhar para a solução integral, harmônica e pacífica do conflito.

Não obstante, tal regramento não inviabiliza a prolação de decisões impeditivas do exame substancial da demanda, notadamente quando, após determinação de suprimento de deficiências postulatórias, evidencia-se vício de natureza insanável; nesses casos, embora privilegie-se, tanto quanto possível, a resolução do mérito da causa, a legislação processual reconhece óbices intransponíveis ao seu exame com o escopo de garantir o cumprimento de condições mínimas ao desenvolvimento válido e regular do processo, evitando, em consequência, o prosseguimento de ações inviáveis, temerárias ou contrárias a normas de ordem pública.

Dessarte, conquanto o princípio da cooperação norteie a atuação dos atores processuais com o intuito de permitir a solução integral do conflito, autoriza-se a extinção do processo sem resolução do mérito quando presente mácula impassível de correção, incumbindo ao órgão jurisdicional o dever de obstar a continuidade de ação na qual a tutela do direito em litígio afigura-se inadequada.

IV. Considerações sobre a proibição de decisões surpresa

A proibição de decisões surpresa é expressamente consagrada pelos arts. 9º e 10 do CPC/2015, os quais preveem:

Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

Corolários do princípio do contraditório, os dispositivos transcritos têm por propósito permitir ao autor, ao réu e aos terceiros interessados o exercício das faculdades de participação no processo jurisdicional e de exposição de argumentos capazes de influir no conteúdo de decisões judiciais, impondo aos juízes, por conseguinte, o dever de conferir o direito de prévia manifestação aos sujeitos processuais a respeito dos elementos fáticos e jurídicos a serem levados em conta pelo órgão julgador.

Esse objetivo restou expresso na Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015, como consignam os seguintes trechos:

A necessidade de que fique evidente a harmonia da lei ordinária em relação à Constituição Federal da República fez com que se incluíssem no Código, expressamente, princípios constitucionais, na sua versão processual. Por outro lado, muitas regras foram concebidas, dando concreção a princípios constitucionais, como, por exemplo, as que prevêm um procedimento com contraditório e produção de provas, prévio à decisão que desconsidera da pessoa jurídica, em sua versão tradicional, ou 'às avessas'. Está expressamente formulada regra no sentido de que o fato de o juiz estar diante de matéria de ordem pública não dispensa a obediência do princípio do contraditório (destaques meus).

Nesse sentido, depreende-se que o legislador processual prestigiou o contraditório em sua perspectiva substancial, porquanto não se limitou a determinar a mera presença dos litigantes ao longo do

processo, mas, sim, outorgou aos interessados a prerrogativa de participar ativamente no ato de decidir, mediante a apresentação de razões de fato e de direito capazes de influenciar na solução de demandas judiciais, mesmo em hipóteses nas quais, por lei, o julgador deva proceder *ex officio*.

Desse modo, os litigantes não são apenas destinatários do exercício da jurisdição, pois o estatuto processual qualifica as partes como atores cuja participação efetiva permite, em procedimento dialógico, o adequado exercício da prestação jurisdicional. Assim, não mais se autoriza, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei (e.g. art. 9º, parágrafo único, do CPC/2015), a prolação das denominadas *decisões surpresa*, proferidas sem prévia oportunidade de debate substantivo e intraprocessual, objetivo maior da nova legislação.

Da mesma maneira, a perspectiva substancial do princípio do contraditório restringe o alcance da máxima *iura novit curia* ao vedar a utilização de fundamentos jurídicos não submetidos a anterior discussão entre as partes como razão de decidir, inclusive em casos nos quais a controvérsia se restrinja a matérias exclusivamente de direito e cognoscíveis de ofício pelo julgador. Nesse contexto, embora não seja defeso ao juiz atuar *ex officio*, deve-se facultar aos interessados o emprego dos mecanismos processuais capazes de influir no conteúdo da decisão a ser proferida.

Por oportuno, recorde-se a doutrina do Sr. Ministro Luiz Fux, nos seguintes termos:

É fundamental observar que, dentre as inúmeras ramificações do princípio do contraditório, merece destaque um de seus desmembramentos que foi expressamente positivado no art. 10 do CPC, qual seja a vedação da “decisão surpresa”. Explica-se: ainda que se reconheça a aplicação do brocardo iura novit curia, segundo o qual o juiz conhece o direito, os fundamentos da decisão não podem ser inéditos, sem qualquer manifestação das partes a seu respeito.

[...]

Recomenda-se, nesse sentido, ao verificar questão não debatida pelas partes relevante à sua decisão, que o juiz intime as partes para que se manifestem quanto a esse

ponto, a fim de garantir o direito de participação democrática das partes no processo decisório.

(Curso de Direito Processual Civil. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 57 – destaque meu).

Nessa perspectiva, as Turmas integrantes da 1ª Seção desta Corte firmaram orientação jurisprudencial segundo a qual viola o regramento previsto nos arts. 9º e 10 do CPC/2015 a decisão que, baseada em argumentos fáticos ou jurídicos novos e fora dos limites da causa de pedir, confere solução jurídica inovadora, sem antecedente discussão entre os intervenientes no processo, mesmo em relação a matérias de ordem pública, como espelham arestos assim ementados:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS ARTS. 5º, II E 6º, VII, XIV, DA LEI COMPLEMENTAR N. 75/1999. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 282/STF. OFENSA AOS ARTS. 9º, 10 E 933 DO CPC/2015. PROIBIÇÃO DE DECISÕES SURPRESA. CONTRADITÓRIO SUBSTANCIAL PRÉVIO EM MATÉRIAS DE ORDEM PÚBLICA. NECESSIDADE. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO NÃO CONHECIDO. RECUSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROVIDO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

[...]

III - Decorrente do princípio do contraditório, a vedação a decisões surpresa tem por escopo permitir às partes, em procedimento dialógico, o exercício das faculdades de participação nos atos do processo e de exposição de argumentos para influir na decisão judicial, impondo aos juízes, mesmo em face de matérias de ordem pública e cognoscíveis de ofício, o dever de facultar prévia manifestação dos sujeitos processuais a respeito dos elementos fáticos e jurídicos a serem considerados pelo órgão julgador.

IV - Viola o regramento previsto nos arts. 9º, 10 e 933 do CPC/2015 o acórdão que, fundado em argumentos novos e fora dos limites da causa de pedir, confere solução jurídica inovadora e sem antecedente debate entre as partes, impondo-se, nesses casos, a anulação da decisão recorrida

e o retorno dos autos ao tribunal de origem para observância dos mencionados dispositivos de lei.

V - Recurso Especial da União não conhecido e Recurso Especial do Ministério Público Federal provido.

(REsp n. 2.016.601/SP, de minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, j. 29.11.2022, DJe 12.12.2022 – destaques meus).

PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. JULGAMENTO SECUNDUM EVENTUM PROBATIONIS. APLICAÇÃO DO ART. 10 DO CPC/2015. PROIBIÇÃO DE DECISÃO SURPRESA. VIOLAÇÃO. NULIDADE.

1. Acórdão do TRF da 4ª Região extinguiu o processo sem julgamento do mérito por insuficiência de provas sem que o fundamento adotado tenha sido previamente debatido pelas partes ou objeto de contraditório preventivo.

2. O art. 10 do CPC/2015 estabelece que o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

3. Trata-se de proibição da chamada decisão surpresa, também conhecida como decisão de terceira via, contra julgado que rompe com o modelo de processo cooperativo instituído pelo Código de 2015 para trazer questão aventada pelo juízo e não ventilada nem pelo autor nem pelo réu.

4. A partir do CPC/2015 mostra-se vedada decisão que inova o litígio e adota fundamento de fato ou de direito sem anterior oportunização de contraditório prévio, mesmo nas matérias de ordem pública que dispensam provocação das partes. Somente argumentos e fundamentos submetidos à manifestação precedente das partes podem ser aplicados pelo julgador, devendo este intimar os interessados para que se pronunciem previamente sobre questão não debatida que pode eventualmente ser objeto de deliberação judicial.

5. O novo sistema processual impôs aos julgadores e partes um procedimento permanentemente interacional, dialético e dialógico, em que a colaboração dos sujeitos processuais na formação da decisão jurisdicional é a pedra de toque do novo CPC.

6. A proibição de decisão surpresa, com obediência ao princípio do contraditório, assegura às partes o direito de serem ouvidas de maneira antecipada sobre todas as questões relevantes do processo, ainda que passíveis de conhecimento de ofício pelo magistrado. O contraditório se manifesta pela bilateralidade do binômio ciência/influência. Um sem o outro esvazia o princípio. A inovação do art. 10 do CPC/2015 está em tornar objetivamente obrigatória a intimação das partes para que se manifestem previamente à

decisão judicial. E a consequência da inobservância do dispositivo é a nulidade da decisão surpresa, ou decisão de terceira via, na medida em que fere a característica fundamental do novo modelo de processualística pautado na colaboração entre as partes e no diálogo com o julgador.

[...]

11. Nada há de heterodoxo ou atípico no contraditório dinâmico e preventivo exigido pelo CPC/2015. Na eventual hipótese de adoção de fundamento ignorado e imprevisível, a decisão judicial não pode se dar com preterição da ciência prévia das partes. A negativa de efetividade ao art. 10 c/c art. 933 do CPC/2015 implica error in procedendo e nulidade do julgado, devendo a intimação antecedente ser procedida na instância de origem para permitir a participação dos titulares do direito discutido em juízo na formação do convencimento do julgador e, principalmente, assegurar a necessária correlação ou congruência entre o âmbito do diálogo desenvolvido pelos sujeitos processuais e o conteúdo da decisão prolatada.

[...]

18. Recurso Especial provido.

(REsp n. 1.676.027/PR, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. 26.9.2017, DJe 19.12.2017 – destaques meus).

Dessa forma, há violação aos arts. 9º e 10 do CPC/2015 quando o órgão julgador acolhe, *ex officio*, matérias de ordem pública sem conceder oportunidade de prévia manifestação aos sujeitos processuais.

V. Possibilidade de controle *ope judicis* da legitimidade extraordinária das associações para a impetração de mandado de segurança coletivo

Relativamente à legitimidade extraordinária das associações para impetração de mandado de segurança coletivo, o art. 5º, LXX, *b*, da Constituição da República assim dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

[...]

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 (destaque meu).

Tal preceito arrola requisitos específicos para permitir a propositura de *writ* coletivo por entidades associativas, quais sejam: i) a constituição de acordo com preceitos legais; ii) o funcionamento mínimo de um ano; e iii) a atuação em defesa dos interesses dos respectivos membros ou associados.

Conquanto estabelecido critério *ope legis* para o reconhecimento da *legitimatío ad causam* das associações – segundo o qual suficiente a presença de ambos os pressupostos para autorizar o manejo de ação mandamental voltada a tutela de direitos transindividuais por tais entidades –, não se interdita o controle judicial em conjuntura na qual constatada a desvirtuação da personalidade jurídica ou demonstrado o uso abusivo da legitimidade coletiva.

Com efeito, os parâmetros estampados no art. 5º, LXX, b, da Constituição da República limitam, *prima facie*, as pessoas jurídicas aptas ao manejo do *mandamus* coletivo, denotando critério formal indispensável à defesa de direitos metaindividuais; entretanto, considerando a relevância dos interesses envolvidos em ações dessa natureza, exige-se demonstração substancial, em cada caso concreto, da higidez das associações para a atuação em defesa de seus substituídos, notadamente em razão dos deletérios efeitos oriundos de demandas coletivas veiculadas por entidades cujos objetivos sociais, a par de excessivamente genéricos, não permitem divisar grau mínimo de vínculo intersubjetivo entre os respectivos associados.

Isso porque, ao autorizar o ajuizamento de ação mandamental por associações *legalmente constituídas* – vale dizer, criadas em observância aos parâmetros fixados em lei –, o art. 5º, LXX, b, da Constituição da República faculta ao legislador ordinário a fixação de

requisitos para possibilitar a defesa coletiva de interesses de seus substituídos pela via mandamental, os quais, atualmente, estão previstos nos arts. 53 e 54 do Código Civil de 2002, que assim dispõem:

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

[...]

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:

I - a denominação, os fins e a sede da associação;

II – os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

III – os direitos e deveres dos associados;

IV – as fontes de recursos para sua manutenção;

V – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;

VI – as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas (destaques meus).

Os dispositivos transcritos prescrevem que associação consiste em união organizada de pessoas com finalidades não econômicas, devendo o respectivo estatuto indicar suas finalidades, cuja ausência implica a invalidade do ato constitutivo. Inobstante os destacados preceitos não imponham um único escopo a cada entidade associativa, da exigência de definição estatutária de seus objetivos deflui a inviabilidade de fixação de propósitos indeterminados, sob pena de permitir-se a constituição de pessoa jurídica voltada a toda e qualquer finalidade distinta da financeira.

Vale dizer, sem embargo da possibilidade de criação de associação para o atendimento dos mais diversos propósitos não econômicos, tais como os de caráter cultural, educacional ou desportivo, a formação de entidade desse jaez com objetivos indeterminados – direcionados, por exemplo, à tutela de todos os interesses amparados pelo ordenamento jurídico –, contraria a exigência legal de especificação da finalidade associativa, consoante doutrina Rodrigo Xavier Leonardo, *in verbis*:

O objeto do ato constitutivo de uma associação corresponde, justamente, à criação de um subtipo associativo, sob organização corporativa, para o desenvolvimento de finalidades não econômicas.

A licitude do objeto associativo deve ser verificada sobretudo na finalidade associativa. A finalidade, além de ser destituída de fins econômicos (elemento completante), deve ser lícita, ou seja, conforme o ordenamento jurídico, a moralidade e os bons costumes.

Obviamente, a conformidade ao ordenamento jurídico deve ser verificada com a amplitude que, atualmente, resguarda-se para os agrupamentos humanos e para as ações coletivas. Deve-se repudiar as tentativas de qualificação de ilegalidade, por exemplo, dos movimentos sociais que, em regra, adotam o modelo associativo (ainda que sem a forma escrita).

[...]

Em todas essas hipóteses, o grau de invalidade aplicável o da nulidade. O ato constitutivo de uma associação com objeto ilícito, impossível ou indeterminado, portanto, seria nulo.

(Associações. 2ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, pp. 216/218 – destaques meus).

Logo, a válida instituição de associação – e, por conseguinte, a viabilidade de impetração de *writ* coletivo por tais pessoas jurídicas –, é condicionada à determinabilidade de seu objeto, requisito caracterizado para possibilidade de identificação de escopos específicos, cuja ausência pode ser judicialmente examinada a fim de aferir a legitimidade ativa para o ajuizamento de ação coletiva destinada à proteção de direitos dos respectivos membros ou associados.

Destaco, nesse contexto, as lições de Sérgio Cruz Arenhardt e Gustavo Osna:

A depender do nomen iuris dado ao procedimento coletivo, oferece-se a legitimidade para agir ao cidadão (tal como sucede com a ação popular), a certas instituições públicas e privadas (conforme ocorre com a ação civil pública, nos termos dos arts. 5º, da LACP, e 82, do CDC) ou ainda a alguns sujeitos especificamente designados (tal como sucede com o mandado de segurança coletivo, na forma do que preveem os arts. 5º LXX, da Constituição, e 21, da Lei 12.016/09). Como regra, supõe-se que a observância desses requisitos legais seja suficiente para ensejar a

certeza de que o interesse metaindividual ou individual de massa esteja adequadamente tutelado em juízo.

Todavia, parece ser irracional acreditar que o simples fato de haver previsão em lei de certa legitimação seja suficiente para ensejar a adequada proteção dos interesses metaindividuais e individuais de massa objeto da demanda. Por outras palavras, a mera previsão em abstrato, na lei, da autorização para que certos entes possam tutelar direitos individuais de massa ou metaindividuais é muito pouco para assegurar uma proteção adequada desses interesses. Nessa singela previsão abstrata não há, de fato, nenhuma garantia de que o legitimado possua qualquer compromisso com a defesa desse interesse. Não se pretende dizer que os legitimados para a tutela coletiva sejam incompetentes ou descompromissados; porém, é certo que, no extenso rol previsto na legislação brasileira, haverá aqueles que têm maior afinidade com certas áreas ou com certos temas do que outros.

[...]

Entre judicializar alguma questão de forma errada, insuficiente ou almejando proteção não desejada pelo grupo (ou não adequada à proteção dos interesses) e deixar as coisas como estão, haverá situações evidentes em que a última alternativa é a “menos pior”. Até mesmo pelos reflexos de uma ação judicial mal conduzida – em termos de tutela jurisdicional e de preclusão a novas discussões – o manejo da tutela coletiva por sujeito inadequado pode conduzir a um agravamento do problema, ao invés de sua solução.

Por isso, e de modo a assegurar a correta proteção dos interesses objeto da tutela coletiva, por qualquer instrumento admissível (ou seja, por ações coletivas ou por outros mecanismos de coletivização), impõe-se que, para além da simples legitimação abstrata, prevista em lei, haja efetiva e concreta demonstração, por parte do sujeito que se coloca como representante da coletividade, de que realmente ele fala em nome daquela coletividade. Essa é a razão pela qual se impõe falar em controle de “representatividade adequada”.

(Curso de Processo Civil Coletivo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 196/197 – destaques meus).

Na mesma linha, Hugo Nigro Mazzilli assenta que, embora as associações possam perseguir, em caráter relativamente genérico, finalidades institucionais compatíveis com a defesa dos interesses transindividuais em litígio, “[e]ssa generalidade não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil

para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo lesado” (*A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural*. 28ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 358 – destaques meus).

No âmbito jurisprudencial, a possibilidade de controle *ope judicis* da legitimidade de entidades associativas para a propositura de ação mandamental coletiva, sobretudo em contexto no qual revelado o caráter genérico dos respectivos objetivos estatutários, foi recentemente abraçada pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal (cf. ARE n. 1.339.496-AgR, Redator p/ Acórdão Ministro ANDRÉ MENDONÇA, j. 7.2.2023, DJe 4.4.2023).

No voto condutor do destacado acórdão, o Sr. Ministro Relatou ressaltou ser inviável o ajuizamento de mandado de segurança coletivo por associações quando constatada a notória indefinição de seus fins associativos, impossibilitando, em consequência, a verificação do grau de pertinência dos filiados à entidade, *in verbis*:

12. Nesta linha, as associações, assim como as entidades de classe ou mesmo os partidos políticos – todos expressos no art. 5º, inc. LXX, da CRFB – emergem como patrocinadoras de interesse de uma multiplicidade de indivíduos, que se unem a partir de um objetivo convergente.

[...]

13. Porém, a mera criação e registro da associação não impõem ou autorizam, no aspecto da atuação processual, a automática e autêntica legitimação ativa das associações.

[...]

16. Sem a determinação razoável de suas finalidades sociais, a associação deixa de informar ao Estado-Juiz e à parte contrária quem, de fato, substitui ou representa em juízo.

17. À ausência dessas informações essenciais sobre a associação, os demais sujeitos do processo têm por fulminadas suas correspondentes tarefas judicantes. Na medida em que não se sabe previamente a que fim se orienta a associação e, com isso, quais filiados ela substitui, não é possível, tanto ao Juiz como ao demandado, fixar balizas mínimas sobre a correlação entre o pedido e seus pretensos titulares. Além disso, quando não se tem uma prognose mínima da repercussão social, econômica ou política da causa judicial, prejudicadas também a defesa e a

formação da convicção do Magistrado.

18. Daí, é certa a afirmação de que a criação de associação, sem uma determinação minimamente delineada de seu objetivo, repercutirá, em ofensa a princípios basilares do processo, de estatuta constitucional, como o acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV) o devido processo legal (art. 5º, inc. LIV), e o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, inc. LV).

[...]

20. Dessarte, em semelhante raciocínio, no cenário da presença das chamadas “associações genéricas” em Juízo e do caso específico do mandado de segurança coletivo, para que a entidade substitua, ordinariamente, seus associados, é insuficiente a mera regularidade registral.

[...]

22. E é nesta excepcionalidade, exatamente, que se insere o caso dos autos.

23. Tenho que a Associação Brasileira de Contribuintes Tributários (ABCT), como expressa a própria denominação, não categoriza um grupo determinado de beneficiários, podendo direcionar sua atuação a qualquer indivíduo, visto que constituída à “congregação de Pessoas Físicas e Jurídicas, Contribuintes de Tributos Federais, Municipais, Estaduais pessoas jurídicas e físicas, entre outras.” (e-doc. 4; p. 1).

[...]

25. Nesse cenário, poderia a agravada patrocinar os mais distintos interesses, visto que, para cumprir seu (demasiadamente genérico) objeto, bastaria deduzir pretensão relativa a uma matéria tributária qualquer.

26. Por conseguinte, tenho por não operada, no caso, a substituição processual preconizada em sede no mandado de segurança coletivo, conforme consentida no art. 5º, inc. LXX, al. “b”, da CRFB.

27. Ademais, a admissão da ABCT no writ coletivo sem maior rigor – na condição de associação genérica – abriria, a meu ver, indesejável precedente, a permitir a banalização das associações e das finalidades associativas assentes em nosso ordenamento jurídico e, para além das citadas violações de ordem processual-constitucional, poderia, inclusive, vir a prejudicar os interesses dos beneficiários supostamente defendidos (destaques meus).

Dessa maneira, a despeito de o art. 5º, LXX, b, da Constituição da República, autorizar associações regularmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano a impetrarem *mandamus* coletivo em defesa de direitos dos seus associados,

viabiliza-se controle judicial substantivo acerca da legitimidade ativa de tais entidades, sobretudo quando voltadas a finalidades institucionais excessivamente genéricas.

Passo, então, ao exame do caso concreto.

VI. Análise do caso concreto

In casu, o **INSTITUTO DEFENDA-SE DAS ILEGALIDADES DO ESTADO** impetrou o presente Mandado de Segurança Coletivo objetivando o reconhecimento da natureza remuneratória ou indenizatória dos plantões e do adicional de insalubridade percebidos pelos servidores públicos integrantes das carreiras de perito e de papiloscopista do Estado do Amapá (fls. 58/124e).

Distribuída a petição inicial, o Sr. Desembargador Relator proferiu despacho mediante o qual determinou a intimação da Impetrante para juntar aos autos cópia de seu estatuto social, de modo a aferir sua legitimidade ativa (fls. 135/136e):

A impetrante argumentou que foi constituída para a defesa dos contribuintes e tem por finalidade proteger os associados das ilegalidades promovidas pelo Estado. Nesse aspecto, considerando que a doutrina e a jurisprudência adotam a teoria da representatividade adequada, é necessário verificar se a impetrante reúne atributos que a tornem representante adequada para buscar a tutela jurisdicional do interesse coletivo alegado. Contudo, não foi apresentado o Estatuto Social, apenas certidão de registro de pessoas jurídicas, as atas de assembléia e as fichas financeiras dos associados. Assim, nos termos do art. 321 do CPC, determino que a autora complete a inicial juntando aos autos o Estatuto Social, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de indeferimento (destaques meus).

Cumprida a determinação (fls. 142/167e), e à vista do caráter genérico dos objetivos sociais da Impetrante, o tribunal de origem julgou extinto o processo sem resolução do mérito, sob o fundamento de que “[...] não há grupo ou direito que o INSTITUTO DEFENDA-SE DAS ILEGALIDADES DO ESTADO não possa representar e/ou defender. Quer

dizer, embora se aceite que a finalidade social possa ser razoavelmente genérica, não se admite que ela abarque indistintamente a defesa de qualquer interesse ou grupo, sob pena de ofender a representatividade adequada do direito posto em análise” (fl. 248e).

Nesse contexto, não resta configurada vulneração à norma estampada no art. 6º do CPC/2015, pois a Corte local, previamente à prolação do acórdão recorrido, determinou a correção do vício processual atinente à falta de juntada do estatuto social da Impetrante aos autos, cumprindo, dessa forma, o dever de prevenção decorrente do princípio cooperativo.

Ademais, a extinção do processo sem resolução do mérito defluiu de vício insanável, uma vez que o cariz genérico dos objetivos associativos da Recorrente não era passível de correção, afastando, portanto, a possibilidade de sobrelevar a deficiência postulatória para o exame do mérito da demanda.

Assim, ausente ofensa ao regramento descrito nos arts. 9º e 10 do CPC/2015, uma vez que o Sr. Desembargador Relator conferiu à Impetrante oportunidade de prévia manifestação acerca de sua legitimidade ativa (fls. 135/136e).

No entanto, como se infere da petição de fl. 167e, a Recorrente se limitou a juntar aos autos cópia dos seus atos constitutivos, *sem tecer qualquer consideração sobre a matéria suscitada, de ofício, pelo órgão julgador*, de modo que, ao contrário do aventado nas razões recursais, o acórdão recorrido não implicou decisão surpresa quanto à pertinência subjetiva para a lide.

Relativamente ao caráter genérico dos objetivos sociais da Recorrente, o art. 2º de seu estatuto social prevê o seguinte (fl. 144e):

Art. 2º. A Associação tem como objetivos:

I – Realizar estudos, programas e projetos em políticas públicas, sem vínculo político ou partidário;

II – Elaborar e realizar propostas de melhoria da gestão pública, especialmente no controle e fiscalização da arrecadação de tributos e dos gastos públicos;

III – Promover na sociedade a importância dos orçamentos, dos tributos e da eficiência nos gastos públicos para a democracia, distribuição de renda e para o desenvolvimento

econômico do Brasil;

IV – Promover a defesa da Constituição e dos princípios democráticos, especialmente os princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública;

V – Incentivar, patrocinar e estudar o aprimoramento das receitas e das despesas do Estado;

VI – Buscar a profissionalização, racionalidade e a simplificação da administração pública, especialmente do sistema tributário;

VII - Apresentar medidas judiciais em defesa dos seus associados em face de ilegalidades e inconstitucionalidades promovidas pelo Estado em qualquer esfera de governo, inclusive de servidores públicos associados;

VIII – Promover a recuperação de créditos que qualquer natureza dos seus associados, inclusive de servidores públicos e de exações tributárias;

IX – Promover, incentivar e defender o estado democrático de direito, mediante a elaboração de estudos, promoção de eventos e propondo ações judiciais visando à defesa desse valor jurídico;

X – Defender os seus associados de qualquer ato Estatal ilegal;

XI – Ministar cursos, palestras, treinamentos e assemelhados;

XII – Participar de outras Entidades ou associações que tenham objetivos comuns ao presente, bem como, de outras Entidades dos sócios institucionais;

XIII – Representar extra e judicialmente todos os seus associados, na qualidade de substituto processual, independentemente de autorização expressa ou relação nominal dos associados substituídos (destaques meus).

Dos excertos acima é possível verificar a ausência de elementos mínimos para delimitar o grupo de pessoas que podem se associar à entidade, possibilitando, portanto, a atuação da Recorrente em favor de direitos coletivos ou individuais homogêneos titularizados, indistintamente, por todos os seus potenciais filiados, em contrariedade à exegese do art. 5º, LXX, *b*, da Constituição da República.

Isso porque os objetivos da entidade associativa são excessivamente abrangentes, abarcando, por exemplo, atuação em oposição a quaisquer ações estatais contrárias à ordem constitucional e aos princípios da Administração Pública (art. 2º, IV), ou o patrocínio de iniciativas voltadas a promover ganhos de eficiência relativamente às

receitas e às despesas públicas (art. 2º, V).

Tais direitos não pertencem a grupo específico, mas, sim, a todo cidadão brasileiro, autorizando qualquer pessoa a pleitear vinculação à Recorrente, independentemente de vínculo intersubjetivo entre os filiados, cujos interesses, inclusive, podem revelar-se antagônicos, à vista da indeterminação dos conceitos previstos nos seus atos constitutivos.

Vale dizer, a Recorrente pode atuar em prol de seus associados quanto a todos os direitos consagrados pela Constituição da República – a exemplo da proteção do meio ambiente, da educação, da higidez do sistema tributário ou de prerrogativas financeiras dos servidores públicos –, tratando-se, portanto, de entidade associativa cujas finalidades são indefinidas e impassíveis de delimitação, vulnerando, portanto, o regramento contido nos arts. 53 e 54, I, do Código Civil de 2002.

Além disso, embora a Recorrente sustente, com amparo no art. 2º, VII e VIII de seu estatuto social, que, “[...] no âmbito de defesa judicial há duas categorias específicas, a saber: servidores públicos e contribuintes” (fls. 271/272e), a mera leitura de tais dispositivos releva tratar-se de rol meramente exemplificativo dos filiados abarcados pelas possíveis ações coletivas aviadas pela Recorrente.

Com efeito, *as destacadas cláusulas estatutárias autorizam a entidade associativa a apresentar medidas judiciais em benefício de todos os seus membros* – os quais, como consignado, podem abranger quaisquer cidadãos brasileiros cujos direitos constitucionais foram afetados por ações do Poder Público –, *inclusive os associados servidores públicos ou contribuintes*.

Ora, o emprego do advérbio *inclusive* pelo art. 2º, VII e VIII do estatuto social denota perspectiva abrangente e não restritiva, razão pela qual a intelecção da disposição estatutária não constitui fundamento idôneo a afastar o cariz genérico dos escopos associativos da Recorrente.

Outrossim, ainda que o fomento ao ajuizamento de ações

coletivas tenha o notório potencial de reduzir a massificação da litigiosidade individual, mitigando diversos entraves decorrentes do elevado número de demandas judiciais em trâmite, tal circunstância não constitui elemento autorizador do afastamento de requisitos normativos condicionantes ao reconhecimento da legitimidade coletiva.

Dessarte, inviável admitir a legitimidade ativa da Recorrente para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo, porquanto o aspecto excessivamente genérico de seus atos constitutivos, a par de possibilitar a filiação de qualquer pessoa física à entidade, impede juízo de correlação ente o grupo substituído e os direitos objeto da lide, impondo-se, por conseguinte, a manutenção do acórdão recorrido.

Posto isto, **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2019/0072528-4

PROCESSO ELETRÔNICO

RMS 60.346 / AP

Números Origem: 0002174-94.2018.8.03.0000 00021749420188030000

PAUTA: 13/06/2023

JULGADO: 13/06/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ASSOCIAÇÃO DE ESTUDO E DEFESA DOS CONTRIBUINTES DO
BRASIL - AEDCON DO BRASIL

ADVOGADOS : ROBERTO ARMOND FERREIRA DA SILVA E OUTRO(S) - AP001275A
CRISLENE MARINHO - AP002572

RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ

PROCURADOR : HÉLIO RIOS FERREIRA E OUTRO(S) - AP001495

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Servidor Público Civil - Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. ROBERTO ARMOND FERREIRA DA SILVA, pela parte RECORRENTE:
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDO E DEFESA DOS CONTRIBUINTES DO BRASIL -
AEDCON DO BRASIL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário em
mandado de segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito
Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.