



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2280900 - SP (2024/0109781-0)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS
ADVOGADO : GERMANO CESAR DE OLIVEIRA CARDOSO - DF028493
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO GENÉRICA. LEGITIMIDADE ATIVA. TEMA N. 1.119/STF INAPLICABILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em exame

1. *O recurso*. Recurso especial interposto por entidade associativa contra acórdão do Tribunal Regional Federal que manteve a extinção, sem resolução do mérito, de mandado de segurança coletivo, por ilegitimidade ativa da impetrante, ajuizado contra autoridade da Secretaria da Receita Federal do Brasil em Bauru, com pedido preventivo de declaração do direito de filiados de excluir a contribuição previdenciária da base de cálculo das contribuições ao PIS/Pasep.

2. *Fato relevante*. Reconhecimento, nas instâncias ordinárias, da ausência de associados submetidos à autoridade apontada como coatora na circunscrição de Bauru e da natureza de associação genérica da impetrante, sem delimitação de categoria específica ou de grupo concretamente representado.

3. *As decisões anteriores*. Sentença de extinção sem resolução do mérito por ilegitimidade ativa; acórdão que confirma o entendimento; embargos de declaração rejeitados.

II. Questão em discussão

4. O ponto controvertido consiste em definir se a associação de caráter genérico possui legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo sem a indicação nominal de seus associados e sem a comprovação de filiação prévia, quando inexistente demonstração de associados alcançados pelos atos da autoridade coatora na respectiva circunscrição.

5. Cumpre, ainda, examinar a incidência da tese firmada no **Tema n. 1.119/STF** ao caso concreto, à vista da natureza genérica da associação impetrante e da ausência de pertinência temática específica.

III. Razões de decidir

6. A Constituição Federal (art. 5º, LXX, *b*) e a Lei n. 12.016/2009 (art. 21) autorizam a substituição processual em mandado de segurança coletivo, exigindo pertinência entre as finalidades estatutárias e os direitos tutelados, bem como representação adequada do grupo substituído.

7. A Suprema Corte fixou a inaplicabilidade do **Tema n. 1.119/STF** às associações genéricas, consolidando que tais entidades não possuem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo sem autorização expressa ou identificação mínima dos substituídos, por ausência de pertinência temática e de delimitação de categoria.

8. No caso, a impetrante não demonstrou a existência de associados submetidos à autoridade coatora na circunscrição de Bauru e ostenta objeto social indeterminado, com atuação voltada a "contribuintes" em geral, o que afasta a representação adequada e o interesse jurídico para a tutela pretendida.

9. Mantém-se o acórdão recorrido que reconheceu a ilegitimidade ativa da associação e a consequente extinção do mandado de segurança coletivo sem resolução do mérito.

IV. Dispositivo e tese

10. Resultado do Julgamento: Recurso especial desprovido, para manter o reconhecimento da ilegitimidade ativa da associação e a extinção do mandado de segurança coletivo.

Tese de julgamento:

1. Associações genéricas, sem delimitação de categoria específica e sem demonstração mínima de associados atingidos pela autoridade coatora, não detêm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo, sendo inaplicável o **Tema n. 1.119/STF**.

2. A substituição processual no mandado de segurança coletivo exige pertinência temática entre as finalidades estatutárias da entidade e os direitos líquidos e certos tutelados.

3. A ausência de associados na circunscrição da autoridade coatora afasta o interesse jurídico e impede a concessão da segurança em mandado de segurança coletivo.

Dispositivos relevantes citados:

CF/1988, art. 5º, LXX, *b*; Lei n. 12.016/2009, art. 1º; Lei n. 12.016/2009, art. 21; CPC, art. 485, VI

Jurisprudência relevante citada:

STF, **ARE n. 1.293.130 RG** (Tema n. 1.119); STF, **ARE n. 1.339.496 AgR**; STF, **ARE n. 1.388.698 AgR**; STF, **Rcl n. 1.097 AgR**; STF, Súmulas n. 629 e 630;

STJ, **AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.225.448/DF**; STJ, **AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.178.265/SP**; STJ, **AgInt nos EDcl no REsp n. 1.954.284/TO**.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conhecer do recurso especial e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de agosto de 2026.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2280900 - SP (2024/0109781-0)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS
ADVOGADO : GERMANO CESAR DE OLIVEIRA CARDOSO - DF028493
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO GENÉRICA. LEGITIMIDADE ATIVA. TEMA N. 1.119/STF INAPLICABILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em exame

1. *O recurso*. Recurso especial interposto por entidade associativa contra acórdão do Tribunal Regional Federal que manteve a extinção, sem resolução do mérito, de mandado de segurança coletivo, por ilegitimidade ativa da impetrante, ajuizado contra autoridade da Secretaria da Receita Federal do Brasil em Bauru, com pedido preventivo de declaração do direito de filiados de excluir a contribuição previdenciária da base de cálculo das contribuições ao PIS/Pasep.

2. *Fato relevante*. Reconhecimento, nas instâncias ordinárias, da ausência de associados submetidos à autoridade apontada como coatora na circunscrição de Bauru e da natureza de associação genérica da impetrante, sem delimitação de categoria específica ou de grupo concretamente representado.

3. *As decisões anteriores*. Sentença de extinção sem resolução do mérito por ilegitimidade ativa; acórdão que confirma o entendimento; embargos de declaração rejeitados.

II. Questão em discussão

4. O ponto controvertido consiste em definir se a associação de caráter genérico possui legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo sem a indicação nominal de seus associados e sem a comprovação de filiação prévia, quando inexistente demonstração de associados alcançados pelos atos da autoridade coatora na respectiva circunscrição.

5. Cumpre, ainda, examinar a incidência da tese firmada no **Tema n. 1.119/STF** ao caso concreto, à vista da natureza genérica da

associação impetrante e da ausência de pertinência temática específica.

III. Razões de decidir

6. A Constituição Federal (art. 5º, LXX, *b*) e a Lei n. 12.016/2009 (art. 21) autorizam a substituição processual em mandado de segurança coletivo, exigindo pertinência entre as finalidades estatutárias e os direitos tutelados, bem como representação adequada do grupo substituído.

7. A Suprema Corte fixou a inaplicabilidade do **Tema n. 1.119/STF** às associações genéricas, consolidando que tais entidades não possuem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo sem autorização expressa ou identificação mínima dos substituídos, por ausência de pertinência temática e de delimitação de categoria.

8. No caso, a impetrante não demonstrou a existência de associados submetidos à autoridade coatora na circunscrição de Bauru e ostenta objeto social indeterminado, com atuação voltada a "contribuintes" em geral, o que afasta a representação adequada e o interesse jurídico para a tutela pretendida.

9. Mantém-se o acórdão recorrido que reconheceu a ilegitimidade ativa da associação e a consequente extinção do mandado de segurança coletivo sem resolução do mérito.

IV. Dispositivo e tese

10. Resultado do Julgamento: Recurso especial desprovido, para manter o reconhecimento da ilegitimidade ativa da associação e a extinção do mandado de segurança coletivo.

Tese de julgamento:

1. Associações genéricas, sem delimitação de categoria específica e sem demonstração mínima de associados atingidos pela autoridade coatora, não detêm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo, sendo inaplicável o **Tema n. 1.119/STF**.

2. A substituição processual no mandado de segurança coletivo exige pertinência temática entre as finalidades estatutárias da entidade e os direitos líquidos e certos tutelados.

3. A ausência de associados na circunscrição da autoridade coatora afasta o interesse jurídico e impede a concessão da segurança em mandado de segurança coletivo.

Dispositivos relevantes citados:

CF/1988, art. 5º, LXX, *b*; Lei n. 12.016/2009, art. 1º; Lei n. 12.016/2009, art. 21; CPC, art. 485, VI

Jurisprudência relevante citada:

STF, **ARE n. 1.293.130 RG** (Tema n. 1.119); STF, **ARE n. 1.339.496 AgR**; STF, **ARE n. 1.388.698 AgR**; STF, **Rcl n. 1.097 AgR**; STF, Súmulas n. 629 e 630;

STJ, **AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.225.448/DF**; STJ, **AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.178.265/SP**; STJ, **AgInt nos EDcl no REsp n. 1.954.284/TO**.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de recurso especial manejado pela **Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos – ANCT**, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, o qual confirmou a decisão monocrática antes proferida, mantendo a extinção do processo sem resolução do mérito ante a ilegitimidade da associação impetrante.

O acórdão foi assim ementado (fl. 976):

AGRAVO INTERNO. APELAÇÃO. ART. 1.021, § 3º DO NCPC. REITERAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

- A vedação insculpida no art. 1.021, §3º do CPC/15 contrapõe-se ao dever processual estabelecido no §1º do mesmo dispositivo.

- Se a parte agravante apenas reitera os argumentos ofertados na peça anterior, sem atacar com objetividade e clareza os pontos trazidos na decisão que ora se objurga, com fundamentos novos e capazes de infirmar a conclusão ali manifestada, decerto não há que se falar em dever do julgador de trazer novéis razões para rebater alegações genéricas ou repetidas, que já foram amplamente discutidas.

- Agravo interno desprovido.

Os embargos declaratórios opostos foram rejeitados, nos termos do acórdão de fls. 1.022/1.026.

No apelo raro, a parte recorrente aponta violação aos arts. 1º e 21 da Lei n. 12.016/2009, ao argumento de que "*não foi carregada a lista de associados com sede fiscal na Seção Judiciária de impetração, para demonstrar a existência de filiados, por não existir tal necessidade em sede de ação mandamental, atuando a recorrente como substituta processual*" (fl. 1.038); e "*não há que se falar em falta de legitimidade passiva ou interesse processual pelo simples fato de não restar comprovada a existência de associados na área de atuação da autoridade coatora, uma vez que a associação possui âmbito nacional e pretende defender os filiados com domicílio no local de impetração*" (fl. 1.041), invocando o Tema n. 1.119/STF em seu favor.

Foram ofertadas contrarrazões às fls. 1.111/1.144, em que a Fazenda Nacional postulou o não conhecimento da insurgência especial pelo óbice da Súmula n. 7/STJ e, no mérito, o seu desprovimento, defendendo a ausência de legitimidade e interesse processual da impetrante.

Por ocasião do julgamento do **AREsp n. 2.624.433/SP** (reatuado como **REsp n. 2.280.900/SP**), neguei provimento ao agravo, em razão da incidência da Súmula n. 7/STJ (fls. 1.235/1.237). Posteriormente, no julgamento colegiado, o meu entendimento ficou vencido quanto à preliminar de não conhecimento do recurso especial (cf. fls.

1.278/1.297), prevalecendo o voto do eminente Ministro Paulo Sérgio Domingues, que deu provimento ao agravo interno para viabilizar o exame do mérito da tese jurídica suscitada.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Consta dos autos que a **Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos – ANCT** impetrou mandado de segurança coletivo contra o Senhor Delegado da Secretaria da Receita Federal do Brasil em Bauru, visando à obtenção de segurança preventiva para declarar o direito de seus filiados de excluir a contribuição previdenciária da base de cálculo das contribuições ao PIS/Pasep.

A sentença extinguiu o processo sem resolução do mérito, em virtude da ilegitimidade da parte, *"considerando que a Impetrante está sediada em Brasília e que não colacionou aos autos nenhum documento que comprove a existência de filiados na circunscrição da Receita Federal Bauru, conclui-se que a Autoridade Impetrada não detém legitimidade para o presente mandado de segurança"* (fl. 768).

Ratificando esse provimento jurisdicional, o acórdão recorrido constata a ausência de associados, no domicílio em que impetrado o *mandamus*, e reconhece a consequente ausência de interesse jurídico da associação, pois *"não foi promovido o mandado de segurança na defesa de uma categoria ou grupo de pessoas jurídicas concretamente"* (fl. 982).

Assim, a questão que se põe a ser decidida é se a parte recorrente deteria ou não legitimidade para impetrar o presente *writ*.

O ordenamento brasileiro, em situações especiais, autoriza o manejo de substituição processual, instituto pelo qual um legitimado extraordinário – v.g. partido político, sindicato, entidade de classe ou associação – atua em nome próprio, mas na defesa de interesse alheio, sendo dispensada a autorização especial dos substituídos nessa hipótese.

O próprio texto constitucional, no capítulo dos direitos e garantias individuais e coletivos, prevê em seu art. 5º, LXX, *b*, que: *"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"*.

Nos idos de 1999, o STF, ao julgar a **Rcl n. 1.097-AgR**, sob a Relatoria do Ministro Moreira Alves, explicitava que, no mandado de segurança coletivo, *"a entidade*

de classe ou a associação é parte legítima para impetrá-lo, ocorrendo, nesse caso, substituição processual", distinguindo-se "o substituto como parte em sentido formal e os substituídos como partes em sentido material, por serem estes, embora não integrando a relação processual, titulares do direito que, em nome próprio, é defendido pelo substituto".

Em âmbito legal, a Lei n. 12.016/2009 dispõe sobre a legitimidade ativa para impetração do mandado de segurança coletivo:

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.

Ocorre que a autorização constitucional e legal para o uso da substituição processual por associações deve observar alguns limites, sob pena de essa ação se converter em ilegítimo abuso do direito.

Com efeito, conforme lecionam Anderson Ricardo Fogaça e Gustavo Swain Kfoury, impõe-se o controle material da adequação da legitimidade extraordinária, porquanto a entidade impetrante deve manter vínculo estatutário e institucional com o direito cuja tutela pretende, de modo a assegurar que sua atuação esteja efetivamente voltada à defesa dos interesses do grupo representado. Advertem os autores, ainda, que a atuação de associações genéricas, desprovidas de recorte claro de categoria ou finalidade, fragiliza a lógica da substituição processual e potencializa o risco de decisões dissociadas das reais necessidades dos titulares do direito (**Mandado de segurança comentado: Lei n. 12.016/2009**. Coordenação de Denise Hammerschmidt. Curitiba: Juruá, 2026, p. 232).

Os referidos doutrinadores ainda complementam (**Mandado de segurança comentado: Lei n. 12.016/2009**. Coordenação de Denise Hammerschmidt. Curitiba: Juruá, 2026, p. 233):

[...] a legitimação coletiva não é atributo absoluto, mas relacional. Ela depende da correspondência entre o perfil institucional do legitimado e a estrutura do direito tutelado. Quando essa correspondência não existe, a substituição

processual perde a sua razão de ser e compromete a legitimidade da tutela coletiva. O controle de representação adequada, nesse contexto, funciona como mecanismo de proteção do próprio grupo substituído.

Sobre a temática da necessidade de autorização expressa dos substituídos no *writ* coletivo ajuizado por associação, o Supremo Tribunal Federal julgou o **ARE n. 1.293.130/SP-RG (Tema n. 1.119/STF)** sob o rito da repercussão geral, sedimentando a tese de ser "*desnecessária a autorização expressa dos associados, a 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*".

Consta da fundamentação de mencionado julgado o alicerce de que, "*em relação ao mandado de segurança coletivo impetrado por associação, é desnecessária a autorização expressa dos associados, a filiação prévia à data da impetração e a relação nominal destes na inicial, visto que, nessa situação, ocorre a substituição processual prevista no artigo 5º, LXX, b, da Constituição Federal*".

Eis a ementa do citado acórdão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO RECONHECIDO EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO IMPETRADO POR ASSOCIAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA DE VALORES PRETÉRITOS. CONTROVÉRSIA QUANTO À LEGITIMIDADE ATIVA. TEMAS 82 E 499 DA REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICABILIDADE. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA. PRECEDENTES. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.

(**ARE n. 1.293.130 RG**, Relator(a): Ministro Presidente, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito Dje-001 divulg 7/1/2021 public 8/1/2021.)

Nessa linha de entendimento, destaco ainda a existência de dois enunciados sumulares do Pretório Excelso:

Súmula n. 629/STF. *A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes.*

Súmula n. 630/STF. *A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.*

No julgamento dos aclaratórios desse precedente – **Tema n. 1.119/STF**, o Ministro Luís Roberto Barroso, provocado pela Fazenda Nacional, consignou, em voto-

vogal, que, "no caso concreto, esta Corte não analisou se associações genéricas, que não representam quaisquer categorias econômicas e profissionais específicas, como é o caso da ANCT, podem ter seus associados beneficiados por decisões em mandado de segurança coletivo. Ou seja, esse tema ainda está em aberto e pode vir a ser arguido pela União e discutido pelas instâncias ordinárias e, inclusive, em outro momento, por esta Corte".

Posteriormente essa questão da legitimidade de associação genérica foi objeto de pronunciamento expresso da Suprema Corte, ao julgar o **ARE n. 1.339.496 AgR**, afastando-se a aplicação do **Tema n. 1.119/STF** para essa específica hipótese, deliberando-se que a dispensa de apresentação de associados ou comprovação de filiação prévia para fins de legitimidade ativa de associação não se aplica aos casos de associação genérica.

Veja-se a fundamentação do voto condutor do Ministro André Mendonça no caso:

Da não aplicação do Tema RG nº 1.119 ao caso - associação genérica

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.

14. Explico. Para que se opere regularmente a substituição processual — em observância ao que decidido no Tema RG nº 1.119 — **é necessário que a associação determine, minimamente, o seu objeto social**, a partir do qual definido o conjunto de seus associados.

15. No que atina aos fins associativos, a doutrina alerta:

"Os fins ou objeto associativo é a verdadeira razão de ser das associações. É o motivo pelo qual a associação foi criada. É da análise dos fins que se depreende se a associação é lícita ou ilícita. Os fins podem ser das mais variadas espécies, como, por exemplo: recreativo, esportivo, cultural, científico etc. A evolução da sociedade e a maior complexidade das relações humanas fazem nascer associações com fins antes inimagináveis. Quaisquer que sejam os fins da associação, o que importa é que os mesmos não sejam ilícitos, pois, nesse caso, acarreta a dissolução do ente associativo. [...]"

Ainda não será admitida a associação com fins indeterminados ou indetermináveis (art. 104, II, do CC)."

(TEIXEIRA, Wendel de Brito Lemos. Manual das associações civis e organizações religiosas. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora. 2019; p. 108; grifos acrescidos).

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 estatura 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).

19. Embora a tese exarada no RE nº 612.043-RG/PR, Tema RG nº 499, não se amolde, especificamente, ao mandado de segurança coletivo — porque restrita a ações coletivas sob o rito ordinário —, entendo ser possível referenciá-la, no contexto da cognição ora empreendida, justamente nesse ponto, diante da ressalva feita pelo e. Ministro Marco Aurélio, Relator daquele leading case. [...]

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.**

21. Nessa ordem de ideias, **entendo ter suma importância** a ressalva encartada no julgamento do citado paradigma, em sede de embargos de declaração, Tema RG nº 1.119, ARE nº 1.293.130-RG-ED/SP, feita pelo e. Ministro Roberto Barroso sobre a **inaplicabilidade da tese ali firmada à situação das associações genéricas**, *ipsis litteris*:

"4. Em relação a ambos os pontos suscitados, entendo, nos termos do voto do relator, que os embargos não merecem ser providos. No entanto, em relação ao segundo ponto, tecerei breves considerações na mesma linha do que afirmado por S. Exa.

5. Nos embargos, a Procuradoria da Fazenda Nacional suscita que "[a] criação de associações, com poucos ou nenhum associado em determinada circunscrição, voltadas para obter tutelas judiciais que possam ser estendidas a terceiros, após a filiação destes (onerosa, obviamente) é um exemplo. Trata-se de uma subversão do modelo de prestação de serviços advocatícios hoje vigente, que tem se tornado comum: a venda de serviços jurídicos após a obtenção de sentença favorável".[2] A União, portanto, sustenta que associações que não representam qualquer categoria profissional ou econômica específica têm se utilizado da substituição processual em ações coletivas como forma de atrair associados e vender seus serviços, a exemplo da Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos (ANCT).

6. Entendo, conforme consta do voto do relator, que, **no caso concreto, esta Corte não analisou se associações genéricas, que não representam quaisquer categorias econômicas e profissionais específicas, como é o caso da ANCT, podem ter seus associados beneficiados por decisões em mandado de segurança coletivo. Ou seja, esse tema ainda está em aberto e pode vir a ser arguido pela União e discutido pelas instâncias ordinárias e, inclusive, em outro momento, por esta Corte.**" (Voto-vogal no ARE nº 1.293.130-RG-ED/SP, Tema RG nº 1.119, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 18/12/2021, j. 10/02/2022; grifos acrescidos).

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).

24. Ante a notória indefinição de seu objeto, poderia a agravada laborar em prol de todo e qualquer contribuinte, sem a menor identificação de "circunstância", "classe" ou "origem comum" — como estabelece o supracitado art. 81 do Código de Defesa do Consumidor.

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.

28. Tais entidades genéricas poderiam, inclusive, indicar o ingresso posterior na associação de interessados que, ao tempo da formação do título executivo, nem mesmo detinham causa de pedir para deduzir sua pretensão em Juízo. A fim de angariar maior número de associados, bastaria a tais associações (também conhecidas como associações de gaveta) a oferta do cumprimento de sentença individual a quem a elas aderisse, em qualquer tempo.

[...]

31. Em apreensão muito esclarecedora, o **Plenário do Supremo Tribunal Federal promoveu ressalva expressa pela vedação da aplicação do Tema RG nº 1.119 em mandado de segurança coletivo impetrado por outra associação semelhante, a ANCT (Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos), também considerada "associação genérica".**[...]

32. Em conclusão, à evidência da parca delimitação de seu objeto e da ambiguidade de sua representatividade - aponto, já afirmada desde a sentença -, em especial para as finalidades de adequadamente figurar em processo coletivo, entendo por incluir na ressalva multicitada a ora agravada, Associação Brasileira de Contribuintes Tributários, de modo a assentar que a tese de julgamento fixada no Tema RG nº 1.119 **não se aplica in casu** e, identificando-a como associação genérica, reconhecer sua sua ilegitimidade ativa ad causam.

33. Cumpre registrar, por oportuno e relevante, que o lastro para reconhecer, nesta sede processual, a ilegitimidade ativa advém, exatamente, da evidência de que esta questão, em específico, foi objeto de inequívoca expressão, na forma de ressalva, em julgamento no âmbito de aplicação da sistemática da Repercussão Geral, notadamente para estabelecimento de distinguishing.

Confira-se a ementa desse julgado:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CONTRIBUINTES TRIBUTÁRIOS (ABCT). ARE Nº 1.293.130-RG-ED/SP; TEMA RG Nº 1.119: PARADIGMA NÃO APLICÁVEL AO CASO. RESSALVA REGISTRADA NO PRÓPRIO LEADING CASE. IDENTIFICAÇÃO DE ASSOCIAÇÃO GENÉRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. No julgamento do ARE nº 1.293.130-RG/SP, Tema RG nº 1.119, o Supremo Tribunal Federal assentou a desnecessidade de apresentação de relação nominal de associados ou comprovação de filiação prévia para que fique

configurada a legitimidade ativa de associação em mandado de segurança coletivo.

2. No julgamento do leading case, ressaltou-se o caso das chamadas associações genéricas, conforme voto-vogal do eminente Ministro Roberto Barroso: "Entendo, conforme consta do voto do relator, que, no caso concreto, esta Corte não analisou se associações genéricas, que não representam quaisquer categorias econômicas e profissionais específicas, como é o caso da ANCT, podem ter seus associados beneficiados por decisões em mandado de segurança coletivo. Ou seja, esse tema ainda está em aberto e pode vir a ser arguido pela União e discutido pelas instâncias ordinárias e, inclusive, em outro momento, por esta Corte."

3. A agravada insere-se na hipótese de associação genérica, pela indeterminação de seu objeto social e de seu rol de associados, razão pela qual não aplicável, ao caso, a tese fixada no Tema RG nº 1.119.

4. Reconhecida a ilegitimidade ativa da ABCT.

5. Agravo regimental da União (Fazenda Nacional) ao qual se dá provimento, para negar provimento ao agravo em recurso extraordinário, revigorando-se o acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

(ARE n. 1.339.496 AgR, Relator(a): Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: André Mendonça, Segunda Turma, julgado em 7/2/2023, Processo Eletrônico Dje-s/n divulg 4/4/2023 public 10/4/2023.)

Nessa linha, a propósito, veja-se o seguinte julgado do STF:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ILEGITIMIDADE ATIVA. ASSOCIAÇÃO GENÉRICA. INAPLICABILIDADE NOS TEMAS Nº 82 E Nº 499 DE RG, RELATIVOS A AÇÕES DE RITO ORDINÁRIO. INAPLICABILIDADE DO TEMA RG Nº 1.119. PRECEDENTE: ARE Nº 1.339.496/RJ.

1. Ausência de identidade com os Temas nº 82 e nº 499 da Repercussão Geral, que tratam de ações coletivas de rito ordinário.

2. Associações genéricas, ressalva expressa de aplicação do Tema nº 1.119 da Repercussão Geral.

3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(ARE n. 1.388.698 AgR, Relator(a): André Mendonça, Segunda Turma, julgado em 24/10/2023, Processo Eletrônico Dje-s/n divulg 16/11/2023 public 17/11/2023.)

No caso em exame, a Corte Regional concluiu pela ilegitimidade da Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos – ANCT aos seguintes fundamentos (fl. 982):

Dessa forma, a par de todo exposto, embora possa se ter por prescindível a autorização e lista nominal dos substituídos sujeitos a competência territorial do órgão julgador, é necessária a indicação dos beneficiados que estejam submetidos à autoridade apontada como coatora e, na hipótese em tela, impetrado o mandado de segurança coletivo em face do Delegado da Receita Federal de Bauru/SP, verifica-se a ausência de associados domiciliados no município de Bauru, Estado de São Paulo, não trazendo a associação aos autos o rol de associados domiciliados na municipalidade, ao contrário do que alega em sede preliminar.

Se o que se busca no mandamus é ordem para que a autoridade administrativa restabeleça uma situação de legalidade, estendendo-se o alcance da sentença sobre os limites de competência da autoridade coatora, não comprovado existirem associados atingidos por ato do Delegado da Receita Federal do Brasil em Bauru/SP, não se verifica utilidade na concessão do provimento jurisdicional visado. Mesmo que, futuramente, a entidade, casualmente, possa agrupar associados, não se tem por atendido o requisito do interesse jurídico, pois não foi promovido o mandado de segurança na defesa de uma categoria ou grupo de pessoas jurídicas concretamente, apontando os elementos dos autos haver evidente desvio da finalidade prevista em lei, objetivando a associação com eventual título judicial em seu favor obter novos associáveis.

Assim, na espécie, verifica-se que a associação enquadra-se na hipótese de associação genérica, a qual, portanto, não tem legitimidade para a impetração de mandado de segurança sem a apresentação da lista de associados ou a comprovação de filiação prévia.

Aderindo a essa nova orientação do STF, confirmam-se os julgados do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS. LEGITIMIDADE ATIVA. ACÓRDÃO RECORRIDO PELA INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. DECISÃO SUPRESSA NÃO EVIDENCIADA ALTERAÇÃO DO ACÓRDÃO A QUO. EXAME DE PROVAS. INADMISSIBILIDADE.

1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

2. Não há violação do art. 1.022 do CPC/2015 quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, externa fundamentação adequada e suficiente à conclusão do acórdão embargado.

3. A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 1.339.496/RJ, estabeleceu uma hipótese de exceção à tese definida no ARE 1.293.130/SP (Tema 1.119); e decidiu que associações genéricas não têm legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo sem autorização expressa de seus associados.

4. No caso dos autos, considerada a premissa fática descrita pelo Tribunal de Justiça e o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não há como se conhecer do recurso especial quanto à tese de violação do art. 21 da Lei n. 12.016/2009, mesmo se considerada a distinção entre as entidades associativas ABCT e ANCT, porquanto eventual conclusão em contrário dependeria do exame de provas, providência inadequada na via do especial, consoante enuncia a Súmula 7 do STJ.

5. No que se refere à tese de violação do art. 10 do CPC/2015, o recurso também não pode ser conhecido, à luz das Súmulas 7 do STJ e 284 do STF, pois o órgão julgador registrou, expressamente, o fato de a ilegitimidade ativa ter sido suscitada pelo DF, o que evidencia não se tratar de decisão surpresa, ao tempo em que eventual conclusão em contrário também dependeria do reexame do acervo probatório.

6. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.225.448/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 16/8/2023.)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS (ANCT). ASSOCIAÇÃO GENÉRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. PROVIMENTO NEGADO.

1. Trata-se, na origem, de mandado de segurança coletivo visando à declaração, em favor dos associados da Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos, da inexigibilidade das contribuições ao PIS/PASEP e da COFINS, com a inclusão dessas contribuições na respectiva base de cálculo e, ao final, visando à restituição ou compensação dos valores indevidamente recolhidos a esse título.

2. O Tribunal de origem extinguiu o processo sem julgamento de mérito considerando que a finalidade da associação é genérica, não se relacionando a uma categoria, coletividade ou classe específica, mas pretendendo representar todos os contribuintes brasileiros, sem delimitação de interesse específico.

3. Ao julgar o ARE 1.293.130/SP, sob o regime de repercussão geral (Tema 1.119), o Supremo Tribunal Federal concluiu pela dispensa de autorização expressa ou apresentação da relação nominal dos substituídos para a impetração do mandado de segurança coletivo por associação. Todavia, registrou que essa tese não se aplica a associações genéricas, "que não representam quaisquer categorias econômicas e profissionais específicas, como é o caso da ANCT".

4. Assim, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o ARE 1.339.496/AgR, estabeleceu que as entidades associativas de caráter genérico não possuem legitimidade ativa para a impetração de mandado de segurança coletivo em favor de seus associados, fazendo alusão expressa à generalidade da associação recorrida - Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos (ANCT).

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.178.265/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, DJEN de 15/8/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. LEGITIMIDADE. ASSOCIAÇÃO GENÉRICA. CASO EM QUE NÃO SE APLICA O PRECEDENTE, POR EXPRESSO ENTENDIMENTO DO STF. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA AFASTAR A LEGITIMIDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Trata-se, na origem, de mandado de segurança preventivo impetrado pela Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos -ANCT, com o intuito de excluir da base de cálculo do PIS e da Cofins importação os valores relativos ao ICMS sobre o desembaraço aduaneiro, bem como das próprias contribuições, sendo considerado apenas o valor aduaneiro, nos termos do art. VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT.

II - O Juízo de primeira instância julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, com fundamento no art. 267, I, IV e VI, diante da ausência dos pressupostos de constituição válida e da falta de interesse de agir da associação impetrante (fls. 51-55).

III - O Tribunal Regional Federal da 1ª Região deu provimento ao recurso de apelação da associação para reconhecer a legitimidade da referida associação e julgar procedente o pedido.

IV - O recurso especial merece acolhimento no que diz respeito à alegada ilegitimidade ativa da ANCT. O Tribunal de origem anulou a sentença, reconhecendo a legitimidade da ANCT para, na qualidade de substituto processual, postular em juízo em prol dos direitos dos associados que representa, dispensando a relação nominal dos afiliados e seus respectivas autorizações.

V - O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o ARE n. 1.293.130/SP (Tema n. 1.119), fixou o entendimento no sentido da desnecessidade da autorização expressa dos associados, a 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.

VI - Entretanto, a Segunda Turma do Supremo Tribunal federal estabeleceu expressa e nominalmente como hipótese de exceção à tese definida no ARE n. 1.293.130/SP (Tema n. 1.119), a situação processual envolvendo a ANCT, ora recorrente. Em suma, a Suprema Corte decidiu que a referida associação não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo sem autorização expressa de seus associados. Conforme consta do referido julgado: "No julgamento do leading case, ressaltou-se o caso das chamadas associações genéricas, conforme voto-vogal do eminente Ministro Roberto Barroso:

"Entendo, conforme consta do voto do relator, que, no caso concreto, esta Corte não analisou se associações genéricas, que não representam quaisquer categorias econômicas e profissionais específicas, como é o caso da ANCT, podem ter seus associados beneficiados por decisões em mandado de segurança coletivo. Ou seja, esse tema ainda está em aberto e pode vir a ser arguido pela União e discutido pelas instâncias ordinárias e, inclusive, em outro momento, por esta Corte". 3. A agravada insere-se na hipótese de associação genérica, pela indeterminação de seu objeto social e de seu rol de associados, razão pela qual não aplicável, ao caso, a tese fixada no Tema RG nº 1.119" (ARE n. 1.339.496 AgR, relator Ministro Edson Fachin, relator p/ acórdão Ministro André Mendonça, Segunda Turma, julgado em 7/2/2023).

VII - Como visto, o entendimento adotado no precedente acima transcrito está baseado na premissa de que a ANCT é uma associação genérica, que não representa uma categoria econômica e profissional específica, sendo indeterminado o seu objeto social e o rol dos associados, de modo ser inaplicável a tese fixada no julgamento do Tema n. 1.119 STF.

VIII - Correta a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial da Fazenda Nacional, reconhecendo a ilegitimidade ativa da associação recorrida e, por consequência, julgar extinto o mandado de segurança coletivo, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

IX - Agravo interno improvido.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 1.954.284/TO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 15/8/2024.)

Assim, de rigor a manutenção do acórdão recorrido, no que reconheceu a ilegitimidade ativa da associação para figurar no polo ativo deste *mandamus*.

ANTE O EXPOSTO, conheço do recurso especial e nego-lhe provimento.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0109781-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.280.900 / SP

Número Origem: 50019536820184036108

PAUTA: 18/08/2026

JULGADO: 18/08/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS

ADVOGADO : GERMANO CESAR DE OLIVEIRA CARDOSO - DF028493

RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Contribuições - Contribuições Sociais - Cofins

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento a Dra. SARA MENDES CARCARÁ, pela parte RECORRIDA:
FAZENDA NACIONAL

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, conheceu do recurso especial e negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.