

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO**

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO TRIBUTÁRIO: LIMITES DA  
COISA JULGADA E SUA UTILIZAÇÃO NO ÂMBITO DAS ASSOCIAÇÕES**

Rafael Nojiri Gonçalves

Brasília-DF

2025

**RAFAEL NOJIRI GONÇALVES**

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO TRIBUTÁRIO: LIMITES DA  
COISA JULGADA E SUA UTILIZAÇÃO NO ÂMBITO DAS ASSOCIAÇÕES**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre no Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino e Pesquisa – IDP.

Orientador(a): Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne

Código de catalogação na publicação – CIP

G635m Gonçalves. Rafael Nojiri

Mandado de segurança coletivo tributário: limites da coisa julgada e sua utilização no âmbito das associações / Rafael Nojiri Gonçalves. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

127 f. : il.

Orientador: Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne

Dissertação (Mestrado em Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Coisa julgada. 2. Direito Tributário. 3. Mandado de segurança coletivo. I. Título

CDDir 341.4

**RAFAEL NOJIRI GONÇALVES**

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO TRIBUTÁRIO: LIMITES DA  
COISA JULGADA E SUA UTILIZAÇÃO NO ÂMBITO DAS ASSOCIAÇÕES**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre no Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino e Pesquisa – IDP.

Aprovado em:

**Banca Examinadora**

\_\_\_\_\_  
Orientadora: Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne - Instituto Brasileiro de Ensino,  
Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luciano Felício Fuck - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e  
Pesquisa – IDP  
Convidado

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Diego Diniz Ribeiro - Fundação Getulio Vargas - FGV / SP  
Convidado

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha esposa, Luiza, pelo amor, paciência e apoio incondicional em todos os momentos.

Aos meus filhos, Victor e Luiza, fonte constante de inspiração, alegria e motivação.

Aos meus queridos pais, Daniel e Mitico, à minha irmã Lais e à minha Batcham Rosa, pela presença constante, pelo apoio incondicional e pelos exemplos de vida e ensinamentos que me guiaram e sustentaram ao longo de toda esta jornada.

Aos amigos Ruy Guilherme Trevisan Borba, Matteus Macedo e Tracy Reinaldet, pela presença constante e pelo incentivo ao longo desta caminhada, e aos demais amigos que, com companheirismo e generosidade, fizeram parte desta trajetória e contribuíram para que ela fosse mais leve e significativa.

Ao sócio e amigo Edemilso, e a todo o time Fiscaltec, pela parceria, apoio constante e contribuição essencial ao longo desta jornada.

À minha orientadora, Professora Maysa Pittondo Deligne, pela orientação dedicada e constante incentivo ao longo desta pesquisa; aos Professores Luciano Fuck e Diego Diniz Ribeiro, pela honrosa participação na banca examinadora e pelas valiosas observações que enriqueceram este trabalho; bem como aos Professores Smith Barreni, José Roberto Vieira, Paulo Cesar Conrado, Ronaldo Felix e a todos os demais mestres e doutrinadores que me acompanharam ao longo da formação, pelos ensinamentos e contribuições fundamentais ao desenvolvimento desta dissertação.

A Deus, por me conceder força, sabedoria e discernimento ao longo desta jornada, iluminando meus caminhos mesmo nos momentos de incerteza e renovando minha esperança a cada etapa.

Meu sincero agradecimento a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta dissertação.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar os efeitos e os limites da coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo em matéria tributária, à luz das especificidades da tutela coletiva de direitos e dos desafios teóricos e práticos que envolvem sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. Parte-se da análise da garantia constitucional do Mandado de Segurança, em sua modalidade coletiva, para examinar as particularidades do regime da coisa julgada nesse contexto, considerando suas dimensões objetiva, subjetiva, temporal e territorial. A investigação também abrange temas correlatos, como a vinculação dos contribuintes às decisões proferidas por substituição processual, a relevância da representatividade adequada e da pertinência temática das entidades legitimadas, bem como os efeitos da coexistência entre ações coletivas e individuais, especialmente quanto à litispendência e ao risco de decisões conflitantes. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com base em metodologia bibliográfica e documental, inserida na vertente jurídico-dogmática, permitindo uma análise técnica e sistemática das normas jurídicas, da jurisprudência e da doutrina especializada. A investigação parte da análise histórica e normativa do Mandado de Segurança Coletivo, passa pela teoria geral da coisa julgada e culmina na avaliação crítica dos entraves enfrentados na prática forense, especialmente no que se refere à delimitação dos efeitos subjetivos das decisões e à representatividade das entidades legitimadas. Ao final, busca-se contribuir para o aprimoramento da aplicação da coisa julgada coletiva no âmbito tributário, no intuito de promover maior segurança jurídica e efetividade na tutela dos direitos dos contribuintes.

**Palavras-chave:** Mandado de Segurança Coletivo; Coisa Julgada; Direito Tributário; Substituição processual; Extensão da decisão judicial.

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the effects and limits of res judicata in collective writs of mandamus in tax matters, in light of the specificities of collective rights protection and the theoretical and practical challenges involving its application in the Brazilian legal system. It begins with an analysis of the constitutional guarantee of the writ of mandamus, in its collective form, to examine the particularities of the res judicata regime in this context, considering its objective, subjective, temporal, and territorial dimensions. The investigation also covers related topics, such as taxpayers' binding to decisions issued by procedural substitution, the relevance of adequate representation and thematic pertinence of legitimized entities, as well as the effects of coexistence between collective and individual actions, especially regarding lis pendens and the risk of conflicting decisions. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary methodology, inserted in the legal-dogmatic aspect, allowing a technical and systematic analysis of legal norms, jurisprudence, and specialized doctrine. The investigation starts from the historical and normative analysis of the collective Writ of Mandamus, passes through the general theory of res judicata, and culminates in the critical evaluation of obstacles faced in forensic practice, especially regarding the delimitation of the subjective effects of decisions and the representativeness of legitimized entities. Finally, it seeks to contribute to the improvement of the application of collective res judicata in the tax field, in order to promote greater legal certainty and effectiveness in the protection of taxpayers' rights.

**Keywords:** Collective Writ of Mandamus; Res Judicata; Tax Law; Procedural Substitution; Scope of Judicial Decision.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Origem e evolução do Mandado de Segurança Coletivo.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 O Mandado de Segurança Coletivo e a tutela de direitos individuais homogêneos, coletivos <i>stricto sensu</i> e difusos.....</b>	<b>18</b>
1.2.1 Mandado de Segurança Coletivo e outras ações coletivas (Ação Civil Pública e Ação Popular).....	25
1.2.2 Regulamentação Jurídica e Procedimental do Mandado de Segurança Coletivo.....	28
<b>1.3 Caráter repressivo e preventivo do instrumento mandamental.....</b>	<b>33</b>
<b>1.4 Legitimidade Passiva do Mandado de Segurança Coletivo.....</b>	<b>38</b>
<b>1.5 Legitimidade Ativa do Mandado de Segurança Coletivo (Representação X Substituição Processual).....</b>	<b>40</b>
<b>1.6 Conclusões parciais e aplicação do Mandado de Segurança Coletivo em matéria tributária.....</b>	<b>44</b>
<b>2 A DINÂMICA DA COISA JULGADA E AS DEMANDAS COLETIVAS.....</b>	<b>47</b>
<b>2.1 Introdução, relevância e conceito do instituto da coisa julgada.....</b>	<b>48</b>
<b>2.2 Os efeitos da coisa julgada.....</b>	<b>57</b>
<b>2.3 Os limites da coisa julgada.....</b>	<b>59</b>
2.3.1 Os limites objetivos da coisa julgada.....	60
2.3.2 Os limites subjetivos da coisa julgada.....	65
2.3.3 Os limites temporais da coisa julgada.....	68

<b>3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A COISA JULGADA NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA.....</b>	<b>80</b>
<b>3.1 Limite territorial e eficácia subjetiva do Mandado de Segurança Coletivo.....</b>	<b>80</b>
<b>3.2 Colisão entre coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo e decisões individuais.....</b>	<b>87</b>
<b>3.3 Associações e pertinência temática no Mandado de Segurança Coletivo.....</b>	<b>97</b>
<b>3.4 Aspectos gerais do cumprimento de sentença do Mandado de Segurança Coletivo.....</b>	<b>105</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>128</b>

## INTRODUÇÃO

O Mandado de Segurança Coletivo pode ser considerado um dos mais relevantes instrumentos de tutela jurisdicional no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o *writ* está inserido no contexto da proteção de direitos fundamentais contra a prática de atos ilegais ou abusivos do Poder Público.

Em matéria tributária, pode-se dizer que sua importância se intensifica, na medida em que passa a se tornar uma via eficaz para a defesa de interesses de grupos determinados de contribuintes (compostos, na maioria das vezes, por muitos indivíduos que abarrotariam o Poder Judiciário em demandas individuais), frequentemente vulneráveis diante não apenas da complexidade, mas também da própria atuação estatal na arrecadação fiscal.

Neste cenário, as associações civis emergem como atores importantes, dispendo da garantia constitucional coletiva para defender os direitos do cidadão-contribuinte, consolidando-se como legitimadas essenciais neste modelo de representação processual.

Contudo, é preciso frisar que a utilização do Mandado de Segurança, em sua modalidade coletiva, vem acompanhada de uma série de questionamentos, principalmente no que diz respeito à formação, extensão e limites da coisa julgada. Nota-se, assim, a ocorrência de uma tensão entre a necessidade de segurança jurídica e a efetividade da abrangente tutela coletiva de direitos.

Portanto, a presente pesquisa se debruça sobre o instituto da coisa julgada e o Mandado de Segurança Coletivo no contexto tributário, abordando as semelhanças e distinções entre *writ* individual e o coletivo, os efeitos e limites da coisa julgada, a vinculação dos contribuintes às decisões proferidas em Mandados de Segurança Coletivos, a influência da representatividade das entidades legitimadas na eficácia da coisa julgada coletiva e os impactos da coexistência de ações coletivas no que se refere à hipótese de litispendência.

Estes pontos serão explorados ao longo do estudo, de modo a facilitar a compreensão e a elucidação da questão principal que se busca responder, qual seja: como pode ser compreendido o uso do Mandado de Segurança Coletivo tributário no âmbito das associações? Quais os efeitos e os limites da coisa julgada nos Mandados de Segurança Coletivos impetrados pelas associações? Como se dá a vinculação dos contribuintes às decisões proferidas nesses Mandados? De que modo a representatividade

e a pertinência temática das entidades legitimadas influenciam a coisa julgada e a eficácia das respectivas decisões judiciais?

A presente dissertação adota uma abordagem metodológica qualitativa, alicerçada nas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, inserida na vertente jurídico-dogmática, conforme delineado por Gustin e Dias<sup>1</sup>. Essa escolha metodológica é entendida no presente trabalho como a mais adequada diante da natureza do objeto de estudo, uma vez que se demanda uma investigação mais aprofundada das normas jurídicas, da jurisprudência consolidada e da doutrina especializada.

Neste ponto, conforme as ideias das autoras<sup>2</sup>, uma pesquisa de cunho qualitativo permite captar melhor os significados atribuídos aos institutos jurídicos no contexto de sua aplicação prática, enquanto a vertente jurídico-dogmática possibilita a análise sistemática das estruturas normativas internas ao ordenamento jurídico, com foco na coerência, na hierarquia e na funcionalidade das normas.

No campo teórico, parte-se da premissa de que, embora o Mandado de Segurança Coletivo possua inegável relevância constitucional e processual, a eficácia (mais ampla quando comparada às decisões individuais) das respectivas decisões e a coisa julgada não podem ser interpretados de forma ilimitada e absoluta, sob pena de comprometer a coerência do sistema processual e gerar conflitos normativos internos. Assim, o objetivo geral da dissertação é analisar os efeitos, os limites e os parâmetros da coisa julgada no contexto do Mandado de Segurança Coletivo tributário, à luz do ordenamento jurídico brasileiro e dos desafios enfrentados na prática forense, em especial ao que diz respeito às associações e a forma como elas podem integrar esse modelo de representação processual em favor de seus membros e filiados.

A base normativa principal do trabalho se encontra na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 5º, incisos XXXV, XXXVI, LXIX e LXX, alínea “b”, que consagram, respectivamente, o direito de ação, a garantia da coisa julgada e a legitimidade para a impetração de Mandado de Segurança, inclusive em sua modalidade coletiva. No plano infraconstitucional, são normas fundamentais: a Lei nº 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança), o Código de Processo Civil de 2015, que disciplina a coisa julgada em seus aspectos materiais e formais (arts. 502 a 508), e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), especialmente nos artigos 81 a 104.

---

<sup>1</sup> NICÁCIO, Camila Silva; DIAS, Maria Tereza Fonseca; DE SOUSA GUSTIN, Miracy Barbosa. **Repensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. Almedina Brasil, 2020, p. 72-73.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, utilizou-se de marcos teóricos consolidados no âmbito do Direito Processual Coletivo e do Direito Tributário. Menciona-se autores como Cassio Scarpinella Bueno, Teori Zavascki, Aylton Bonomo Júnior, Hermes Zaneti Júnior, Kazuo Watanabe, Diego Diniz Ribeiro, José Ignácio Botelho de Mesquita, Bruno Dantas, Humberto Theodoro Júnior, os quais oferecem importantes e essenciais lições doutrinárias para a compreensão do objeto do presente estudo.

Além disso, a pesquisa dialoga com precedentes relevantes dos tribunais superiores, como, por exemplo, os Temas 499, 885, 1075 e 1.119 do STF, que materializam os debates doutrinários no plano jurisprudencial, oferecendo parâmetros relevantes para a delimitação da coisa julgada coletiva, especialmente em matéria tributária.

Para alcançar esse objetivo, o trabalho será estruturado em três capítulos principais. O primeiro capítulo será dedicado à análise histórica, normativa e conceitual do Mandado de Segurança Coletivo, com ênfase em sua aplicação no direito tributário. Serão abordadas sua evolução como instrumento de tutela de direitos fundamentais, suas principais características, como a exigência de prova pré-constituída, o conceito de direito líquido e certo, sua característica célere e seu caráter preventivo e repressivo. Analisar-se-á a legitimidade ativa das entidades representativas, a distinção entre representação e substituição processual, bem como a classificação dos direitos coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos). O capítulo também comparará o Mandado de Segurança Coletivo com outras ações coletivas, como a ação civil pública e a ação popular, destacando sua importância, para as associações e substituídos, como meio de controle da legalidade e de resistência a exigências fiscais indevidas.

O segundo capítulo, por sua vez, dedicar-se-á ao estudo da teoria geral da coisa julgada, instituto fundamental para a consolidação da segurança jurídica e para a estabilidade das relações jurídicas num Estado Democrático de Direito. A análise na presente dissertação parte do reconhecimento de que a coisa julgada exerce função estabilizadora nas decisões judiciais transitadas em julgado. Não obstante, diante das transformações constantes do sistema jurídico, especialmente no que se refere à ampliação da tutela coletiva e à complexificação das relações processuais, surgem relevantes questionamentos sobre os limites e a extensão da coisa julgada. Neste cenário, o capítulo buscará esclarecer os fundamentos teóricos do instituto, explorando as

principais correntes doutrinárias que tratam de sua natureza jurídica, bem como suas funções e classificações tradicionais, além de limites objetivos, subjetivos e temporais.

O terceiro capítulo, por fim, será dedicado à análise crítica dos principais desafios relacionados à aplicação da coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo na esfera tributária, com o objetivo de identificar complexidades do modelo atual e propor caminhos para seu aperfeiçoamento. Trata-se também da análise da representatividade das associações para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo, examinando-se em que medida a insuficiência de critérios objetivos de pertinência temática e de representatividade compromete a legitimidade da decisão e a segurança jurídica dos contribuintes. Além disso, serão examinadas situações de colisão entre decisões individuais e coletivas, os efeitos das sentenças em relações jurídicas de trato continuado, e o impacto da jurisprudência dos tribunais superiores sobre a estabilidade e efeitos da coisa julgada.

Ao final, espera-se que a presente pesquisa possa contribuir não apenas para um debate acadêmico sobre a efetividade da tutela coletiva em matéria tributária, mas também que possa se tornar um guia prático que ofereça subsídios para a construção de entendimento jurídico eficiente e coerente com os princípios constitucionais que regem o processo coletivo brasileiro.

Como produto técnico decorrente da presente dissertação, apresenta-se, em anexo, uma cartilha voltada às associações legitimadas, contendo as principais informações relevantes sobre o Mandado de Segurança Coletivo, incluindo orientações práticas e entendimentos dos tribunais superiores, com o intuito de apoiar a atuação dessas entidades na defesa dos direitos de seus representados.

## 1 O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Conforme foi ressaltado na introdução, o Mandado de Segurança Coletivo é uma ferramenta constitucional cuja finalidade é a proteção de, não amparados por "habeas-corpus" ou "habeas-data", “um conjunto de direitos líquidos e certos, violados ou ameaçados por ato de autoridade”<sup>3</sup>.

O conceito de “direito líquido e certo” está relacionado à causa de pedir e, em razão da pré-constituição da prova, não demandando dilação probatória em razão de sua pré-constituição. Ademais, ainda que apresente tais características, sua natureza não compromete a qualidade nem a profundidade da cognição a ser desenvolvida sobre as provas e fatos invocados. No entanto, o que deve ser incontestável não é o direito abstrato em si, mas o ato concreto estatal que gerou a violação do direito.

Outrossim, até mesmo o potencial risco de dano decorrente de uma ação praticada, pode ser objeto do Mandado de Segurança, caracterizando seu caráter preventivo. Assim, o ato coator deve ser ilegal, manifesto em seu sentido estritamente processual, intrinsecamente ligado a ideia de prova pré-constituída<sup>4</sup>, sendo o direito evidente, ou seja, deve haver um erro material claro, um vício que precisa ser sanado por meio da intervenção do Poder Judiciário.

Dessa forma, caso o agente público pratique um ato que contrarie o estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, o cidadão, as pessoas jurídicas de direito público ou privado e as entidades representantes ou substitutos processuais dos titulares dos direitos tutelados, têm a prerrogativa para impetrar o Mandado de Segurança, para que seja reconhecido o ato coator e protegido o direito pleiteado.

Tratando-se do Mandado de Segurança Coletivo em matéria tributária, este possui atribuição jurídica para atuar como um instrumento de defesa de direitos de uma coletividade de contribuintes. Neste contexto, as associações civis desempenham um papel fundamental, embora enfrentem dificuldades específicas em razão dos entendimentos vinculantes do Poder Judiciário e da influência dos precedentes quanto à aplicação do direito inerente a este instrumento processual e à extensão da coisa julgada ali formada, demandando uma análise aprofundada sobre o tema.

---

<sup>3</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Cotia: Foco, 2024. Edição do Kindle. Posição 5609 de 8098.

<sup>4</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo Conforme CPC/2015 e precedentes vinculantes do STJ e STJ**. Salvador: JusPODIVM, 2019, p. 60.

Neste capítulo, será apresentado um panorama histórico do Mandado de Segurança Coletivo e sua aplicação no âmbito da matéria tributária, com destaque para sua evolução normativa e para a jurisprudência das cortes Superiores sobre o instituto. Também será analisada sua regulamentação jurídica e procedimental, para, assim, aprofundar o estudo acerca da coisa julgada e de sua aplicação prática em matéria tributária.

### 1.1 Origem e evolução do Mandado de Segurança Coletivo

No que se refere à origem e à evolução do Mandado de Segurança Coletivo espécie do gênero Mandado de Segurança<sup>5</sup>, nota-se que o instrumento mandamental foi originalmente introduzido no Brasil pela Constituição Federal de 1934, em seu art. 133, nº 33, como Mandado de Segurança Individual, com o objetivo de proteger direitos denominados incontestáveis (os chamados direitos líquidos e certos) contra ameaças ou violações praticadas por determinadas autoridades, intituladas autoridades coatoras.

O instrumento mandamental, é tradicionalmente considerado uma garantia constitucional e fundamental de primeira dimensão, sendo concebido para proteger os direitos do indivíduo frente ao poder público, assegurando, entre outros, os direitos à propriedade, legalidade, intimidade, privacidade, liberdade de expressão, consciência e crença, trabalho, acesso à informação pública, devido processo legal e legalidade tributária. Esses direitos, típicos do Estado Liberal Burguês do século XVIII, têm natureza “negativa”, exigindo a abstenção do Estado e delimitando uma esfera de autonomia individual, sendo reconhecidos como “direitos de resistência” ou de oposição, vinculados aos direitos civis e políticos<sup>6</sup>.

Apesar de o Mandado de Segurança Coletivo não possuir regulamentação específica no plano infraconstitucional até o advento da Lei nº 12.016/2009 (com exceção do art. 2º da Lei nº 8.437/1992), isso não impediu sua ampla utilização. O doutrinador Cassio Scarpinella Bueno lembra que tal prática se amparou diretamente no § 1º do art. 5º da Constituição Federal, que reconhece expressamente a legitimidade de entidades associativas para a defesa coletiva de seus membros<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo Conforme CPC/2015 e precedentes vinculantes do STJ e STJ**. Salvador: JusPODIVM. 2019, p. 304.

<sup>6</sup> *Ibidem*. p.44-46.

<sup>7</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 122.

Além disso, sempre que necessário, aplicaram-se por analogia as normas desenvolvidas no âmbito do direito processual coletivo, destacando-se, nesta seara, a interpretação consolidada do art. 21 da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), que já previa e prevê a aplicação, no que couber, dos dispositivos do Título III do Código de Defesa do Consumidor à tutela de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais.

Instituído pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXIX e LXX e regulamentado pela Lei nº 12.016/2009, em seu artigo 1º, §1º e seguintes<sup>8</sup>, o Mandado de Segurança Coletivo é uma potencialização do Mandado de Segurança Individual contra atos ilegais ou abusivos praticados por determinada autoridade coatora, com o objetivo de proteger os direitos “líquidos e certos” de uma coletividade; sendo este tipo de tutela de grande interesse e destaque de nossa Carta Magna<sup>9</sup>.

Para o saudoso Min. Teori Zavascki<sup>10</sup>, a nova e relevante função atribuída ao Mandado de Segurança Coletivo produz grandes impactos no campo processual, especialmente ao se considerar a natureza original desse instrumento, ao passo que o instrumento mandamental, tradicionalmente, foi concebido como um processo célere, voltado à proteção de direitos líquidos e certos, de titular previamente identificado, no âmbito de sua específica subjetividade, e fundamentado em prova documental pré-constituída, contornos que refletem uma lógica individualista que não se ajusta automaticamente à lógica coletiva.

Assim, no que se refere ao Mandado de Segurança Coletivo, nota-se uma dualidade a ser ponderada: a) de um lado, mantém-se a estrutura sumária típica da ação constitucional; e b) de outro, assume-se o caráter de uma demanda coletiva, que, para preservar sua funcionalidade e alcance, não pode se limitar à análise estrita e individualizada de direitos subjetivos.

---

<sup>8</sup> “Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.” BRASIL. **Lei nº 12.016 de agosto de 2009**. Brasília: Presidência da República. 2009.

<sup>9</sup> “A atual Constituição Federal trouxe importantes inovações no que se refere ao tema dos direitos fundamentais, passando a tratar, especificamente, não só dos interesses dos indivíduos, como também, da coletividade. Em corolário, as garantias instrumentos necessários ao exercício desses direitos, quando violados ou ameaçados, foram ampliadas, introduzindo-se novos institutos, como o habeas data, o mandado de injunção e o mandado de segurança coletivo”. FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. Mandado de segurança coletivo: legitimação e interesse. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 82, n. 687, p. 34-39, 1993.

<sup>10</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Edição do Kindle. Posição 5627 de 8098.

O que se pode concluir é que há uma tensão entre a forma original e a nova função, o que certamente exige adequações interpretativas e procedimentais para garantir a efetividade da garantia constitucional coletiva<sup>11</sup>.

Neste contexto, é importante destacar que a jurisdição constitucional em matéria tributária desempenha papel fundamental tanto na resolução de conflitos quanto na interpretação das complexas relações entre o Fisco e o Contribuinte. Entretanto, para além do tratamento mais enfático do constituinte de 1988 aos direitos das coletividades, o que trouxe grandes incursões e alterações acerca dos paradigmas processuais individualistas<sup>12</sup>, nota-se que, historicamente houve um crescimento exponencial de demandas similares e individuais<sup>13</sup>, especialmente no âmbito tributário.

No Brasil, a elevada judicialização das questões tributárias está diretamente relacionada à complexidade e densidade do sistema fiscal. A extensa carga normativa, aliada à proliferação de obrigações acessórias e à diversidade de fatos geradores, contribui para a consolidação da chamada “cultura do litígio”<sup>14</sup>.

Esse cenário é agravado pela estrutura federativa do país, que envolve a atuação autônoma de múltiplos entes com competência tributária: a União, os 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5.500 Municípios, resultando em uma teia normativa fragmentada e, muitas vezes, conflitante. Como consequência, o contribuinte se vê diante

---

<sup>11</sup> “Realmente, a nova e importante aptidão conferida à ação constitucional tem consequências transcendentais no campo do processo, especialmente quando se levam em conta as características originais do mandado de segurança, um processo sumário formatado para atender a demandas com feições eminentemente individualistas, destinadas a proteger direito líquido e certo, com titular já identificado, oriundo de fatos demonstráveis por prova documental pré-constituída. Ora, tais características não são suscetíveis de plena e automática adaptação à nova espécie, que tem dupla face: (a) a de uma ação sumária, que por isso mesmo deve guardar os contornos essenciais do mandado de segurança; mas também (b) a de uma demanda coletiva que, sob pena de comprometer a peculiar natureza que assume com essa configuração, não se atém, nem pode se ater, a exame particular e individualizado dos direitos subjetivos objeto da proteção”. ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Edição do Kindle. Posição 5627 de 8098.

<sup>12</sup> “[...] o desenvolvimento e a alteração dos paradigmas processuais individualistas, fenômeno que possibilitou a tutela jurisdicional ampla de *direitos novos* e de *novas situações jurídicas*, criadas pela evolução tecnológica, social e cultura das sociedades contemporâneas”. BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo Conforme CPC/2015 e precedentes vinculantes do STJ e STJ**. Salvador: JusPODIVM. 2019. p.288

<sup>13</sup> “Se, por um lado, a cobrança do crédito tributário (ao menos em nível federal) ganhou eficiência, por outro, os contribuintes passaram a buscar ainda mais o Poder Judiciário para afastar a respectiva exigibilidade, avolumando a quantidade de ações/medidas judiciais antiexacionais diante da complexidade das exigências perpetradas pelo Fisco”. CAMANO, Fernanda Donnabella. **Coisa julgada sobre questão tributária** (Portuguese Edition) (p. 42). Edição do Kindle.

<sup>14</sup> BASSO, Bruno Bartelle. **Consensualidade no Direito Tributário: reflexões acerca da sua admissibilidade no atual modelo de cooperação processual**. São Paulo: Editora Dialética. Edição do Kindle. 2021. p. 276

de um ambiente de alta insegurança jurídica (por exemplo: as decisões esparsas e em sentidos diversos), propenso à litigiosidade e à sobrecarga do Poder Judiciário.

Assim, o julgamento individual de casos similares e repetitivos, com origem em direito comum aos demandantes, tornou-se e tem sido reconhecido como hercúleo, representando apenas maior carga de trabalho, grande demanda de tempo e recursos financeiros do sistema judiciário. Diante deste contexto, sob a égide da celeridade e eficiência processual, impulsionou-se a necessidade de uma mudança no tratamento da tutela desses direitos, culminando com maior prestígio e atenção à tutela coletiva de direitos<sup>15</sup>.

A respeito do assunto, como explicam Aylton Bonomo Júnior e Hermes Zaneti Júnior<sup>16</sup>, observa-se que o direito, em sua evolução contemporânea, tende à universalização em diversos ramos, implicando uma atuação mais intensa do Estado na regulação das relações privadas.

Ainda, a garantia constitucional do Mandado de Segurança Coletivo obteve mais progresso no plano prático - principalmente em relação à legislação brasileira - na terceira fase histórica do direito processual, denominada fase do instrumentalismo, que visou a busca do acesso à justiça, principalmente pela problemática da viabilização do acesso à ordem jurídica justa.

A visão, nesta fase, leva em conta como os resultados chegam aos destinatários do serviço jurídico, qual seja, a população, não bastando encarar o sistema apenas pela ótica dos operadores do direito (juízes, advogados, promotores de justiça).

No decorrer dessa fase Cintra, Grinover e Dinamarco<sup>17</sup>, ensinam que tiveram lugar três ondas renovatórias, (i) uma que consistia em estudos para a melhora da assistência judiciária aos necessitados; (ii) a segunda que visaria à tutela dos interesses supra-individuais, principalmente quanto aos consumidores e à higidez ambiental – interesses coletivos e difusos; (iii) uma última que visava o modo de ser do processo – simplificação e racionalização de procedimentos, conciliação, equidade social distributiva, justiça mais acessível e participativa, dentre outros.

---

<sup>15</sup> DANTAS, Bruno. **Teoria dos Recursos Repetitivos: Tutela Pluri-individual nos Recursos Dirigidos ao STF e ao STJ (Arts. 543-B e 543-C do CPC)**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 54-55, 2014.

<sup>16</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo Conforme CPC/2015 e precedentes vinculantes do STJ e STJ**. Salvador: JusPODIVM. 2019. p.289

<sup>17</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 48-51.

Nesta fase objetiva-se identificar os possíveis erros do sistema, estratégia que possibilita definir meios de reforma. Trata-se de uma nova perspectiva do direito processual, por meio do qual o processo é valorizado em função dos benefícios que possa acarretar ao titular de um interesse material juridicamente protegido.

Por sua vez, essa fase preceitua que, havendo demandas voltadas a direitos de massa, é preciso também ter processos de massa, com a multiplicação dos meios de proteção a direitos supra-individuais, devendo se consolidar um processo sem óbices econômicos e sociais ao pleno acesso à justiça, com a preponderância da justiça social e do publicismo frente ao privatismo.

Como resultado, essa transformação valoriza a dimensão social do ordenamento jurídico e provoca um gradual abandono das soluções estritamente privatistas herdadas do direito romano e reproduzidas pelo modelo moderno.

A mudança de paradigma evidenciou os limites de certos dogmas processuais clássicos, especialmente diante de situações envolvendo massas e grande quantidade de titulares de direitos ligados a fato comum. Assim, diante destas hipóteses, destaca-se a atuação de importantes legitimados processuais que, as exemplo das associações civis, embora nem sempre sejam os titulares do direito material em debate, ajuízam ações em nome de um grupo (determinado ou não) com o objetivo de assegurar uma tutela jurisdicional ampliada e efetiva, como se verifica nas ações coletivas.

## **1.2 O Mandado de Segurança Coletivo e a tutela de direitos individuais homogêneos, coletivos *stricto sensu* e difusos**

A categorização dos direitos transindividuais, conforme estabelece o Código de Defesa do Consumidor em seu artigo 81, contempla: 1) direitos difusos; 2) direitos coletivos *stricto sensu*; e 3) direitos individuais homogêneos. Esta estrutura, embora normativa, é amplamente enriquecida pelas reflexões doutrinárias, que oferecem critérios interessantes para a compreensão da respectiva classificação.

Os interesses ou direitos difusos são “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”<sup>18</sup>. Neste tipo de direito, a titularidade pertence a uma coletividade indefinida de indivíduos, unidos não por vínculo jurídico específico subjetivo, mas por uma situação fática comum.

---

<sup>18</sup> Art. 81, I do CDC.

A característica da indivisibilidade, por sua vez, indica que a tutela jurisdicional não pode ser fragmentada ou exercida de forma isolada, pois a lesão ao bem jurídico afeta a coletividade como um todo, de maneira uniforme e indistinta.<sup>19</sup>

A respeito do assunto, Watanabe explica que:

[...] para a tutela jurisdicional dos interesses ou direitos difusos, que pela sua própria natureza deve ser feita molecularmente, em benefício de todas as pessoas atingidas, será suficiente uma só demanda coletiva, cuja sentença fará coisa julgada erga omnes (CDC, art. 103, I)<sup>20</sup>.

Vale lembrar que a possibilidade de tutela de direitos difusos por meio do Mandado de Segurança Coletivo é objeto de relevante controvérsia doutrinária e jurisprudencial, uma vez que a Lei nº 12.016/2009, em seu art. 21<sup>21</sup>, não contemplou esta hipótese. Neste sentido, e, ao contrário, o referido dispositivo especifica a utilização dessa garantia constitucional à defesa de direitos coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, silenciando quanto à proteção de direitos difusos, o que tem levado parte da doutrina e da jurisprudência a entender que sua impetração não é cabível para esse tipo de interesse transindividual<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> MESQUITA, José Botelho de. **A coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense. 2006. p.29

<sup>20</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos** / Kazuo Watanabe; prefácio Min. Ellen Gracie Northfleet; apresentação Prof. Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey. 2019. p. 314

<sup>21</sup> Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial. Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser: I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica; II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante. BRASIL. **Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm). Acessado em 15 de junho de 2025.

<sup>22</sup> De um lado, como destacam Aylton Bonomo Júnior e Hermes Zaneti Júnior, parcela relevante da doutrina sustenta que o mandado de segurança coletivo pode, sim, ser manejado para a tutela de direitos difusos, especialmente quando esses direitos transindividuais assumem relevância constitucional e estão vinculados à proteção de valores fundamentais. Para esses autores, o texto do art. 21 da Lei nº 12.016/2009 deve ser interpretado de forma sistemática, à luz do microsistema de tutela coletiva, composto pela Constituição Federal, pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor, de modo a permitir que o mandado de segurança também seja instrumento hábil à defesa de direitos difusos, mesmo sem previsão expressa na norma infraconstitucional. (BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI, Hermes. Mandado de Segurança Individual e Coletivo Conforme CPC/2015 e precedentes vinculantes do STJ e STJ. Salvador: JusPODIVM. 2019, p.303-332). Por outro lado, uma corrente mais restritiva entende que, diante da ausência de menção aos direitos difusos no art. 21 da Lei nº 12.016/2009, não é cabível sua tutela por meio do mandado de segurança coletivo. Essa posição parte da premissa de que o legislador estabeleceu um rol

Não obstante o debate, a título exemplificativo de processo coletivo voltado à tutela de direito difuso, é possível mencionar eventual Mandado de Segurança Coletivo impetrado com o objetivo de impedir os efeitos de ato normativo emanado do Ministro da Fazenda que institua uma política arrecadatória baseada em medidas coercitivas ilegais, como o confisco ou o sequestro de bens para a arrecadação de tributo vencidos e vincendos, em substituição aos procedimentos executivos regulares previstos em lei, culminando em violação à direitos fundamentais do devido processo legal, legalidade e propriedade.

Tal política, aplicada indistintamente a qualquer contribuinte, obrigaria auditores da Receita Federal do Brasil a realizarem apreensões de bens e valores sem a instauração prévia de processo administrativo ou judicial, como forma de compelir o pagamento de tributos.

Nesse contexto, a tutela pleiteada não busca proteger direitos divisíveis de contribuintes identificáveis, mas sim impedir a consolidação de um padrão estatal de atuação inconstitucional, cuja mera implementação compromete a integridade do sistema tributário e a legalidade da atividade administrativa. Trata-se, portanto, de hipótese que pode ser qualificada como tutela de interesse difuso, cuja indivisibilidade decorre da natureza do bem jurídico tutelado: a observância das garantias constitucionais fundamentais no exercício do poder de tributar.

Os direitos coletivos *stricto sensu*, por sua vez, são aqueles cujo titular pertence a determinado grupo, categoria ou classe, identificado por critérios objetivos e vinculado à parte adversa por uma relação jurídica base comum. Tais direitos são, por definição legal

---

taxativo de hipóteses, limitando expressamente a utilização do instrumento aos direitos coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, sendo esta limitação viável e adequada do ponto de vista constitucional. A respeito deste pensamento, destaca-se trecho do voto do Min. Luís Roberto Barroso no âmbito do MS 34.196, de 2019: “1. É, no mínimo, discutível o cabimento de mandado de segurança coletivo impetrado por partido político para a tutela de direitos difusos. De toda forma, é indubitosa a ilegitimidade ativa da parte impetrante, diretório municipal de partido político, para impetrar mandado de segurança coletivo de âmbito nacional. Aplicabilidade da jurisprudência do STF em sede de controle abstrato de constitucionalidade. (...) 8. A Lei nº 12.016/2009 parece ter adotado limites razoáveis, compatíveis com a Constituição, para o cabimento de mandado de segurança coletivo. A restrição dessa modalidade de ação para a tutela de direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos evita que o mandado de segurança seja instrumentalizado pelos partidos políticos, transformando-se em indesejável veículo de judicialização excessiva de questões governamentais e parlamentares, as quais poderiam ser facilmente enquadradas como direitos difusos da sociedade brasileira e atreladas às finalidades de qualquer agremiação política. (...) 10. Não por outra razão, antes mesmo do advento da Lei nº 12.016/2009, que afastou, expressamente, o cabimento de mandado de segurança coletivo para a tutela de direitos difusos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e desta própria Suprema Corte – ainda que em precedentes menos numerosos – já havia se firmado nesse sentido”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 34.196**. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso, DF, 11 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ms/ms-34196-barroso.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025).

(art. 81, parágrafo único, II, do Código de Defesa do Consumidor), transindividuais e de natureza indivisível, o que significa que sua fruição não pode ser fracionada entre os membros do grupo titular e a solução judicial deve atender ao conjunto da coletividade representada, afetando-se o grupo como um todo.

Watanabe<sup>23</sup> explica que a relação jurídica base é elemento distintivo essencial: ela preexiste à lesão e vincula todos os titulares entre si ou com a parte adversa, como ocorre, por exemplo, entre os contribuintes de determinado tributo e o Fisco. Essa relação jurídica não decorre da lesão em si, mas de um vínculo jurídico anterior que permite a determinabilidade dos titulares, o que os diferencia dos titulares de direitos difusos.

Ao contrário dos direitos difusos, cuja titularidade é indeterminada e desprovida de vínculo jurídico entre os indivíduos, os direitos coletivos *stricto sensu* exigem uma conexão jurídica comum entre os membros do grupo e a parte adversa, fundada em relação jurídica preexistente. Essa vinculação pode decorrer, por exemplo, da condição de membros de uma associação, de participantes de um fundo previdenciário específico, de consumidores de um mesmo serviço ou de contribuintes submetidos a um regime fiscal uniforme.

Em matéria tributária, um exemplo de tutela de direito coletivo *stricto sensu* seria o caso em que uma Associação estadual das indústrias do setor de alimentos impetresse Mandado de Segurança Coletivo contra Decreto Estadual que determina a divulgação pública de analíticos e fiscais inerentes aos valores recolhidos de ICMS por empresas contribuintes do regime normal, em uma plataforma eletrônica de transparência fiscal. Neste caso, a entidade alega que a norma viola o sigilo fiscal, uma vez que permite a exposição de dados econômico-tributários individualizados sem autorização legal específica ou consentimento das empresas, gerando risco à livre concorrência e ao segredo empresarial.

Por fim, os direitos individuais homogêneos se referem a interesses individuais que, embora de titularidade pessoal e divisível, possuem origem comum. A homogeneidade reside no fato comum violador dos direitos dos titulares, permitindo a reunião de múltiplas pretensões individuais em uma única ação coletiva, com vistas à racionalização da prestação jurisdicional e à obtenção de uma decisão uniforme.

---

<sup>23</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos** / Kazuo Watanabe; prefácio Min. Ellen Gracie Northfleet; apresentação Prof. Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey. 2019. p. 315-317

Diferentemente dos direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, esses direitos admitem tutela tanto coletiva quanto individual.

No contexto tributário, é possível exemplificar com a hipótese em que uma Associação das Indústrias Químicas de Tintas e Vernizes impetra Mandado de Segurança Coletivo com o objetivo de obter o reconhecimento do direito ao creditamento de PIS e COFINS sobre despesas com tratamento de resíduos industriais, com fundamento na essencialidade e relevância desses insumos para o processo produtivo e na observância da não cumulatividade prevista na legislação de regência. Trata-se de discussão recorrente na jurisprudência e que afeta uniformemente os associados, ainda que os efeitos patrimoniais decorram de forma individualizada em momento posterior.

Assim, a respeito dos conceitos e estrutura apresentada, é possível apontar o seguinte quadro explicativo e exemplificativo:

**Tabela Ilustrativa**

<b>Tipo de Direito</b>	<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Titularidade</b>	<b>Exemplo no MSC Tributário</b>	<b>Efeitos da Sentença (limites subjetivos da coisa julgada)</b>
<b>Difuso</b>	Transindividual, indivisível, com base em situação fática comum	Pessoas indeterminadas, ligadas por fato	MSC contra norma genérica que autoriza confisco de bens sem processo legal	<i>Erga omnes</i> se procedente; sem extensão se improcedente
<b>Coletivo <i>stricto sensu</i></b>	Transindividual, indivisível, com vínculo jurídico específico comum preexistente à lesão	Grupo, categoria ou classe determinável	MSC contra decreto estadual que determina a divulgação pública de dados fiscais dos contribuintes de determinado ramo de atividade, em uma plataforma eletrônica de transparência fiscal.	<i>Ultra partes</i> se procedente; sem extensão se improcedente
<b>Individual homogêneo</b>	Individuais, divisíveis, com origem comum em fato ou conduta lesiva coletiva	Indivíduos determinados ou determináveis	MSC com o objetivo de obter o reconhecimento do direito ao creditamento de PIS e COFINS sobre despesas com tratamento de resíduos industriais	<i>Ultra partes</i> se procedente; não se aplica se improcedente

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

De todo o exposto, cumpre advertir que em relação às potenciais confusões que surgem a respeito da compreensão entre “o tipo instrumento processual e o objeto do processo”, mais precisamente sobre tutela individual x tutela coletiva e direitos individuais x direitos coletivos, importante são as contribuições de Bruno Dantas<sup>24</sup>.

Neste sentido, segundo o autor, uma das principais dificuldades reside na inadequada compreensão terminológica que, por vezes, impede a identificação precisa do “bem da vida” cuja proteção se busca e do “tipo de tutela jurisdicional” que lhe é conferida. Essa imprecisão se mostra sensível quando se trata dos denominados direitos individuais homogêneos<sup>25</sup>.

A respeito do tema, o doutrinador explica que além da a) tutela jurisdicional individual voltada à proteção de direitos individuais; e da b) tutela coletiva aplicável, em regra, aos direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, o ordenamento jurídico brasileiro desenvolveu uma c) terceira via: a tutela coletiva de certos direitos individuais, cuja homogeneidade fática e jurídica permite o julgamento conjunto por meio de uma ação coletiva. Neste sentido, busca-se assegurar, além da eficiência da entrega jurisdicional, a efetividade do processo coletivo, ao passo que, mesmo que diante da natureza eminentemente individual dos direitos a serem protegidos, desde que haja uma origem comum da lesão, é possível e desejável a aplicação da técnica de julgamento coletivo.

Assim, entende-se que a opção legislativa por permitir essa forma de tutela reflete, antes de tudo e, em verdade, um mecanismo de racionalização da atividade jurisdicional, sem, contudo, modificar a essência do direito substancial protegido.

Nesta seara, Dantas propõe uma distinção entre a denominada tutela coletiva típica, reservada aos direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, e a tutela coletiva atípica, aplicável aos direitos individuais homogêneos, ao passo que estes últimos, embora possam ser veiculados por meio de ação coletiva, mantêm sua característica essencial de divisibilidade e titularidade individual.

De outro modo, entende-se que a viabilidade de uma tutela coletiva para tais direitos decorre, tão somente, da existência de um núcleo comum de origem e da

---

<sup>24</sup> DANTAS, Bruno. **Teoria dos Recursos Repetitivos: tutela pluri-individual nos recursos dirigidos ao STF e STJ** (arts. 543-B e 543-C do CPC), p.23-24.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

conveniência processual, não se confundindo, portanto, com a tutela de interesses transindividuais indivisíveis.

Em linha semelhante, é interessante lembrar as reflexões de Mesquita<sup>26</sup> que, ao tratar dos interesses ou direitos coletivos *stricto sensu*, aponta uma crítica à forma como o Código de Defesa do Consumidor definiu essa categoria. Para o autor, embora o CDC mencione que esses direitos têm como titulares pessoas “ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”, essa formulação, na prática, revela uma fragilidade conceitual, ao passo que, ou existe uma única relação jurídica unindo todos os credores ao devedor, o que justificaria a indivisibilidade típica dos interesses coletivos *stricto sensu*, ou, na ausência disso, há múltiplas relações jurídicas individuais, o que descaracteriza a noção de indivisibilidade e desloca a situação para o campo dos direitos individuais homogêneos<sup>27</sup>.

Dessa forma, o autor ressalta que a verdadeira marca distintiva dos interesses coletivos *stricto sensu* está na existência de uma relação jurídica comum, unitária, entre todos os membros do grupo e o polo passivo da relação, o que os torna indivisíveis e próprios para tutela coletiva. Quando essa unidade relacional não se verifica, o que há, são direitos individuais, ainda que similares entre si, que, por eficiência jurisdicional, podem ser julgados conjuntamente, como ocorre com os individuais homogêneos.

Por fim, ainda sobre a classificação proposta pelo Código de Defesa do Consumidor, para se obter a correta fixação do objeto litigioso do processo coletivo, Watanabe<sup>28</sup> explica que a adequada delimitação dos elementos objetivos da demanda coletiva, notadamente o pedido e a causa de pedir, constitui pressuposto essencial para a aferição da relevância social da tutela coletiva, para a definição precisa da legitimidade passiva e, sobretudo, para a verificação de eventuais situações de conexão, litispendência ou coisa julgada.

---

<sup>26</sup> “É bem verdade que o Código do Consumidor, ao definir os interesses ou direitos coletivos aludiu a hipótese de estarem os seus titulares ligados “entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”. É de ser notar, porém, que a alternativa proposta não existe. A alternativa para o caso de não haver uma relação única ligando o devedor a todos os credores é a de haver relações únicas ligando o devedor a todos os credores é a de haver várias relações, cada qual com o seu objeto, o que exclui a indivisibilidade entre os credores. Car-se-ia no primeiro tipo, ao qual pertencem os direitos chamado “individuais homogêneos”. MESQUITA, José Botelho de. **A coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense. 2006, p.30.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos** / Kazuo Watanabe; prefácio Min. Ellen Gracie Northfleet; apresentação Prof. Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey. 2019. p. 319-322

Portanto, nota-se que, para a correta identificação e fixação do objeto litigioso da ação coletiva, não importa a nomenclatura que se atribua ao direito ou o rótulo classificatório previamente adotado, se direito difuso, coletivo *stricto sensu* ou individual homogêneo, mas sim a análise das características concretas do caso, especialmente quanto à natureza do bem jurídico tutelado (o que se busca proteger?), sua divisibilidade ou indivisibilidade, a existência (ou não) de relação jurídica base entre os titulares e a forma como a lesão/recomposição se projeta sobre os sujeitos atingidos.

É a partir desta verificação que podemos definir com precisão os elementos objetivos da demanda coletiva (pedido e causa de pedir), assegurando coerência entre o direito afirmado, o tipo de tutela jurisdicional pretendida e os efeitos da sentença. Assim, evita-se o equívoco de supervalorizar a classificação teórica em detrimento da estrutura real do conflito, o que pode comprometer a adequada delimitação da coisa julgada e a efetividade da jurisdição coletiva.

Diante de todo o exposto, não obstante as divergências doutrinárias quanto à possibilidade de tutela de direitos difusos, é inegável que o Mandado de Segurança Coletivo representa uma garantia constitucional de elevada relevância, tratando-se de instrumento processual autônomo, dotado de estrutura e finalidades próprias, que se distingue do modelo tradicional de litígio individual. Ressalte-se, neste contexto, que no âmbito tributário são particularmente recorrentes os litígios envolvendo direitos individuais homogêneos, ao passo que grande parte das demandas, decorrem de origem comum e são caracterizadas, especialmente considerando-se a repercussão econômica de cada contribuinte, pela divisibilidade do direito, cujos titulares são sujeitos determinados ou determináveis.

### 1.2.1 Mandado de Segurança Coletivo e outras ações coletivas (Ação Civil Pública e Ação Popular)

A respeito das ações de tutela coletiva, além do Mandado de Segurança Coletivo, objeto do presente estudo, cabe lembrar, ainda que brevemente, das demais ações coletivas<sup>29</sup> (ação popular e a ação civil pública), que assim como esta, são ações de garantia processual coletiva.

---

<sup>29</sup> “A própria Constituição Federal de 1988, norma máxima de nosso ordenamento, é instrumento dessa evolução jurídica ao albergar em seu bojo instrumentos altamente evoluídos, de cunho eminentemente processual, para o trato das relações intersubjetivas antes fragmentadas e pulverizadas e que hoje recebem

Assim, embora todas sejam voltadas à proteção de interesses transindividuais, cada uma possui características próprias, mecanismos processuais distintos e repercussões diversas sobre os destinatários da tutela jurisdicional.

Neste contexto, nota-se que as três ações se diferenciam desde logo pelo perfil de seus legitimados ativos. Enquanto o Mandado de Segurança Coletivo pode ser proposto por entidades associativas e sindicais na defesa dos direitos de seus filiados ou representados, a ação popular restringe a legitimidade ativa exclusivamente ao cidadão.

Assim, a ação popular tem como peculiaridade sua legitimação ativa exclusiva dos cidadãos, pessoas físicas em pleno gozo dos direitos políticos, o que lhe confere um caráter democrático e fiscalizador da atividade estatal, não se admitindo, por exemplo, a respectiva propositura por associações ou entidades, ao contrário do que ocorre no Mandado de Segurança Coletivo. Outrossim, nas palavras de James Marins<sup>30</sup>, vale lembrar que: “a ação popular tem originalmente característica de ação antiexacional, sobretudo por força da observação relativa à legitimidade”.

Já a ação civil pública admite legitimados como o Ministério Público, a Defensoria Pública, associações e entes públicos, o que lhe confere um espectro mais amplo de atuação institucional. Deste modo, pode-se afirmar que cada instrumento reflete uma lógica distinta de representação e proteção de interesses difusos ou coletivos.

No tocante à finalidade, também há distinções relevantes<sup>31</sup>. O Mandado de Segurança Coletivo visa a proteção de direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, frente a ilegalidades praticadas pelo poder público.

Por sua vez, a ação popular tem caráter eminentemente voltado à defesa do patrimônio público, moralidade administrativa e meio ambiente e, paralelamente, a ação civil pública denota vocação mais ampla e expressa na legislação, apta a tutelar qualquer direito difuso, coletivo ou individual homogêneo.

No âmbito das ações coletivas em matéria tributária, tem-se a ação popular, prevista pela Lei 4.717/1965 e pelo art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal,

---

expressivo contorno jurídico. São as chamadas ações coletivas que, revigoradas no contexto jurídico nacional pelo texto constitucional de 1988, alteram sobremaneira as características da tutela jurisdicional, ao alargar seu âmbito de aplicação aos casos em que se depara com disputas que transcendem a costumeira individualidade para alcançar soluções no âmbito transindividual, coletivo, social etc., encontrando campo de utilização também nas disputas oriundas de relações afetas à matéria tributária.” MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro**. p. 707-718, 2018.

<sup>30</sup> MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro**. p. 707-718, 2018.

<sup>31</sup> MEIRELESS, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais** / Hely Lopes Meireless, Arnold Wald, Gilmar Ferreira Mendes; com a colaboração de Marina Gaensly. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 193-231

englobando os direitos transindividuais, a fim de atender o interesse coletivo por meio da referida tutela jurisdicional, sendo a sua finalidade a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

Outro aspecto relevante do instrumento mandamental que o distingue das demais ações, é o fato de adotar o rito sumário, nos termos do art. 20, *caput* e parágrafo 1º da Lei nº 12.016/2009. Isso significa que se trata de uma ação de tramitação célere, voltada à proteção imediata de direito líquido e certo, o que reforça sua natureza como instrumento de resposta rápida à ilegalidade estatal.

Neste sentido, Cassio Scarpinella Bueno explica que:

Em primeiro grau de jurisdição ou em grau recursal, o mandado de segurança impõe prioridade em sua tramitação, que só cede espaço ao *habeas corpus*. Nenhum outro processo (...) poderá tramitar em prejuízo ao mandado de segurança, que tem prioridade sobre todos os atos judiciais<sup>32</sup>.

Vale notar que o *habeas corpus* visa proteção do direito a locomoção “do ir e vir” que, com exceção ao direito à vida, pode ser considerado o bem mais caro no âmbito do direito brasileiro.

Ainda em relação ao rito sumário, importa advertir que, inobstante ser esta característica essencial e importante da garantia mandamental, individual ou coletiva, não significa que, ao longo do processo, não haverá a cognição exauriente do juízo.

Muito pelo contrário do que se compreende como “ação sumária” ou “processo sumário” por parte de parcela da doutrina, entendimento que compreenderia se tratar de processo incapaz de resolver, em definitivo, todas as questões decorrente do ato impugnado; o procedimento mais célere do Mandado de Segurança, como bem lembra Bueno, “não afeta a qualidade e profundidade” de cognição a ser desenvolvida pelo órgão julgador, que será exauriente e, portanto, apta a transitar materialmente em julgado<sup>33</sup>.

Deste modo, o Mandado de Segurança Coletivo claramente se diferencia das demais ações coletivas devido a seu caráter urgente e por ser um instrumento voltado à contenção imediata de atos estatais abusivos. Enquanto a ação civil pública e a ação popular seguem, em regra, o rito ordinário e comportam ampla instrução probatória, o

---

<sup>32</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 118.

<sup>33</sup> *Ibidem* p. 33-34.

Mandado de Segurança Coletivo exige que toda a prova já esteja documentalmente constituída.

Portanto, conclui-se que ele possui regulamentação distinta, se distingue pela legitimidade e se consolida como um mecanismo de tutela célere e útil em contextos como o tributário, em que atrasos no reconhecimento de ilegalidades podem acarretar graves prejuízos aos mais diversos tipos contribuintes - sejam pessoas físicas (de pouca idade ou idosas), ou jurídicas (empresas pequenas, médias, de grande porte, entidades sociais etc.) afetas a tributação.

### 1.2.2 Regulamentação Jurídica e Procedimental do Mandado de Segurança Coletivo

O Mandado de Segurança, consoante já destacado, foi consagrado no ordenamento jurídico brasileiro como um dos instrumentos de tutela de direitos fundamentais, caracteriza-se por sua natureza mandamental. Trata-se, assim, de uma ação constitucional voltada à proteção de direito líquido e certo, diante de ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública.

Nota-se que além de conceder ou denegar a segurança, o juiz também pode impor obrigações à autoridade coatora, determinando a conduta a ser observada, o que acaba por reforçar a existência de um caráter impositivo e vinculante<sup>34</sup>.

No contexto coletivo, conforme apontado por Scarpinella Bueno<sup>35</sup>, o Mandado de Segurança não representa uma inovação jurídica em termos de estrutura processual, mas sim uma adaptação funcional às peculiaridades dos direitos coletivos. O referido autor destaca que a distinção entre o Mandado de Segurança Individual e o Coletivo reside, sobretudo, na legitimação ativa específica, conferida a determinadas entidades representativas. Assim, embora não se trate de um novo instituto, sua aplicação coletiva demanda análise própria quanto ao objeto da ação, à extensão da coisa julgada e à representatividade adequada do impetrante.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXX, e a Lei nº 12.016/2009, conferem legitimidade ativa para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo a partidos políticos com representação no Congresso Nacional,

---

<sup>34</sup> ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. O Conteúdo Eficacial da Sentença da Ação Popular: Sobrevive uma Ação de Direito Material Coletiva?. In. DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique (Coord.). **Tutela jurisdicional coletiva**. p. 400-408. Salvador: Edições JusPODIVM, 2009.

<sup>35</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 121; 126.

entidades de classe, sindicatos e associações legalmente constituídas há pelo menos um ano.

Portanto, no que tange à regulamentação jurídica e procedimental, sabe-se que o do Mandado de Segurança Coletivo se trata de verdadeiro *writ* constitucional, ao passo que está consolidado no contexto jurídico brasileiro, expressamente no âmbito constitucional, artigo 5º, LXX da Carta Magna<sup>36</sup>.

Ademais, no âmbito infraconstitucional, o Mandado de Segurança Coletivo encontra-se positivado no artigo 21 da Lei nº 12.016/2009<sup>37</sup>. A leitura do referido dispositivo revela que o legislador ordinário impôs, especificamente à organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída, novas condições ao exercício dessa garantia constitucional que não estão expressamente previstas no texto da Constituição Federal de 1988.

Outrossim, importa lembrar que suas particularidades e atual regulamentação também se dá em razão de entendimentos firmados pelo Poder Judiciário ao longo dos últimos anos, pela aplicação, via analogia, das regras do Mandado de Segurança Individual e aplicação subsidiária das normas do procedimento comum.

Na lição de Teori Zavaski, a ausência de regras detalhadas para o Mandado de Segurança Coletivo na legislação não pode ser interpretada como uma falha normativa absoluta. Zavaski, ao relembrar de Pontes de Miranda, menciona que muitas vezes o que parece ser um vazio legal é, na verdade, uma omissão apenas aparente. Isto ocorre porque as normas do procedimento ordinário, previstas no Código de Processo Civil, podem ser aplicadas de forma complementar, preenchendo essas supostas lacunas<sup>38</sup>.

No caso do Mandado de Segurança Coletivo, essa situação se apresenta de forma ainda mais drástica se comparada ao Mandado de Segurança Individual. O saudoso

---

<sup>36</sup> 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: a) partido político com representação no Congresso Nacional; 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 (Em: BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jun. 2025).

<sup>37</sup> “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.” (grifo nosso)

<sup>38</sup> Zavaseki, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Cotia: Foco, 2024. Edição do Kindle. posição 5835 de 8098.

Ministro menciona que a legislação específica, notadamente os artigos 21 e 22 da Lei nº 12.016/2009, oferece apenas diretrizes básicas e demanda uma construção interpretativa muito mais ampla.

Dessa maneira, para suprir essa escassez normativa, aplica-se um conjunto diversificado de normas e princípios, provenientes de três fontes principais: 1) por analogia, utilizam-se os fundamentos do Mandado de Segurança Individual; 2) também por analogia, incorporam-se os princípios e regras das ações coletivas em geral; e 3) de forma subsidiária, recorre-se ao procedimento comum do Código de Processo Civil<sup>39</sup>.

Portanto, entende-se que, no que diz respeito ao procedimento, a aplicação das regras do Mandado de Segurança Individual é praticamente total. Isso garante que o rito do Mandado de Segurança Coletivo seja compreendido e executado de forma coerente, mesmo diante da escassez de normas específicas<sup>40</sup>.

No que pese a importância constitucional, é válido apontar que a própria legislação que rege o Mandado de Segurança Individual, embora já consolidada, sempre foi objeto de intensos debates (seja na doutrina ou na jurisprudência).

A própria edição da Lei nº 12.016/2009, que buscou sistematizar e atualizar o procedimento do Mandado de Segurança, não foi suficiente para eliminar todas as controvérsias<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> A título de exemplo, vale lembrar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4296/DF, ocorrido em junho de 2021. No caso em questão, a ação, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, questionava a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 12.016/2009. Entre os principais argumentos apresentados estavam a alegada limitação indevida do alcance do mandado de segurança, a violação à liberdade de atividade econômica, o cerceamento do amplo acesso ao Poder Judiciário e o desrespeito às prerrogativas da advocacia. Neste caso, o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos que restringiam a concessão de liminares em determinados casos, como nas compensações de créditos tributários e entrega de mercadorias provenientes do exterior. Tais restrições foram consideradas incompatíveis com os princípios constitucionais da efetividade da jurisdição e da ampla defesa. Por outro lado, a Corte manteve a validade do art. 2º da Lei nº 12.016/09, que trata da impossibilidade de concessão de segurança contra atos de gestão praticados por autoridades públicas (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4296**, DF, Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 23 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3755382>. Acesso em: 19 maio 2025. Vale destacar rapidamente que a distinção entre atos de império e atos de gestão foi reafirmada pelo STF, em consonância com a doutrina clássica do Direito Administrativo. Os atos de império podem ser vistos como aqueles em que a Administração Pública exerce sua supremacia sobre os administrados, impondo obrigações de forma unilateral. Já os atos de gestão são praticados em condições de igualdade com os particulares, como nos contratos administrativos ou na administração de bens públicos, não havendo, nesses casos, o uso do poder coercitivo estatal (Em: MEIRELES, Hely Lopes de. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 168).

Diante desse cenário, é natural que o Mandado de Segurança Coletivo, por sua complexidade e especificidade, também tenha enfrentado desafios interpretativos e recebido críticas (conforme serão apontados ao longo do trabalho).

Por exemplo, no âmbito da sucumbência no Mandado de Segurança, é de extrema relevância destacar que a Súmula 512 do STF (igualmente ao art. 25, da Lei 12.016/09, muito embora a súmula seja anterior à legislação) dispõe que: “não cabe condenação em honorários advocatícios na ação de Mandado de Segurança”.<sup>42</sup>

O entendimento que fundamentou a tese firmada é que a condenação em sucumbência desestimularia a impetração do Mandado de Segurança. Dada sua natureza de remédio constitucional e ferramenta de proteção de direitos contra atos coatores, sua acessibilidade precisa ser assegurada ao cidadão, evitando o risco de um ônus sucumbencial que poderia coagi-lo à inércia ou desestimar o combate a atos estatais ilegais.<sup>43</sup>

Não obstante, Hugo de Brito Machado, por exemplo compreende que a aplicação da Súmula 512 é capaz de causar dano ao valor “justiça”, de modo que uma eventual condenação ao pagamento de honorários estaria embasada no princípio da restauração integral do direito<sup>44</sup>.

Por outro lado, refletindo o entendimento majoritário, é interessante mencionar a perspectiva de Cássio Scarpinella Bueno sobre a vedação dos honorários advocatícios no Mandado de Segurança, tendo em vista que ela parte de uma análise que vai além da simples aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

Segundo o autor<sup>45</sup>, a vedação à condenação em honorários advocatícios no Mandado de Segurança não deve ser compreendida como um entrave ao acesso à justiça, mas, ao contrário, como um mecanismo de estímulo à cidadania ativa, ao facilitar a utilização desse remédio constitucional na defesa de direitos fundamentais diante de abusos de autoridade.

---

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE 61.097. Relator: Ministro Amaral Santos. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 29 dez. 1969.

<sup>43</sup> MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro: Administrativo e Judicial**. 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 277-281, 2018.

<sup>44</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em Matéria Tributária**. 11 ed. Salvador: JusPODIVM. 1995, p. 283.

<sup>45</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 149-150.

A lógica inserida em seu argumento é de que o cidadão, diante de um ato ilegal ou abusivo do Poder Público, não deve ser desestimulado a buscar a tutela jurisdicional por receio de arcar com custas adicionais, como os honorários da parte contrária.

Nota-se que essa solução não implica necessariamente rejeição da aplicação subsidiária do CPC, mas sim o reconhecimento de que o Mandado de Segurança possui um modelo constitucional próprio, com regras específicas que visam garantir tanto sua efetividade, como sua simplicidade procedimental.

A ideia central é preservar o caráter célere e desburocratizado da ação mandamental, com o intuito de evitar que ela se torne excessivamente onerosa ou complexa. Essa visão, para o citado autor, alinha-se ao entendimento de que o *writ* é, em verdade, um instrumento de controle da legalidade administrativa, e não uma ação de cunho indenizatório ou patrimonial<sup>46</sup>.

No âmbito do Mandado de Segurança Coletivo, a não aplicação da sucumbência revela-se igualmente relevante diante das peculiaridades que envolvem a fixação do valor da causa.

Primeiramente, vale lembrar que, em grande parte das ações coletivas, sobretudo nas de natureza tributária, o valor pretendido por cada substituído processual é incerto e somente poderá ser apurado na fase de liquidação e cumprimento de sentença, conforme estabelece o art. 97 do Código de Defesa do Consumidor.

Por outro lado, é possível hipóteses em que se exige a indicação do valor da causa desde o início, especialmente quando há titulares substituídos bem e previamente delimitados. Nestas situações, considerando que um único processo pode abarcar a defesa de interesses de dezenas ou centenas de substituídos processuais, o valor total envolvido tende a ser significativamente elevado, o que, em caso de improcedência da ação, implicaria riscos econômicos expressivos à entidade impetrante, tornando-se desestimulante a iniciativa judicial se houvesse risco de condenação em honorários advocatícios.

Diante desse cenário, a vedação à imposição de honorários de sucumbência, expressamente prevista no art. 25 da Lei nº 12.016/2009, cumpre importante função de incentivo ao exercício da cidadania ativa e de efetivação do direito fundamental de acesso à justiça.

---

<sup>46</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 150.

É, por fim, importante ressaltar que o Mandado de Segurança Coletivo, em especial no que diz respeito à matéria tributária, apresenta outras questões ainda mais relevantes, que são tratadas como objetos centrais do presente trabalho nos capítulos seguintes.

### 1.3 Caráter repressivo e preventivo do instrumento mandamental

Em relação ao caráter e formas de utilização do instrumento mandamental, explica a doutrina e jurisprudência que pode ser utilizado tanto de forma repressiva quanto de forma preventiva.

O Mandado de Segurança é garantia constitucional voltada à proteção de direito líquido e certo, seja quando já violado, seja quando há justo receio de violação. Essa previsão consta do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, e do artigo 1º da Lei nº 12.016/2009, que menciona expressamente a hipótese de ameaça ilegal como fundamento para sua impetração<sup>47</sup>.

Portanto, a norma permite não apenas o combate de atos já praticados e suspensão do dano perpetrado, mas também a atuação jurisdicional antecipada, voltada à prevenção de ilegalidades: “De resto, seria injustificável, sob todos os aspectos, restringir o cabimento dessas garantias constitucionais aos casos de lesão consumada aos direitos individuais, quando a maior virtude das mesmas reside, indubitavelmente, na possibilidade de evitar tais lesões”<sup>48</sup>.

Neste sentido, em julgamento, o Superior Tribunal de Justiça esclarece e reconhece que a prevenção está ligada ao “[...] justo receio decorrente da iminência de ato a ser praticado pela autoridade coatora, capaz de ferir direito líquido e certo do impetrante”<sup>49</sup>.

A natureza preventiva do *writ*, conforme apontado acima, manifesta-se sempre que haja risco de violação ao direito do impetrante e, no caso de legitimação extraordinária, do titular do bem jurídico. Não se exige a efetiva prática do ato, bastando

---

<sup>47</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **Mandado de Segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 31-32

<sup>48</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de segurança em matéria tributária**. 11. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 334.

<sup>49</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no MS 29991/DF**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgado em: 20 ago. 2024. Publicado em: 22 ago. 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=MS+29991&b=ACOR&p=true>. Acesso em: 19 maio 2025.

a demonstração de um conjunto de circunstâncias que tornem plausível sua iminente ocorrência.

No que se refere à tributação, sabe-se que os órgãos fazendários, tanto na esfera Federal, como também Estadual e Municipal, agem de modo vinculado, seguindo além das legislações vigentes e da própria Constituição Federal, as Portarias, Instruções Normativas, Soluções de Consulta, que podem, a partir de interpretações equivocadas, irem em sentido contrário ao próprio ordenamento jurídico. Deste modo, a fim de evitar uma autuação indevida, ou o recolhimento ilegal de tributos, o contribuinte tem a possibilidade de impetrar o Mandado de Segurança em caráter preventivo, uma vez que comprovado o justo receio de lesão ao seu direito.

Vale lembrar que a hipótese de impetração preventiva do instrumento mandamental, não se confunde com o caso de “Mandado de Segurança contra a lei em tese”, possibilidade vedada pelo ordenamento jurídico. Neste último caso, o que se pretende é o controle abstrato de constitucionalidade<sup>50</sup>.

A respeito do assunto, é importante lembrar a aplicação da Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal que dispõe: “Não cabe Mandado de Segurança contra lei em tese”, restringindo, portanto, o manejo do respectivo *writ* constitucional.

Não obstante, como bem observa Machado<sup>51</sup>, a distinção é nítida: o Mandado de Segurança Preventivo não exige a consumação do fato que ensejaria a incidência da norma impugnada. Em outras palavras, não é necessário que o fato gerador já tenha ocorrido, bastando que estejam configuradas as circunstâncias fáticas que, de forma concreta, conduzirão à sua ocorrência.

Por outro lado, a impetração contra lei em tese se dá quando a norma questionada ainda não foi aplicada a nenhuma situação específica, ou mesmo na inexistência de fato que conduziria ao fato imponible. Nessa hipótese, não se admite a tutela jurisdicional por meio do Mandado de Segurança, uma vez que sua utilização pressupõe a existência de ameaça concreta a direito líquido e certo. Ressalte-se que, diante de norma abstrata, a via adequada é a ação direta de controle de constitucionalidade, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>50</sup> MEIRELLES, Helly Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnoldo. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 40-42

<sup>51</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em matéria tributária**. 11. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 340-341.

A título de exemplo, para melhor ilustrar a aplicação do Mandado de Segurança preventivo, imagine-se a situação de uma empresa do setor de importação de produtos eletrônicos que, com base em legislação vigente, havia obtido autorização para usufruir de isenção do Imposto de Importação incidente sobre determinado componente essencial à sua linha de produção. A empresa estruturou sua cadeia logística e firmou compromissos comerciais contando com a continuidade do regime fiscal vigente.

Entretanto, antes mesmo de realizar a operação de importação, a autoridade coatora edita portaria normativa revogando, de forma unilateral e imediata, a isenção anteriormente concedida, sob a justificativa de necessidade de reequilíbrio fiscal. A nova norma estabelece a incidência plena do tributo já para os próximos desembaraços aduaneiros, afetando diretamente a operação planejada pela empresa.

Assim, embora o fato gerador, o despacho aduaneiro de importação, ainda não tenha se consumado, a empresa já havia firmado contratos de fornecimento com fabricante estrangeiro, realizado pagamentos antecipados e iniciado o processo de nacionalização da mercadoria junto à Receita Federal. Diante desse contexto, torna-se evidente a existência de uma ameaça concreta de aplicação imediata da nova norma, em prejuízo direto e iminente ao direito líquido e certo da impetrante.

Nesse cenário, revela-se plenamente cabível a impetração de Mandado de Segurança Preventivo, com o objetivo de obstar a incidência do novo regramento tributário, por violar os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da anterioridade tributária. Trata-se de situação em que não há mera abstração normativa, mas uma relação fática já configurada, apta a demonstrar o justo receio de lesão a direito, o que autoriza a atuação jurisdicional antecipada.

Vale notar que, em matéria tributária, a jurisprudência e a doutrina reconhecem que a edição de lei instituidora ou majoradora de tributo, somada à prática de atos que indicam a incidência da norma sobre o contribuinte, já configura a ameaça necessária ao cabimento do Mandado de Segurança Preventivo, não sendo necessário aguardar o lançamento do tributo em si para autorizar-se o uso do Mandado de Segurança<sup>52</sup>.

Nesta seara, conforme previsto no Código de Tributário Nacional<sup>53</sup>, a atividade do lançamento, que é vinculada e obrigatória, impõe que o agente responsável por realizar

---

<sup>52</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo Conforme CPC/2015 e precedentes vinculantes do STJ e STJ**. Salvador: JusPODIVM. 2019. p.170-171.

<sup>53</sup> “Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato

o lançamento tributário, mesmo que reconheça determinada ilegalidade na Instrução Normativa da Receita, não se exima de praticar o ato coator. Portanto, diante destas situações, sempre que for iminente a aplicação da norma ilegal, o Mandado de Segurança poderá ser impetrado em sua modalidade preventiva.

Ainda em relação ao manejo do Mandado de Segurança de forma preventiva em razão de justo receio, o Superior Tribunal de Justiça já expôs seu entendimento sobre o tema no julgamento do Recurso Especial 1.203.488/MG, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, da 2ª Turma<sup>54</sup>: "Tratando-se de questão eminentemente de direito, que dispensa dilação probatória, e caracterizado o justo receio, revela-se viável a presente impetração na forma preventiva".

A discussão quanto à decadência no Mandado de Segurança, especialmente na modalidade preventiva, envolve aspectos sobre o momento em que nasce o direito de ação, devendo-se observar o disposto na Lei nº 12.016/2009, em seu art. 23, que estabelece que o direito de impetrar Mandado de Segurança extingue-se em 120 dias, contados da ciência do ato impugnado pelo interessado. Neste sentido, importa notar que a redação legal pressupõe a existência de um ato concreto de autoridade, praticado ou imputável, do qual decorra lesão a direito líquido e certo.

No entanto, importa notar que a impetração preventiva é, por definição, anterior à prática do ato e sua razão de ser é justamente evitar a lesão antes que esta ocorra. Portanto, não se pode cogitar que o prazo decadencial tenha início antes da própria consumação do ato coator. A respeito do assunto, Bonomo e Zaneti assinalam: "Como o ato ainda não se concretizou, incorre esgotamento do prazo legal para impetração do *mandamus*, o qual apenas se iniciará com a prática do ato ilegal"<sup>55</sup>.

Já em sua outra modalidade, poderá o Mandado de Segurança ter natureza repressiva, isto é, ser utilizado para enfrentar e corrigir atos administrativos fiscais já concretizados e considerados ilegais ou abusivos.

Sua natureza repressiva, no âmbito tributário, pressupõe que a lesão ao patrimônio do contribuinte já tenha se concretizado, ainda que parcialmente. Nesse contexto, o

---

gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional."

<sup>54</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. REsp 1.203.488/MG. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 8 out. 2010.

<sup>55</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo Conforme CPC/2015 e precedentes vinculantes do STJ e STJ**. Salvador: JusPODIVM. 2019. p.166

Mandado de Segurança tem por finalidade restaurar o *status quo ante*; isto é, recompor a situação jurídica anterior à prática do ato coator, assegurando a preservação do direito líquido e certo do impetrante por meio da anulação do ato lesivo e da cessação de seus efeitos.

Outrossim, vale rememorar a possibilidade de um Mandado de Segurança que foi impetrado inicialmente em caráter preventivo, ser convolado em Mandado de Segurança repressivo caso o ato coator que almejava-se evitar, se concretize. À título exemplificativo, observe-se trecho do voto apresentado pelo Ministro Relator Francisco Falcão, no Mandado de Segurança 23582, DF 2017/0136838-1<sup>56</sup>, de agosto de 2018:

A jurisprudência dominante no Superior Tribunal de Justiça entende que a consumação do ato que se busca prevenir inaugura a possibilidade de que o mandamus, outrora preventivo, seja convolado em repressivo, sem a consequente perda de objeto da ação mandamental. Neste sentido:

[...]

Consoante a mais recente jurisprudência desta Corte, a consumação do ato atacado na impetração preventiva não implica a perda de objeto da ação mandamental. (MS 14023 / DF, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/02/2016, DJe 04/03/2016).

Sobre este tema, é certo, portanto, afirmar que a conversão do Mandado de Segurança Preventivo em repressivo é uma possibilidade que existe para garantir a verdadeira efetividade da proteção judicial porque, muitas vezes, o impetrante entra com o Mandado de Segurança antes que o ato ilegal ou abusivo seja praticado.

No entanto, não é exagero afirmar que o contexto fático está geralmente sob o controle da própria autoridade coatora, que pode acabar praticando o ato mesmo durante o curso do processo. Assim, se isso ocorrer, o Mandado de Segurança deixa de ser preventivo e passa a ter natureza repressiva, pois o objetivo agora será anular ou corrigir um ato já realizado. Conforme já entendido pelo STJ<sup>57</sup>, essa conversão está de acordo com o princípio da flexibilidade procedimental, que permite adaptar o rito processual às necessidades do caso concreto.

---

<sup>56</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. MS 23.582/DF, 2017/0136838-1. Relator: Ministro Francisco Falcão. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 ago. 2018.

<sup>57</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1.945.760/MT**. Relator: Ministro Og Fernandes. Segunda Turma. Julgado em: 9 ago. 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101959600&dt\\_publicacao=09/08/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101959600&dt_publicacao=09/08/2022). Acesso em: 19 maio 2025.

Do mesmo modo e a partir das considerações acima, nota-se que é admissível a impetração de Mandado de Segurança Coletivo Preventivo, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais que regem esse instrumento, notadamente a demonstração de ameaça concreta e iminente a direito líquido e certo de diversos titulares.

A título de exemplo, imagine-se que uma associação nacional de empresas das indústrias do setor farmacêutico impetre Mandado de Segurança Coletivo Preventivo com o objetivo de impedir a aplicação de norma infralegal editada pela Receita Federal que, sob novo entendimento administrativo, passa a excluir despesas com produtos e serviços de limpeza e saneamento da base de cálculo de créditos de PIS e COFINS no regime não cumulativo.

Ainda que a nova orientação normativa ainda não tenha gerado autuações fiscais, a medida está prestes a ser aplicada no próximo ciclo de apuração e já foi comunicada formalmente aos contribuintes. Portanto, considerando que os gastos são essenciais e relevantes para o exercício de suas atividades, verifica-se, considerando-se o caráter vinculante da administração ao novo comando, o justo receio de lesão iminente a seus direitos líquidos e certos, justificando, o ajuizamento de Mandado de Segurança Coletivo preventivo para obstar a aplicação da nova interpretação.

#### **1.4 Legitimidade Passiva do Mandado de Segurança Coletivo**

Mencionadas as hipóteses do tópico anterior, é preciso explicar, portanto, quem seriam as autoridades mencionadas. O que se pode afirmar é que a autoridade coatora é, essencialmente, o agente público que tomou a decisão, praticou o ato ou omitiu-se de alguma maneira de cumprir uma obrigação legal, resultando, então, em uma violação de determinado direito líquido e certo. O Mandado de Segurança tem como objeto a ilegalidade ou abuso de poder praticado por esse agente.

Nota-se que essa autoridade, não necessariamente precisa ser um servidor público propriamente dito, podendo ser uma autoridade que exerce um serviço com natureza jurídica de um serviço público, porém foi delegado pela administração pública direta por meio da descentralização de determinada atividade, podendo este ser um servidor público, chefe do poder executivo administrativa, ou qualquer outra figura que exerça funções

públicas ou administrativas, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tenha competência para praticar o ato impugnado<sup>58</sup>.

Dessa forma, em caráter exemplificativo, é cabível a impetração de um Mandado de Segurança em face de um reitor de uma universidade privada que tente impedir a colação de grau de determinado grupo de estudantes. O cabimento do Mandado de Segurança nesse caso específico, se dá pelo fato de que a partir da descentralização por colaboração<sup>59</sup>, que ocorre no caso do sistema educacional, o Poder Público Federal mantém a titularidade do serviço prestado e apenas transfere sua execução, possibilitando assim a legitimação passiva da referida autoridade coatora.

Neste sentido, independentemente do ato impugnado, a autoridade coatora deve ser identificada de forma clara na impetração do Mandado de Segurança, pois a ação será direcionada contra ela, e é ela quem terá de se manifestar nos autos, por meio de seu representante legal, apresentando sua defesa ou contestação. Assim, o Mandado de Segurança possui como parte passiva a pessoa jurídica a qual se liga a autoridade coatora.<sup>60</sup>.

Observe-se, ainda, que a autoridade coatora (legitimidade passiva do Mandado de Segurança Coletivo), não será necessariamente a pessoa responsável pela ilegalidade ou abuso de poder, mas sim, como mencionado ao final do subtópico anterior, quem tem a competência para corrigir o ato impugnado<sup>61</sup>.

Ainda, caso a autoridade indicada no Mandado de Segurança não seja de fato a autoridade coatora, ou seja, a responsável pelo ato ilegal, o juiz poderá então declarar a ilegitimidade passiva nos autos da referida ação mandamental.

Entretanto, a jurisprudência brasileira, a fim de não prejudicar os impetrantes, poderá aplicar a denominada “Teoria da Encampação”.

Seguindo o entendimento fixado pela súmula 628 do Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>58</sup> MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro: Administrativo e Judicial**. 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 570-571. 2018.

<sup>59</sup>MELO, Jader Oliveira de; SANTOS, Rodrigo Castanheira. A descentralização de políticas públicas na educação brasileira a partir da década de 1990. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, Ano 6, ed. 2, v. 6, p. 20–45. Fevereiro de 2021.

<sup>60</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em Matéria Tributária**. 11. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM. 2024, p. 108.

<sup>61</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald, Gilmar Ferreira Mendes; com a colaboração de Marina Gaensly - 39. ed. - São Paulo: Malheiros, 2022, p. 73-75.

A teoria da encampação é aplicada no mandado de segurança quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) existência de vínculo hierárquico entre a autoridade que prestou informações e a que ordenou a prática do ato impugnado; b) manifestação a respeito do mérito nas informações prestadas; e c) ausência de modificação de competência estabelecida na Constituição Federal<sup>62</sup>.

Portanto, presente todos os requisitos, deve o juiz, de ofício, retificar o polo passivo da demanda, assegurando-se o devido trâmite processual na busca da correção do ato impugnado e, caso não estejam presentes, deverá ser extinto por ilegitimidade passiva.

No mesmo sentido da teoria da encampação, James Marins<sup>63</sup> observa que, diante de situações de urgência em que haja risco de dano irreparável durante o tempo necessário para a regular intimação do impetrante e a posterior correção da autoridade coatora, é legítimo que o próprio magistrado, ao constatar o equívoco na indicação da autoridade impetrada, determine de ofício a notificação daquela que entender ser efetivamente competente para figurar no polo passivo da ação mandamental.

Veja-se que ao “encampar” a ilegalidade do ato, o judiciário reafirma a primazia da legalidade no direito administrativo, limitando o poder discricionário da administração pública. Dessa forma, cabe destacar, que o papel do poder judiciário na situação concreta é, portanto, com foco na análise da legalidade do ato, e não de sua conveniência ou oportunidade.

### **1.5 Legitimidade Ativa do Mandado de Segurança Coletivo (Representação X Substituição Processual)**

Ao tratar da legitimidade Ativa do Mandado de Segurança Coletivo, como dispõe a Carta Magna, em seu artigo 5, inciso LXX e o art. 21 da Lei 12.016/09, notam-se dois grupos de legitimados à impetração do *writ*: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 628. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-detalhes/mandado-de-seguranca/a-teoria-da-encampacao-e-aplicada-quando-acarretar-modificacao-ampliativa-de-competencia-da-autoridade-coatora>. Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>63</sup> MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro Administrativo e Judicial: Atualizado com o Regimento Interno do CARF de 2015 com Código de Processo Civil de 2015**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 571, 2018.

<sup>64</sup> Lembra Cassio Scarpinella Bueno que, embora o Ministério Público não esteja expressamente incluído no rol de legitimados do art. 5º, inciso LXX, da Constituição Federal, sua exclusão da possibilidade de impetração do mandado de segurança coletivo não se sustenta diante da lógica sistemática e finalística da

Partido político, conforme prevê o art. 1 da Lei 9.096/95, é “Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”<sup>65</sup>.

Associação sindical, conforme dispõe o artigo 8º da Constituição Federal de 1988<sup>66</sup>, é a entidade formada por membros de determinada categoria profissional ou econômica, com a finalidade de representar e defender seus direitos e interesses, tanto coletivos quanto individuais, nas esferas administrativa e judicial, sendo sua criação livre, não exigindo autorização estatal, bastando o registro no órgão competente, sendo vedada qualquer forma de interferência do Poder Público em sua organização e funcionamento.

Outrossim, é importante notar que não é admitida a existência de mais de um sindicato representando a mesma categoria dentro da mesma base territorial, que, por sua vez, não pode ser inferior à extensão de um município.

Quanto à Associação: Conforme a Lei 10.406/2002 (art. 53 a 61<sup>67</sup>), que instituiu o Código Civil brasileiro, associação é uma entidade formada por duas ou mais pessoas, sem fins lucrativos, que se unem para alcançar objetivos comuns, regida por um estatuto próprio e realizando reuniões conforme suas normas internas. Essa entidade pode ou não possuir personalidade jurídica própria, sendo disciplinada pelos artigos 53 a 61 do mencionado código.

---

Constituição de 1988, que ampliou de forma expressiva os mecanismos de tutela coletiva de direitos fundamentais. Nota-se que a ordem constitucional vigente consagra diversos dispositivos que atribuem legitimidade ativa ao Ministério Público para a defesa de interesses difusos, coletivos stricto sensu e individuais homogêneos — como o art. 129, inciso III, que lhe confere a função institucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública —, evidenciando sua posição central na proteção de direitos transindividuais. Portanto o Mandado de Segurança, em razão de sua natureza como instrumento de tutela de direito líquido e certo, não afasta, por coerência sistemática, a possibilidade de sua impetração pelo Ministério Público, especialmente quando voltado à defesa de interesses coletivos indisponíveis, ao passo que reconhecer o contrário seria reduzir indevidamente a missão constitucional do parquet, restringindo o alcance da jurisdição constitucional em matéria de proteção coletiva. (BUENO, Cassio Scarpinella. Mandado de Segurança comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 35-36).

<sup>65</sup> BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>66</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>67</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun. 2025.

Entidade de classe, por sua vez, é “aquela que reúne pessoas de uma mesma categoria econômica ou profissional”, como pode ser visto em trecho do voto proferido pelo Ministro Sidney Sanches no julgamento da ADI n. 894/DF<sup>68</sup>.

No que concerne ao regime específico inerente a garantia mandamental (representação x substituição processual), a partir do que consta no trecho final do art. 21 da Lei 12.016/2009 e conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, fixado pela súmula 629, a impetração do Mandado de Segurança Coletivo por determinada associação legítima ou entidade de classe em favor de seus associados, independe, como regra, da autorização destes, ao passo, justamente por se tratar de caso de substituição processual.

Neste sentido, e para consolidação de tal entendimento, nota-se a diferenciação entre a legitimidade ativa 1) via representação e àquela outra 2) via substituição processual; sendo esta última considerada, em regra, para o Mandado de Segurança Coletivo.

James Marins<sup>69</sup>, afastando a incidência do inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal<sup>70</sup> ao Mandado de Segurança Coletivo, este previsto no inciso LXX do mesmo artigo, bem destaca que os regimes jurídicos ali estabelecidos são distintos e não se confundem.

O inciso XXI refere-se à representação autorizada, exigindo autorização expressa dos associados para o ajuizamento das respectivas ações. O inciso LXX, por sua vez, rege o Mandado de Segurança Coletivo, que não se fundamenta na representação, mas sim na substituição processual, ou, como prefere o autor, em uma verdadeira legitimação autônoma, o que implica em importantes particularidades a serem observadas no manejo e tratamento da respectiva garantia mandamental coletiva, especialmente ao considerar-se as implicações aos princípios do contraditório e ampla defesa.

Neste modelo (substituição), a entidade legitimada atua em nome próprio para a defesa de direitos alheios, sem necessidade de autorização individual dos substituídos,

---

<sup>68</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 894/DF**. Brasília, 18 de novembro de 1993. Diário de Justiça, Brasília, DF, 20 abr. 1995. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:1993-11-18;894->. Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>69</sup>Souza, James José Marins de. Direito processual tributário brasileiro: administrativo e judicial (Portuguese Edition) (p. 1325). Edição do Kindle.

<sup>70</sup> “XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;” [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 15 de junho de 2025.

conferindo maior efetividade à tutela de interesses transindividuais. A respeito do tema, o professor Luiz Alberto Gurgel de Faria explica: “Trata-se, sem sombra de dúvidas, de hipótese de substituição processual: permite-se a essas entidades ingressar em Juízo para, em nome próprio, defender direito alheio”<sup>71</sup>.

Por outro lado, quando ocorre a figura da representação processual,<sup>72</sup> determinada entidade ou sujeito age em nome de outrem e no interesse do mesmo e não em nome próprio e na defesa de direito alheio, o que implica, no caso da representação, necessariamente, na concessão de prévia autorização para agir.

A respeito do tema, importantes são as contribuições de Cassio Scarpinella Bueno<sup>73</sup> ao considerar a legitimação extraordinária nas ações coletivas, como no Mandado de Segurança Coletivo, encontra fundamento no devido processo legal coletivo, concebido a partir de princípios constitucionais do processo civil.

Neste sentido, o legitimado é aquele escolhido pelo ordenamento jurídico por demonstrar a capacidade para buscar adequadamente a tutela jurisdicional dos direitos de terceiros, que não atuam diretamente em juízo. Portanto, a legitimidade não é conferida aleatoriamente, mas sim com base na aptidão institucional do ente coletivo para agir como representante adequado dos interesses defendidos, em linha com o que prevê o sistema brasileiro e inspirado em modelos como o norte-americano *Rule 23 (a) (4) das class actions*, que exige que a parte representante seja capaz de proteger, de forma justa e adequada, os interesses da classe<sup>74</sup>.

Diferentemente do que se verifica, em regra, nas ações individuais ou nas hipóteses de litisconsórcio em processos coletivos, no Mandado de Segurança coletivo o sujeito que detém legitimidade para impetrar e conduzir a ação não é, necessariamente, o beneficiário direto dos efeitos da coisa julgada. Essa peculiaridade decorre das distinções substanciais entre os regimes de representação processual e de substituição processual, sendo este último, como mencionado, o que prevalece no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. Mandado de Segurança Coletivo: legitimação e interesse. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 82, n. 687, 1993, p. 34-39.

<sup>72</sup> ABREU, José Silva. **Da substituição processual, da representação e da assistência no processo do trabalho**. v. 27. Belo Horizonte: Revista TRT3 - 3ª Região. p. 43-58. 1997.

<sup>73</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 134

<sup>74</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 134

<sup>75</sup> DALLA PRIA, Rodrigo. **Mandado de Segurança Coletivo: alcance subjetivo da coisa julgada**. São Paulo: Conjur. 2023.

Nesse sentido, quando as entidades associativas atuam na condição de substitutas processuais, verifica-se uma dissociação entre o sujeito ativo da relação processual e o titular da relação jurídica de direito material. Nessa hipótese, a entidade impetrante figura como parte formal do processo<sup>76</sup>, exercendo a demanda em nome próprio, mas em defesa de direito pertencente a terceiros, seus membros ou associados, que são os efetivos titulares do direito material invocado.

Assim, embora conduza a ação e esteja investida de legitimidade processual, o legitimado extraordinário não será beneficiário direto dos efeitos da decisão judicial, uma vez que a titularidade do direito substancial permanece com os substituídos, que são os legitimados materiais a serem alcançados pela eventual tutela jurisdicional conferida.

Em relação às associações, vale lembrar que art. 21 da Lei 12.016/09, quando comparado com o dispositivo Constitucional (art. 5, LXX, alínea b da CF/88), expressamente dispõe sobre novas condições a serem observadas para o manejo do Mandado de Segurança Coletivo, quais sejam: “na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial”.

Estas considerações são de suma importância, pois o fato de se tratar de substituição e não de representação processual, implica, ao considerar-se também os princípios do contraditório, da ampla defesa e do tratamento constitucional brasileiro do *writ* mandamental, nos limites da coisa julgada no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo, cujas especificidades serão mais bem tratadas no em tópico próprio, juntamente com a denominada “Pertinência Temática”.

## **1.6 Conclusões parciais e aplicação do Mandado de Segurança Coletivo em matéria tributária**

Uma vez que o presente capítulo já se debruçou sobre as características e aspectos essenciais do Mandado de Segurança, em especial, no espectro coletivo, impõe-se afirmar que o Mandado de Segurança em matéria tributária é uma das principais ferramentas utilizadas para proteção dos direitos dos contribuintes em face de tributações abusivas e ilegais por parte do próprio fisco.

---

<sup>76</sup> DELGADO, José Augusto. **Reflexões sobre a substituição processual**. Brasília: BDJur. 1994.

Como bem lembra o eminente Min. Gilmar Ferreira Mendes<sup>77</sup>, ao dizer que não há construção de um Estado de Direito sem que também haja um Estado fiscal, ao passo que as duas coisas são faces diversas da mesma moeda, recorda-se que todos os direitos fundamentais possuem uma dimensão positiva, implicando uma postura proativa do governo, de modo que “[...] levar direitos a sério exige que seus custos também sejam levados a sério”.

Contudo, o que se pode afirmar é que a atividade fiscal não pode ser feita de qualquer maneira. Ela está sob o poder de verificação e fiscalização por parte da população civil, que, com toda razão, deve buscar seus direitos em casos de abusos e ilegalidades.

Assim, o *writ*, na modalidade de tutela coletiva, representa um mecanismo de grande potencial para, além da proteção e universalização dos direitos fundamentais do contribuinte, evitar a sobrecarga de demandas no sistema judiciário, uma vez que o sistema jurídico brasileiro é um dos mais litigiosos, especialmente tratando-se das demandas tributárias.

A respeito do assunto, o presente trabalho concorda com James Marins quando este bem destaca<sup>78</sup> que o Mandado de Segurança é amplamente reconhecido como uma ação tributária por excelência devido à sua natureza constitucional, que o torna adequado para proteger o cidadão-contribuinte contra possíveis abusos do Poder Público no exercício da função fiscal.

Pode-se afirmar que as características estruturais dessa ação, como a exigência de direito líquido e certo e o rito mais célere que o convencional, fazem com que ela se encaixe perfeitamente nas disputas tributárias, que muitas vezes envolvem a defesa da legalidade, devido processo legal e de princípios constitucionais. Neste interim, o *writ* se mostra eficaz tanto para prevenir a aplicação de normas inconstitucionais ou ilegais quanto para impedir, sob viés repressivo, que atos administrativos fiscais causem prejuízos de difícil reparação.

---

<sup>77</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional** - Série IDP - 19ª Edição 2024 (Portuguese Edition). Edição do Kindle, p. 2489.

<sup>78</sup> MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro Administrativo e Judicial: Atualizado com o Regimento Interno do CARF de 2015 com Código de Processo Civil de 2015**. 11. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. p. 556, 2018.

Entretanto, cabe rememorar, que houve um período em que era vedada<sup>79</sup> a impetração deste remédio constitucional em caráter antiexacional, devido a expressa previsão legal da impossibilidade de atacar a exigência tributária<sup>80</sup>.

Atualmente, no contexto das relações tributárias, é possível identificar uma série de direitos que podem ser adequadamente tutelados por meio do Mandado de Segurança Coletivo.

Como observa Hugo de Brito Machado<sup>81</sup>, trata-se, em certos casos, de direitos transindividuais de natureza indivisível. No entanto, é mais recorrente, na prática forense, a utilização do Mandado de Segurança Coletivo para a defesa de direitos individuais homogêneos, uma vez que, no campo tributário, os direitos dos contribuintes, em razão de sua característica patrimonial, são, em regra, divisíveis.

Dessa forma, constata-se que o Mandado de Segurança Coletivo desempenha papel estratégico na tutela dos direitos dos contribuintes frente à atuação do Estado no exercício da função fiscal.

Sua celeridade, estrutura normativa e processual oferece ao cidadão-contribuinte um instrumento eficaz de controle da legalidade tributária, promovendo não apenas a proteção pontual de direitos, mas também a racionalização do sistema de justiça.

Neste contexto, ressalta-se a relevância das associações e entidades de classe, as quais exercem papel fundamental na defesa dos interesses homogêneos de seus filiados, possibilitando que demandas numerosas e de significativa importância sejam submetidas ao Poder Judiciário de forma concentrada e eficiente. Ao viabilizarem o uso adequado do Mandado de Segurança Coletivo, essas entidades fortalecem o controle democrático da tributação, ampliam o acesso à justiça e contribuem decisivamente para a consolidação de um Estado fiscal.

---

<sup>79</sup> Art. 320 do CPC de 1939: “Art. 320. Não se dará mandado de segurança, quando se tratar:

IV – de impostos ou taxas, salvo se a lei, para assegurar a cobrança, estabelecer providências restritivas da atividade profissional do contribuinte.”

<sup>80</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em Matéria Tributária**. 11. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM. 2024, p. 27.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 400.

## 2 A DINÂMICA DA COISA JULGADA E AS DEMANDAS COLETIVAS

Após a análise das características e discussões sobre o Mandado de Segurança Coletivo em matéria tributária no primeiro capítulo, torna-se natural aprofundar a discussão sobre a coisa julgada.

A coisa julgada, conforme demonstrado no decorrer do trabalho, pode ser compreendida como um efeito do trânsito em julgado cuja função é a estabilização da decisão judicial (o que, conforme também será apontado, não se confunde com imutabilidade absoluta), de modo que não se pode falar em antagonismo entre segurança jurídica e justiça, haja vista que no sistema jurídico brasileiro há plena convivência entre os conceitos.

Assim, a coisa julgada é um dos pilares do processo civil, pois, assegura a estabilidade das decisões judiciais, impedindo que o mesmo conflito seja corriqueiramente reexaminado. Trata-se, portanto, de uma garantia fundamental para a segurança jurídica, para a previsibilidade das relações sociais e para a própria efetividade do Estado de Direito.

O processo, neste contexto, é mais do que um conjunto de atos formais: é um instrumento de resposta estatal à demanda do jurisdicionado, que busca uma solução firme para o conflito apresentado.

Nos termos de Marinoni, a sociedade necessita da jurisdição por dois motivos: 1) os cidadãos não conseguem auto solucionar seus próprios conflitos; 2) e uma sociedade que não detém capacidade de apaziguamento de suas lides não consegue se desenvolver de forma harmônica<sup>82</sup>.

Afinal, se o discurso jurídico eventualmente deve chegar a um fim, o processo estatal não possui qualquer tipo de sentido caso não produza uma decisão de definitivo teor, que não poderá mais ser questionada pelas partes<sup>83</sup>.

Entretanto, é preciso mencionar que, com a evolução do sistema jurídico brasileiro e a ampliação do uso das ações coletivas, surgem novos questionamentos sobre os limites objetivos, subjetivos e temporais da coisa julgada, em especial quando há questões relacionadas a decisões que envolvem coletividades e interesses homogêneos.

---

<sup>82</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Coisa julgada inconstitucional**: rescindibilidade vs. Eficácia temporal. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 50.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 51.

Diante do cenário delineado ao longo do presente capítulo, proceder-se-á à exposição do conceito, da função e da relevância do instituto da coisa julgada, com destaque para seu papel na consolidação da segurança jurídica e na estabilização das relações jurídicas. Em seguida, serão analisados os efeitos da coisa julgada, com ênfase em sua função estabilizadora e nos impactos práticos decorrentes de sua formação no âmbito jurisdicional. Por fim, discutir-se-ão os limites da coisa julgada (objetivos, subjetivos e temporais), relacionando suas especificidades e distinções inerentes às ações individuais ou coletivas.

## **2.1 Introdução, relevância e conceito do instituto da coisa julgada**

Em relação à Natureza da coisa julgada, observa-se que a mesma se extrai a partir de densas construções doutrinárias e diversas correntes de pensamento, não só de estudiosos nacionais como também estrangeiros, a partir dos mais variados sistemas processuais e pensamentos vigentes à época. Neste sentido, portanto, ao longo deste tópico, far-se-á breve análise histórica e apresentação de linhas doutrinárias distintas que corroboraram para a compreensão do respectivo instituto.

A título introdutório, vale mencionar a doutrina clássica, portanto já superada, porém historicamente relevante de Celso Neves<sup>84</sup>, que compreende que a coisa julgada consubstancia um fenômeno de natureza processual com natureza restrita, sem elementos de natureza material na sua configuração, teleologicamente destinada à eliminação da incerteza subjetiva que a pretensão resistida opera na relação jurídica sobre o que versa o conflito de interesses.

Preliminarmente explica o autor que, em relação ao seu fundamento, duas correntes podem ser consideradas: 1) a histórico-jurídica; e 2) a sociológica ou política. Em relação à primeira, entende-se que a coisa julgada surge pela razão natural, ou seja, pela própria aplicação do direito que depende desta para garantir estabilidade social.

Outrossim, importa notar que, como a verdade deve prevalecer em face do instituto que visa a certeza, é de razão natural o prevalecimento da primeira; oportunizando-se, assim, que sempre que houver nova evidência que revele fato novo e importante para a resolução da demanda, deve ser retomada a atividade jurisdicional já exaurida, para assegurar a garantia da justiça.

---

<sup>84</sup> NEVES, Celso. Coisa Julgada Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 429-442.

Já pelo viés sociológico ou político, a coisa julgada surge pela exigência prática imposta pelo exercício dos direitos tutelados, isto é, a expectativa das partes pela imutabilidade da decisão de mérito e o desejo de que o ato jurisdicional praticado fosse definitivo, não se fundamentando pela razão natural. Assim, coisa julgada material seria uma exigência política, diretamente baseada no postulado de segurança jurídica e no poder incumbido ao Judiciário para solucionar as demandas de modo definitivo, não propriamente jurídica, mas de exigência prática.

Acerca do assunto, Raquel Vieira Paniz<sup>85</sup> explica que a coisa julgada apresenta essencialmente três escopos: 1) o sociológico; 2) o político e 3) o jurídico.

Sob o viés sociológico, a coisa julgada é compreendida como essencial para a pacificação social, encerrando a decisão dos conflitos levados ao Judiciário e estabilizando as relações jurídicas. Sua imutabilidade reduz o esforço e traz segurança ao evitar a perpetuação de controvérsias, desarmando os ânimos das partes envolvidas.

Ademais, cumpre funções negativas, ao impedir o reexame da matéria, e positiva, ao importar a observância do decidido, o que busca promover previsibilidade e harmonia.

Em relação ao viés político, entende-se que a coisa julgada reafirma o poder do Estado como detentores do monopólio da jurisdição, vinculando definitivamente os litigantes à decisão judicial e substituindo suas pretensões por uma manifestação de vontade estatal.

Essa decisão, revestida de autoridade, funciona como uma "lei do caso concreto", cuja estabilidade e imutabilidade impõem respeito não apenas às partes, mas também aos órgãos judiciais, independentemente da concordância com o conteúdo.

Desta forma, o Estado exerce o seu império, garantindo a obediência à decisão e impedindo a rediscussão de questões já resolvidas<sup>86</sup>.

Por fim, em relação a sua aceção jurídica, esta realça sua importância para a segurança jurídica e a igualdade, valores que são fundamentais ao Estado Democrático de Direito<sup>87</sup>.

No âmbito das discussões doutrinárias, no final do século XVIII e XIX duas grandes correntes se destacaram e debateram a respeito da natureza da coisa julgada: 2) a

---

<sup>85</sup> PANIZ, Raquel Vieira. **Coisa Julgada Na Tutela Coletiva De Interesses Individuais**: Uma Análise À Luz Do Cânone Da Proporcionalidade Panprocessual (Portuguese Edition). Londrina: Thoth, 2024. Edição Do Kindle, p. 145-149.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

“teoria substantiva” ou “materialista” (fundada por Kohler e Pagenstecher); e 2) “teoria processualista” (fundada por Stein e Hellwig)<sup>88</sup>.

A partir das lições da primeira corrente, compreende-se que a coisa julgada antecede o conceito de processo, sendo considerada o próprio direito material e, sujeito a se tornar exequível e imutável em razão do trâmite processual, assim, englobando a natureza do direito substancial.

Salienta-se que a teoria materialista entende pela eficácia substantiva, que posteriormente se instrumentaliza pelo processo e diz respeito à invariabilidade ou à permanência do conteúdo.

Por outro lado, a teoria processualista entende o instituto como sendo o vínculo capaz de unir as partes do processo, o julgador e os terceiros que possam estar em situações fáticas semelhantes. Outrossim, esta possui eficácia interna, tratando-se de um fenômeno puramente processual, sem repercussões no direito material<sup>89</sup>.

Não obstante, acerca da relevância das diversas linhas teóricas e doutrinárias para a compreensão dos parâmetros e conceitos da coisa julgada, Anissara Toscan explica:

[...] traduz diferentes concepções acerca da forma como opera a decisão estável, ou seja, se esta teria aptidão para modificar a própria relação substancial, de modo que, ao decidir, o juízo subsequente o faria tomando por base a nova configuração do direito material; ou se estaria limitada à formação de um preceito processual, que se sobreporia ao de direito material, resumindo-se a um óbice aos juízos subsequentes de proferir outra decisão sobre o tema.

Além disso, ratifique-se o alerta de que as compreensões a que chegou Liebman, a partir do seu viés puramente adjetivista, em geral, convergiram com as sugeridas pela teoria processual, à vista do caráter declaratório conferido não à coisa julgada, mas à eficácia da sentença.<sup>10</sup> **Conforme doravante elucidaremos, a adoção de um ou de outro posicionamento repercutiu, a título ilustrativo, na compreensão acerca das suas eficácias negativa-preclusiva e positiva-prejudicial (cf. item 4.1); na sua manifestação como exceção material ou objeção processual, segundo a aceitação ou não de sua disponibilidade (cf. item 4.2); nos conceitos de coisa julgada formal e coisa julgada material (cf. item 4.3); no problema da sentença injusta (cf. item 4.4); na teorização de seus limites objetivos (cf. item 4.5) e subjetivos (cf. item 4.6). Destarte, ficará claro, nos tópicos seguintes, que a disputa envolvendo a “natureza” da coisa julgada tem relevância não apenas histórica, mas especialmente teórica e prática<sup>90</sup>. (grifo nosso)**

<sup>88</sup> RODRIGUES NETTO, Nelson. Notas sobre a coisa julgada no processo individual e no processo coletivo. In: **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, n. 34, p. 91–113, jan. 2006, p. 96-97.

<sup>89</sup> TOSCAN, Anissara. **Coisa Julgada Revisitada**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2022, p. 108.

<sup>90</sup> TOSCAN, Anissara. **Coisa Julgada Revisitada**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2022, p. 198.

É interessante notar que existem duas principais correntes teóricas de grande influência na processualística brasileira, a proposta pelo doutrinador Francesco Carnelutti e a outra apresentada por Enrico Tullio Liebman.

De acordo com a visão de Toscan, Carnelutti considera que o caráter imperativo da sentença equivale à própria lei em concreto, conclui que esta seria decorrente da discussão do direito em juízo, portanto, como a coisa julgada material. Deste modo, em relação à imutabilidade da coisa julgada, o doutrinador reconhece o seu viés formal (coisa julgada formal) e que, portanto, a decisão judicial, diferentemente da lei, estaria coberta por eficácia processual específica<sup>91</sup>.

De outro modo, Liebman estabelece clara distinção entre os efeitos da sentença e a coisa julgada, sendo esta autônoma e capaz de produzir seus próprios efeitos.

Em sua obra *Eficácia e Autoridade da Sentença e Outros Escritos sobre a Coisa Julgada*, Enrico Tullio Liebman, inicialmente adverte para a impropriedade de se confundir a coisa julgada com o efeito declaratório da sentença. De modo a ilustrar seu pensamento, o autor aponta que a sentença pode produzir efeitos declaratórios, constitutivos (em sentido estrito) ou condenatórios, e, não obstante a diversidade dos efeitos projetados, a coisa julgada, transitada em julgado a decisão de mérito, incidirá indistintamente<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> TOSCAN, Anissara. **Coisa Julgada Revisitada**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2022, p. 89.

<sup>92</sup> “Desde que se deixou de conceber o direito unicamente como sistema de acciones, tal qual era na época clássica da jurisprudência romana, para encarar-se como sistema de direitos, cujo gozo, somente, devia o processo garantir, vem-se solidamente firmando o princípio do caráter essencialmente declarativo da sentença. Firme permanecia, por outro lado, o hábito de ver na coisa julgada o efeito próprio e específico da decisão judicial. (...). O Estudo atento e minucioso das relações entre direito e processo, da função da sentença sobre a configuração das relações jurídicas, das diversas categorias de sentenças segundo o seu conteúdo e os seus efeitos – mérito insigne da doutrina contemporânea – evidenciou, porém que a decisão judicial tem frequentemente eficácia não meramente declaratória, mas também constitutiva. (...). De fato, todos os efeitos possíveis da sentença (declaratório, constitutivo, executório) podem, de igual modo, imaginar-se, pelo menos em sentido puramente hipotético, produzidos independentemente da autoridade da coisa julgada, sem que por isso se lhe desnature a essência. A coisa julgada é qualquer coisa, mais que se ajunta para aumentar-lhes a estabilidade, e isso vale igualmente para todos os efeitos possíveis das sentenças. Identificar a declaração produzida pela sentença com a coisa julgada significa, portanto, confundir o efeito com um elemento novo que o qualifica. (...). Estamos aqui em presença das últimas repercussões do erro inicial daquela doutrina que, querendo ver na coisa julgada um efeito da sentença, isto é, a declaração indiscutível que ela produz, (...). 7. As considerações amplamente desenvolvidas nas páginas precedentes permitem formular conclusão de algum modo interesse. Constitui erro de lógica definir a autoridade da coisa julgada como efeito da sentença e – consequência inevitável – identificá-la com a eficácia declaratória da própria da sentença, contrapondo-a, portanto, aos seus outros possíveis efeitos (constitutivos ou condenatórios). Pouco convincentes, perigosa e até mesmo errôneas são as soluções práticas oriundas desta inexata formulação inicial.”. LIEBMAN, Enrico Tulio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada**. Trad. Alfredo Buzaid e Benvido Aires. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 19-31

A coisa julgada, portanto, não se confunde com os efeitos da sentença, sendo instituto autônomo, de natureza diversa. Liebman evidencia a incoerência de parte da doutrina ao tratar a coisa julgada como simples projeção do efeito declaratório da decisão, quando, na realidade, ela apenas veicula uma "declaração indiscutível que ela (a sentença) produz". A autoridade da coisa julgada, nesse sentido, não deriva da natureza do efeito da sentença, mas, diversamente, implica a sua estabilização, conferindo-lhe definitividade e segurança.

Sobre os ensinamentos de Liebman, José Marcos Rodrigues Vieira pontua<sup>93</sup>:

São passados oitenta e cinco anos da publicação original da monografia de Liebman, *Efficacia ed autorità de della sentenza*, marco de abandono da tradição de confinamento da imutabilidade, advinda do trânsito em julgado da sentença de mérito, à eficácia declaratória.

Oitenta e cinco anos, que mais que solidificaram a que a jurisdição tem conteúdo mais complexo que a certeza, que a certeza é, sim, componente essencial da justiça, mas não a exaure.

É oportuno destacar, conforme observa o professor Diego Diniz Ribeiro<sup>94</sup>, que a doutrina reconhece a expressiva contribuição de Giuseppe Chiovenda e, especialmente, de Enrico Tullio Liebman para os avanços teóricos da coisa julgada.

Não obstante, em relação à compreensão de Liebman, nota-se que o reconhecimento acerca da projeção da imutabilidade da coisa julgada também sobre os efeitos da sentença não é unânime e foi objeto de críticas. Neste sentido, Barbosa Moreira, ao revisitar a teoria de Liebman, estabelece que coisa julgada é sinônimo de imutabilidade da sentença apenas e não dos seus efeitos, os quais, poderiam ser alterados, inclusive por vontade das próprias partes envolvidas no processo em que a coisa julgada, “formal e material”, se formou.

Com base nos ensinamentos de José Ignacio Botelho de Mesquita<sup>95</sup>, é essencial distinguir entre o conteúdo da sentença, seus efeitos e o objeto da coisa julgada. (i) O conteúdo da sentença; (ii) Os efeitos da sentença; (iii) o objeto da coisa julgada refere-se exclusivamente à conclusão da sentença sobre o pedido principal, que se torna imutável e indiscutível após o trânsito em julgado. Deste modo, explica o doutrinador que:

---

<sup>93</sup> VIEIRA, José Marcos Rodrigues. **Coisa julgada: limites e ampliação objetiva e subjetiva**. 2. ed. Salvador: Editora JusPODIVM. 2020, p. 21.

<sup>94</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário**. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024, p. 21-27.

<sup>95</sup> MESQUISTA, José Ignacio Botelho de. **A coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 2-4

**A imutabilidade e indiscutibilidade, portanto são efeitos que a lei atribui à conclusão da sentença em decorrência do fato jurídico do trânsito da sentença em julgado, não importa qual seja o conteúdo do seu elemento declaratório. (...) a imutabilidade e a indiscutibilidade atuam de modo diverso. A imutabilidade *impede* que o juiz posterior se pronuncie sobre a ação já decidida por sentença transitada em julgado. Cria a exceção de coisa julgada. A indiscutibilidade *obriga* o juiz posterior a decidir em conformidade com o decidido pela sentença transitada em julgado. (...). **No que respeita à indiscutibilidade, o efeito do trânsito da sentença em julgado guarda muita semelhança com o efeito declaratório da sentença (transita em julgado ou não). As diferenças entre eles, porém, são profundas. (...).** Em apertada síntese, é este o meu entendimento sobre a eficácia da sentença e a autoridade da coisa julgada. É uma teoria que mergulha suas raízes nas noções expostas por LIEBMAN, mas se desenvolveu em sentido que afasta de sua origem e se aproxima de certos aspectos desenvolvidos, bem antes, por HELLWIG, notadamente na diferenciação entre elemento e efeito declaratório. **Na doutrina brasileira, a teoria mais próxima à nossa é a exposta por BARBOSA MOREIRA, que não chegou no entanto à ruptura, que preconizo, entre elemento e efeito declaratório**, sem a qual continuariam ainda sem explicações, a meu ver, certos fenômenos como os que verificam no caso que nos serviu de exemplo.(...) <sup>96</sup>. (grifo nosso)**

Ademais, interessante é destacar a perspectiva normativista apresentada por Anissara Toscan acerca da coisa julgada. Neste sentido, em sua obra intitulada “Coisa Julgada Revisitada”, explica a autora que, sob a perspectiva normativa, a coisa julgada é compreendida como norma jurídica que regula o comportamento das partes e dos órgãos jurisdicionais após o trânsito em julgado de uma decisão de mérito (acobertando o mérito e, caso cumpridos os requisitos o art. 503 do CPC a questões prejudiciais de mérito)<sup>97</sup>.

De acordo com o artigo 502 do Código de Processo Civil, ela opera em dois sentidos: (i) como norma de conduta para as partes, proibindo a rediscussão do mérito, e (ii) como norma de estrutura ou competência para os juízes, vedando a prolação de nova decisão sobre o mesmo tema. A coisa julgada acrescenta uma camada normativa ao processo, vinculando as partes e o sistema jurídico às suas prescrições, desde que satisfeitos os critérios materiais (decisão de mérito), temporais (trânsito em julgado) e pessoais (relação jurídica entre as partes)<sup>98</sup>.

Ao propor esta leitura normativa e estrutural da coisa julgada, Toscan explica que a incidência da coisa julgada está subordinada à verificação dos critérios previstos num antecedente normativo, ou seja, à ocorrência de determinados fatos jurídicos: a existência

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 8-19

<sup>97</sup> TOSCAN, Anissara. **Coisa Julgada Revisitada**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2022, p. 603.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 602.

de uma decisão que resolva o mérito da causa ou, eventualmente, de uma questão prejudicial de mérito (critério material), somada ao trânsito em julgado dessa decisão (critério temporal).

Esses elementos, que se encontram de forma dispersa no desenvolvimento do processo jurisdicional, ao se realizarem, geram, por implicação normativa, os efeitos previstos no consequente: a proibição de rediscussão da matéria decidida e a vedação de nova decisão sobre o mesmo objeto (critério prestacional), com efeitos vinculantes tanto para os órgãos jurisdicionais quanto para as partes entre as quais foi proferida a decisão (critério pessoal).

Nesse panorama, a coisa julgada formal, entendida como a máxima preclusão, representa justamente o critério temporal do suporte normativo, ou seja, o ponto da norma que determina o momento em que um evento, como a decisão de mérito ou prejudicial de mérito, se eleva à condição de fato jurídico. Já a coisa julgada material se configura como o efeito jurídico decorrente dessa incidência normativa: uma vez presentes os requisitos do antecedente, impõe-se, por consequência, a estabilização da decisão, impedindo sua rediscussão em outro processo.

Com isso, percebe-se que a coisa julgada formal (o fato gerador – trânsito em julgado da decisão) e a material (efeito jurídico que dela resulta – estabilização e impedimento de rediscussão da demanda) representam duas dimensões complementares de um mesmo fenômeno: a primeira se localiza no plano do antecedente normativo; a segunda, no plano do consequente normativo<sup>99</sup>.

Outrossim, pode-se dizer que a perspectiva normativista rejeita a ideia de que o julgamento da coisa julgada seja apenas uma qualidade inerente à sentença, entendendo-a como um instituto independente que resguarda a decisão judicial. Essa visão distingue claramente a coisa julgada da sentença, atribuindo-lhe a função de garantir a efetividade do comando jurisdicional, seja para evitar novas decisões contraditórias, seja para garantir que decisões futuras respeitem a premissa já inserida.

Ainda quanto ao tema “classificação da coisa julgada em material e formal”, é interessante notar que o próprio art. 502 do CPC pressupõe esta distinção; que, a partir da análise da doutrina, fora bastante debatida.

Nas palavras de Nelson Rodrigues Netto a coisa julgada formal, refere-se à impossibilidade de interpor recursos devido o esgotamento dos prazos processuais e dos

---

<sup>99</sup>*Ibidem.*

instrumentos recursais disponíveis, assim ocorrendo a preclusão máxima. Ademais, a coisa julgada formal produz efeitos endoprocessuais, ou seja, seus efeitos se limitam ao processo em que foi proferida a sentença, não afetando os processos de terceiros. Nesse sentido, um exemplo de coisa julgada formal, é o trânsito em julgado da sentença que extinguiu o processo por ilegitimidade das partes, carecendo, portanto, a análise do mérito.

Assim, observa-se, que com o simples fato de extinção do processo, mesmo que sem análise do mérito debatido, ocorrerá a coisa julgada formal. Por outro lado, para que a coisa julgada material exista, é necessário que ocorra, cumulativamente, a coisa julgada formal e a decisão sobre o mérito da demanda. Assim, no referido caso, a coisa julgada produziria efeitos extraprocessuais, fazendo com que seus efeitos se estendam à futuras decisões sobre a mesma questão jurídica entre as partes.

Acerca dessa segregação (formal e material), interessantes são as críticas e contrapontos apresentados por Diego Diniz Ribeiro<sup>100</sup>, que questiona a concepção tradicional de coisa julgada em duas espécies autônomas. Segundo o autor, não é possível extrair do art. 502 do Código de Processo Civil duas normas distintas com incidências temporais diversas: uma antecipada (formal) e outra definitiva (material).

A chamada coisa julgada formal não se confunde com a verdadeira coisa julgada, mas representa mera preclusão interna, restrita ao processo em que a decisão foi proferida.

Já a coisa julgada material, em sentido próprio, é uma só: aquela que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito, projetando-se extraprocessualmente e impedindo reexames futuros sobre a mesma relação jurídica.

Assim, entende-se que o autor propõe-se adotar uma visão unificada, segundo a qual a coisa julgada possui natureza normativa com função estabilizadora e garantidora da autoridade das decisões pretéritas, oponível em novos processos.

A respeito dos pressupostos para que se imponha a coisa julgada material, GOMES explica que quatro são os pressupostos:

Por fim, como último requisito para a formação da coisa julgada material, como é intuitivo do exposto até aqui, exige-se que tenha havido a preclusão máxima dentro do processo no qual a decisão judicial foi prolatada, ou seja, que tenha se operado a coisa julgada formal.

---

<sup>100</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **Técnicas de Controle da Coisa Julgada à Luz do Sistemas de Precedentes (CPC 15): Uma Análise no Âmbito do Processo Judicial Tributário**. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2023, p. 86.

Portanto, de forma compilada, quatro pressupostos devem estar presentes na decisão judicial para que esta seja imunizada pela imutabilidade da coisa julgada material:

- a) ser uma decisão jurisdicional;
- b) versar e resolver o mérito da causa;
- c) que o mérito da causa tenha sido analisado com cognição exauriente;
- d) que tenha ocorrido a coisa julgada formal.<sup>101</sup>

Além disso, ao tratar do conceito e da função da coisa julgada, é essencial considerar as transformações pelas quais passa o processo civil brasileiro. Essas mudanças não apenas introduzem novas formas de prestação jurisdicional, mas também reconfiguram compreensões tradicionais, historicamente moldadas pelos fundamentos do *civil law* clássico.

Nota-se que a superação da concepção tradicional do *civil law*, que restringia os efeitos da coisa julgada apenas às partes do processo, abriu espaço para sua aplicação também a terceiros. Essa ampliação foi impulsionada pela busca por maior eficiência na prestação jurisdicional, promovendo segurança jurídica e justiça material.

Vale lembrar que no sistema do *common law* vigorava a chamada regra da mutualidade, que impedia terceiros de se beneficiarem da coisa julgada. Contudo, a partir da década de 1980, esse entendimento começou a ser flexibilizado, permitindo que decisões anteriores fossem utilizadas para evitar a rediscussão de questões já resolvidas, mesmo sem vínculo direto com as partes originais, aquelas postas no processo<sup>102</sup>.

Apesar das diferentes interpretações doutrinárias, é interessante notar que há consenso ao compreender que a coisa julgada desempenha papel essencial em prol de uma estabilidade, sendo que, ao impedir a reabertura de litígios, assegura previsibilidade nas relações jurídicas e contribui para a pacificação social.

Além disso, conforme o artigo 503 do CPC/2015, a eficácia da coisa julgada pode se estender a questões prejudiciais expressamente decididas, o que certamente reforça seu papel como instrumento de racionalização do sistema processual.

Ademais, como bem lembra Diego Diniz Ribeiro, é fundamental compreender que a coisa julgada não representa uma imutabilidade absoluta, mas sim uma tendência à estabilidade das decisões jurídicas. Essa característica permite que ela seja revisada ou

---

<sup>101</sup> GOMES, Anderson Ricardo. **Coisa julgada tributária: cessação da eficácia e as repercussões das decisões do STF à luz do princípio da livre concorrência**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 120.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 86.

ajustada, observados determinados limites, por exemplo, diante da formação de precedentes vinculantes pelos tribunais superiores<sup>103</sup>.

De todo o exposto e antes de avançar nos estudos, é importante esclarecer que o Mandado de Segurança Coletivo, a decisão transitada em julgado e a própria coisa julgada, são institutos distintos, cada um com natureza e função próprias. Assim, embora se relacionem, não se confundem nem, necessariamente, se resumem mutuamente.

A título ilustrativo, nota-se que: 1) o Mandado de Segurança Coletivo é ação constitucional de rito especial, destinada à tutela de direitos coletivos ou individuais homogêneos líquidos e certos, promovida por legitimados específicos; 2) A decisão transitada em julgado com análise de mérito, nesse contexto, resolve “de forma definitiva” a controvérsia posta em juízo; e 3) a coisa julgada, por sua vez, é instituto jurídico que impõe extraprocessualmente a estabilidade à decisão transitada em julgado.

## 2.2 Os efeitos da coisa julgada

Conforme exposto por Anderson Ricardo Gomes em sua obra *Coisa Julgada Tributária*<sup>104</sup>, a decisão judicial transitada em julgado projeta três efeitos: o efeito negativo, o efeito positivo e o efeito preclusivo. Tais efeitos traduzem as diversas formas pelas quais a autoridade da coisa julgada opera sobre o conteúdo do pronunciamento judicial, conferindo-lhe estabilidade, definitividade e força normativa.

O efeito negativo consiste na impossibilidade de que a mesma questão jurídica decidida em um processo com trânsito em julgado seja novamente submetida ao Judiciário em outro processo com idêntica causa de pedir e partes. Trata-se da tradicional *exceptio rei iudicatae*, ou seja, da utilização da coisa julgada como meio de defesa, a fim de evitar a rediscussão de matéria já definitivamente solucionada. Segundo Gomes, este efeito impede a reiteração do litígio e assegura a autoridade da decisão anterior sobre o mesmo objeto, o que contribui diretamente para a racionalidade do sistema judicial.

Por sua vez, o efeito positivo refere-se à vinculação do juiz posterior ao conteúdo da decisão anterior transitada em julgado, quando a mesma questão jurídica ressurge em novo processo como questão incidental.

---

<sup>103</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário**. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024, p. 339.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 124-128

Trata-se da indiscutibilidade da sentença, nos termos de José Botelho de Mesquita<sup>105</sup>, que explica que esse efeito ocorre entre ações distintas, mas em que o julgamento da nova demanda pressupõe o reconhecimento de uma questão já definitivamente decidida. Portanto, diante deste cenário, o juiz do segundo processo não poderá decidir de modo divergente da sentença anterior, devendo tomá-la como premissa obrigatória para sua própria conclusão.

Este efeito, conforme Gomes, atribui à decisão anterior força normativa concreta, vinculando o julgamento futuro à autoridade da sentença anterior.

O terceiro efeito, denominado efeito preclusivo (ou eficácia preclusiva da coisa julgada), é previsto no art. 474 do Código de Processo Civil, e estabelece que todas as alegações e defesas que poderiam ter sido apresentadas durante o processo originário, mas que não o foram, são consideradas como implicitamente repelidas pela sentença de mérito transitada em julgado. Gomes ressalta que tal efeito impede que a parte, em nova ação, suscite fundamentos que poderiam ter alterado o resultado do julgamento anterior, mas que foram omitidos, inclusive questões de ordem pública, como a prescrição, se não alegadas tempestivamente.

Deste modo, este “tipo” de efeito preclusivo também é conhecido como “julgamento implícito”, pois atinge argumentos que não foram expressamente enfrentados, mas que se consideram incluídos na decisão pela lógica do art. 474 do CPC.

Como destaca Gomes<sup>106</sup>, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente reconhecida a aplicação desse efeito, entendendo que não apenas os fundamentos expressamente analisados pela sentença transitada em julgado estão cobertos pela coisa julgada, mas também aqueles que poderiam ter sido deduzidos e não foram, desde que se refiram ao mesmo pedido e causa de pedir.

Outro ponto interessante a ser considerado se trata dos casos de relação jurídica de trato continuado, na qual os resultados da decisão judicial acobertada pela coisa julgada se estendem ao longo do tempo e a casos futuros. À título exemplificativo, nos casos em que, sob o manto da coisa julgada, ocorre o reconhecimento judicial da invalidade de determinada regra matriz de incidência tributária sobre determinado fato contestado pelo contribuinte, o reconhecimento pela não aplicação da obrigação tributária não cinge somente ao caso concreto ali apresentado, mas produzirá efeitos futuros,

---

<sup>105</sup> MESQUITA, José Ignácio Botelho de. **A coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 11-12.

<sup>106</sup> GOMES, Anderson Ricardo. **Coisa julgada tributária: cessação da eficácia e as repercussões das decisões do STF à luz do princípio da livre concorrência**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 124-128

considerando-se, por exemplo, que determinado tributo é apurado mensalmente e, portanto, o será em meses subsequentes, sendo abarcado pelo comando judicial exarado<sup>107</sup>.

Portanto, se determinado contribuinte recolhe impostos mensalmente e nota uma ilegalidade relacionada à cobrança, é ilógico requerer que este acione o Judiciário todos os meses em decorrência da mesma ilegalidade. Dessa forma, tratando-se de invalidade da regra matriz de incidência tributária no âmbito das relações tributárias de trato sucessivo, conclui-se que decisão transitada em julgado produzirá efeitos nos casos subsequentes. Este tema será mais bem explorado ao longo do último capítulo.

Ainda, tratando-se do entendimento acerca da coisa julgada no âmbito do Mandado de Segurança, surge uma questão de extrema importância para compreensão do tema: a questão prejudicial.

Assim, lembra-se que conforme dispõe o art. 503, §1º do CPC, para se operar a coisa julgada sobre eventual questão prejudicial, a decisão judicial deve obrigatoriamente saná-la, se dela depender o julgamento do mérito e para que essa se concretize, não pode haver no processo restrições ou limitações à cognição que impeçam o aprofundamento da análise da questão prejudicial.

### 2.3 Os limites da coisa julgada

No que se refere à classificação doutrinária dos limites da coisa julgada, destaca-se a contribuição do professor Diego Diniz Ribeiro, em sua obra “A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário”<sup>108</sup>. Segundo o autor, os limites da coisa julgada podem ser compreendidos a partir de três dimensões: 1) limite objetivo, 2) limite subjetivo e 3) limite temporal.

Embora o foco deste trabalho esteja voltado à coisa julgada no âmbito coletivo, é importante, para uma compreensão mais ampla do tema, apresentar também como esses limites se estruturam na esfera individual, sendo interessante apresentar suas bases para,

---

<sup>107</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Coisa julgada - Mandado de segurança - Relação jurídica continuativa - Contribuição social - Súmula 239 do STF. In **Coisa Julgada Tributária**. MP Editora: São Paulo, 2005, p. 177-185.

<sup>108</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário**. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024. p. 73

em sequência, identificar as especificidades e as distinções que se aplicam às ações coletivas.

### 2.3.1 Os limites objetivos da coisa julgada

Em relação ao Limite Objetivo da coisa julgada, esta busca estabelecer “o que” faz coisa julgada; ou seja, “o que” exatamente tornará estável em razão da coisa julgada<sup>109</sup>. Neste sentido, considerando-se que a coisa julgada se aplica à decisão de mérito e às questões prejudiciais, busca-se compreender quais os elementos da decisão se tornarão estáveis. A principal discussão doutrinária busca compreender se a coisa julgada se limitava (i) ao dispositivo da sentença (ex. Chiovenda, a partir de Liebman – limites objetivos estariam ligados ao binômio “pedido da parte/dispositivo da decisão”) ou (ii) também às motivações (ex. Savigny)<sup>110</sup>.

Conforme leciona Humberto Theodoro Júnior<sup>111</sup>, a concepção tradicional da coisa julgada, fortemente influenciada pela teoria de Chiovenda, restringia sua eficácia apenas ao dispositivo da sentença. Assim, os fundamentos e razões de decidir que sustentaram o julgado não possuíam força vinculante, sendo desprovidos da autoridade da coisa julgada.

Contudo, Humberto Theodoro Júnior também aponta que essa visão foi superada pela doutrina contemporânea e, portanto, para o autor, o que deve ser protegido pela coisa julgada é o acerto judicial da situação jurídica litigiosa, ou seja, a resolução efetiva do conflito que foi submetido ao Judiciário.

Portanto, julgar o mérito de uma causa implica resolver todas as questões que compõem o objeto litigioso. O dispositivo da sentença é apenas a síntese final de um raciocínio que envolve diversas compreensões parciais sobre essas questões, de modo que a coisa julgada deve acobertar o conjunto todo, pois, se apenas o dispositivo fosse protegido, a estabilidade da situação jurídica decidida estaria comprometida.

É com base nessa lógica que o artigo 503 do Código de Processo Civil de 2015 estabelece que a sentença de mérito tem força de lei nos limites da *questão principal*

---

<sup>109</sup> “O limite objetivo da coisa julgada refere-se à parte da decisão que se submete aos seus efeitos, tornando-se imutável, e, a respeito, o art. 468 do Código de Processo Civil prescreve que se submete à coisa julgada a norma individual e concreta individualizada, contida no dispositivo da decisão, a qual traz a resolução da questão principal”. GOMES, Anderson Ricardo. **Coisa julgada tributária: cessação da eficácia e as repercussões das decisões do STF à luz do princípio da livre concorrência**. Curitiba: Juru, 2014. p. 120

<sup>110</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário**. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024, p. 74-76.

<sup>111</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Limites objetivos da coisa julgada no novo Código de Processo Civil. In: **Revista da EMERJ**, v. 20, n. 1, jan. - abr., 2018, p. 83.

*expressamente decidida*. Complementarmente, o artigo 505 reforça que o juiz não pode decidir novamente questões já resolvidas em processo anterior entre as mesmas partes.

Em relação à coisa julgada na formatação estabelecida pelo atual Código de Processo Civil/2015, ainda é importante lembrar que a regra é pela aplicação do disposto no artigo 504 do CPC que dispõe: “Não fazem coisa julgada: I - os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença; II - a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença.”

Contudo, considerando-se o disposto no art. 503, e desde que observados os requisitos do §1, incisos I, II e III e §2, as questões prejudiciais de mérito também serão acobertadas pela coisa julgada. A respeito da coisa julgada sobre questão prejudicial, importante são as lições de Fredie Didier Jr<sup>112</sup>:

Há, porém, um caso em que a resolução de uma questão incidental pode, preenchidos certos pressupostos, tornar-se indiscutível pela coisa julgada material. **É o que pode acontecer com a questão prejudicial incidental: preenchidos os pressupostos dos §§1º e 2º do art. 503 do CPC, a resolução da questão prejudicial incidental fica imunizada pela coisa julgada material.**

(...)

Considera-se questão prejudicial aquela de cuja solução dependerá não a possibilidade nem a forma do pronunciamento sobre a outra questão, mas o teor mesmo desse pronunciamento. A segunda questão depende da primeira não no seu ser, mas no seu modo de ser<sup>1</sup>. **A questão prejudicial funciona como uma espécie de placa de trânsito, que determina para onde o motorista (órgão julgador) deve seguir.**

(...).

**A questão prejudicial pode ser principal ou incidental – nem toda questão prejudicial é incidental.** Quando a questão prejudicial é o próprio objeto litigioso do processo (questão a ser resolvida *principaliter*), a doutrina costuma referir-se à causa prejudicial, ao invés de “questão prejudicial”, expressão que ficaria restrita à situação em que o exame da questão fará parte apenas da fundamentação da decisão – ou seja, quando a questão prejudicial é incidental.

(...).

**A coisa julgada estende-se à solução da questão prejudicial incidental que tenha sido expressamente decidida na fundamentação da sentença** (art. 503, §1º). A coisa julgada abrangerá, nesse caso, a resolução de questão que não compunha o objeto litigioso do processo.

**A questão prejudicial, para o fim do §1º do art. 503 do CPC, é a relação jurídica ou a autenticidade/falsidade de documento<sup>2</sup> que se mostrem prejudiciais à solução da relação jurídica litigiosa. É, por exemplo, a relação de filiação, em uma ação de alimentos; é a relação contratual, em uma cobrança de contrato; é a relação de união estável, em uma ação em que se pleiteia pensão por morte; é a autenticidade/falsidade da escritura pública, em uma ação de**

---

<sup>112</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. Extensão da coisa julgada à resolução da questão prejudicial incidental no novo Código de Processo Civil brasileiro. In: **Civil Procedure Review**, v.6, n.1: 81-94, jan-apr., 2015, p. 83-84.

**invalidação de registro imobiliário; é a falsidade da assinatura na carteira de trabalho, fundamento da improcedência da reclamação trabalhista. Questão prejudicial, aqui, é uma questão que poderia ser objeto de uma ação declaratória** (art. 19, I e II, CPC).

A *ratio decidendi* não é questão prejudicial – a *ratio* é a tese jurídica que sustenta a decisão; como tese jurídica, não poderia se tornar indiscutível pela coisa julgada. (grifo nosso)

Assim, de acordo com a respectiva Lei, o trânsito em julgado com apreciação exauriente torna a decisão terminativa com análise de mérito, “indiscutível e imutável”, assim como prevê o CPC em seu art. 502; podendo-se também aplicá-la, de forma peculiar, às questões prejudiciais, desde que observadas as restrições impostas pelo legislador e elencadas pelo art. 503, parágrafos 1º e 2º.

Além das importantes características e particularidades da coisa julgada acima expostas, é interessante destacar o entendimento de João Felipe Calmon Nogueira da Gama<sup>113</sup>, acerca do objeto efetivamente acobertado pela coisa julgada.

Conforme sustenta o jurista, o mérito, compreendido em sentido estrito, corresponde a um conceito jurídico-positivo. Esse conceito abrange o pedido formulado pelas partes com base na causa de pedir, incluindo também aspectos como prescrição, decadência, homologações de acordos, reconhecimento jurídico do pedido ou renúncia, além de parcelas que, embora não mencionadas expressamente na petição inicial, são consideradas parte do mérito por força legal (o autor menciona questões como como juros de mora, correção monetária, custas processuais e honorários advocatícios)<sup>114</sup>.

Assim, nos termos elaborados pelo referido autor, o “mérito” pode estar presente tanto em procedimentos de jurisdição voluntária quanto em medidas cautelares antecedentes, de modo que, uma vez proferida decisão definitiva e transitada em julgado, é esta decisão que estará protegida pela coisa julgada material, desde que os fatos jurídicos tenham sido devidamente verificados.

Destaca-se que o mérito constitui o objeto do julgamento, sendo o conteúdo decisório da sentença (comando, prescrição ou resolução) delimitado pela fundamentação, que corresponde ao conjunto de elementos fáticos e jurídicos apresentados e comprovados pelas partes. É justamente esse conteúdo decisório, resultante do debate desenvolvido em torno da causa de pedir, que é efetivamente protegido pela coisa julgada.

---

<sup>113</sup> GAMA, João Felipe Calmon Nogueira da. **A coisa julgada e os seus limites objetivos no código de processo civil de 2025**. Londrina: Thoth, 2021, p. 158-159.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

Assim, eventuais divergências entre o mérito e o objeto do julgamento são relevantes, pois o que se torna imutável é aquilo que foi efetivamente decidido no processo (objeto do julgamento)<sup>115</sup>. Com base nas premissas de Gama, percebe-se que a coisa julgada não recai sobre o mérito em sentido estrito, mas sim sobre o objeto do julgamento, entendido como o comando judicial resultante da fundamentação jurídica e fática discutida no processo.

Sob a ótica normativista da decisão, conforme já exposto por Anissara Toscan (citada anteriormente), é o objeto concreto de cada julgamento que define os limites da coisa julgada, independentemente do tipo de ação utilizada, o que inclui, naturalmente, o Mandado de Segurança Coletivo.

Apesar disso, o CPC/2015 impõe limites à extensão da coisa julgada. O artigo 504 esclarece que não fazem coisa julgada, por exemplo, os motivos da sentença, ainda que relevantes para a compreensão do dispositivo, nem a verdade dos fatos estabelecida como fundamento da decisão.

Não obstante, em relação às circunstâncias fático-jurídicas (motivação), ainda que aparentemente contrarie o art. 504, do CPC/2015, entende-se que estas podem compor a coisa julgada, conforme defende parte da doutrina<sup>116</sup>, uma vez que há exceções, especialmente quando os fundamentos têm natureza prejudicial de mérito e são decididos sob a ótica do art. 503, §1º, do CPC/2015.

Diniz<sup>117</sup> afirma que o Código de Processo Civil de 2015 permitiu que certas questões prejudiciais também pudessem ser protegidas pela coisa julgada, mesmo que a parte não tenha feito tal pedido expressamente.

Anteriormente, portanto, a regra era que só o que estivesse no pedido da parte e no dispositivo da decisão poderia fazer coisa julgada. Com o novo CPC, essa visão mudou, ao passo que se uma questão prejudicial for decidida de forma clara e necessária dentro do processo, ela pode sim ser acobertada pela coisa julgada.

Diniz<sup>118</sup> ainda menciona que há quem defenda que só faz coisa julgada aquilo que estiver escrito formalmente na parte dispositiva da sentença, excluindo-se, assim, a

---

<sup>115</sup> GAMA, João Felipe Calmon Nogueira da. **A coisa julgada e os seus limites objetivos no código de processo civil de 2025**. Londrina: Thoth, 2021, p. 158-159.

<sup>116</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário**. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024, p. 79-81

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 81.

possibilidade de extensão da autoridade da coisa julgada às questões prejudiciais não expressamente declaradas no dispositivo.

Este entendimento parte da antiga premissa de que a motivação não se reveste dessa autoridade, restringindo os efeitos estabilizadores da decisão à parte final e conclusiva do julgado. No entanto, o autor critica essa posição, por considerar que ela impõe uma exigência formal não prevista no ordenamento jurídico, particularmente no art. 503 do CPC, que regula a coisa julgada sobre questões prejudiciais decididas expressamente.

Outrossim, explica o autor que condicionar a formação da coisa julgada à inserção literal da questão prejudicial no dispositivo da sentença compromete a eficácia normativa do art. 503 e reduz indevidamente a funcionalidade do instituto.

Deste modo, a adoção desse critério meramente formalista ignora a *ratio* da coisa julgada, que visa evitar a rediscussão de questões jurídicas já apreciadas de modo definitivo, além de impedir decisões contraditórias entre diferentes juízos.

Portanto, ao submeter a autoridade da coisa julgada a um tecnicismo não exigido pela lei, fragiliza-se o sistema e esvazia-se o propósito de estabilidade e coerência que justifica sua existência.

No que se refere ao limite objetivo da coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo, vale lembrar que para sua delimitação, considerar-se-á, também, as peculiaridades dos próprios legitimados extraordinários autorizados à impetração do *writ*, bem como os tipos de direitos autorizados, pela legislação vigente, a tutelados por este *writ* constitucional.

De todo exposto, é importante mencionar que o limite da coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo estende-se a lide e ao conteúdo efetivamente decidido na sentença, não sendo admissível sua extensão, com exceção das relações jurídicas de trato sucessivo, ou questões prejudiciais expressamente enfrentadas na demanda. Portanto, essa delimitação se aplica a todos os legitimados, mas assume contornos específicos conforme a natureza da entidade impetrante, tipo de direito a ser tutelado e adequada representatividade para proteção dos interesses dos substituídos.

Por fim, é fundamental destacar que, no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo impetrado por associação legitimada, o rigor na formulação da petição inicial decorre da necessidade de assegurar segurança jurídica tanto quanto ao direito tutelado quanto à extensão subjetiva da decisão. A ausência de uma delimitação precisa poderá comprometer a eficácia da coisa julgada, inviabilizar a concretização dos efeitos

decorrentes da substituição processual e gerar instabilidade no reconhecimento dos direitos em prol dos potenciais substituídos processuais.

### 2.3.2 Os limites subjetivos da coisa julgada

De todo o exposto, primeiramente, esclarece-se que os limites subjetivos da coisa julgada coletiva não se confundem com a simples e somente identificação das partes que participaram formalmente do processo<sup>119</sup>. Trata-se, na verdade, de delimitar quem está juridicamente vinculado à autoridade da decisão transitada em julgado.

A respeito do tema, é necessário esclarecer que a eficácia subjetiva da decisão judicial pode se manifestar de diferentes formas, sendo que, tradicionalmente, a doutrina e a jurisprudência reconhecem três modalidades principais: (i) *inter partes*, (ii) *ultra partes* e (iii) *erga omnes*<sup>120</sup>.

A eficácia *inter partes* é a regra geral no processo civil brasileiro segundo a qual os efeitos jurídicos da decisão judicial vinculam apenas as partes que participaram da ação. Isso significa que o que foi decidido pelo juiz, seja reconhecendo um direito, impondo uma obrigação ou declarando uma situação jurídica, só tem força obrigatória entre o autor e o réu (ou os litisconsortes), não se estendendo automaticamente, por exemplo, a terceiros que não participaram do processo.

Neste sentido, reforça-se o máximo respeito ao princípio do contraditório efetivamente fruído pelas partes, pois apenas quem teve a oportunidade de se manifestar e se defender no processo pode ser juridicamente vinculado à decisão. Portanto, mesmo que uma sentença gere efeitos práticos mais amplos, chamados de efeitos reflexos ou colaterais, o seu alcance jurídico, no que tange a autoridade da coisa julgada, permanece restrito às partes envolvidas.

A eficácia *ultra partes*, por sua vez ocorre quando a eficácia da decisão judicial ultrapassa as partes diretamente envolvidas no processo e alcançam também terceiros representados ou substituído, que fazem parte de um grupo determinado ou determinável.

---

<sup>119</sup> “Para elucidar, então, a forma como a celeuma se apresenta no ordenamento doméstico, diferenciaremos as hipóteses em que a própria coisa julgada logra se comunicar com a esfera jurídica de terceiros (esclareça-se: a de terceiros que intervenham ou que, tendo permanecido alheios, possam invocá-la contrariamente às partes), daquelas em que apenas a eficácia da sentença se estende sobre eles, considerando-se, aqui e ali, as formas como as relações jurídicas titularizadas pelas partes e pelos terceiros se relacionem com a relação jurídica objeto da decisão coberta por tal estabilidade”. TOSCAN, Anissara. **Coisa Julgada Revisitada**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2022, p. 244.

<sup>120</sup> “GOMES, Anderson Ricardo. **Coisa julgada tributária: cessação da eficácia e as repercussões das decisões do STF à luz do princípio da livre concorrência**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 121.

Nos termos de Didier Júnior<sup>121</sup>, enquadra-se como hipótese o Mandado de Segurança Coletivo, sendo que, nestes casos específico, uma parte legitimada extraordinária atua em nome próprio, porém em defesa de interesse de terceiros. Dessa maneira, mesmo que o substituído não tenha participado diretamente da ação, ele será afetado, regra geral, pelos efeitos da coisa julgada.

Ademais, a questão da coisa julgada com efeitos *ultra partes* revela-se especialmente relevante nos casos de legitimação concorrente, em que distintas entidades ou pessoas possuem legitimidade para ajuizar a mesma ação coletiva. Nessas hipóteses, o ajuizamento da demanda por apenas um dos legitimados pode fazer com que os efeitos da sentença se estendam aos demais legitimados e seus representados, mesmo que não tenham participado diretamente do processo<sup>122</sup>, sobretudo quando se trata de litisconsórcio unitário facultativo. Tal extensão decorre da natureza indivisível do direito tutelado, que impõe uma solução uniforme a todos os interessados.

Essa lógica também se aplica, por analogia, aos credores solidários, nos termos do artigo 274 do Código de Processo Civil, segundo o qual a sentença favorável a um deles poderá beneficiar os demais. Importa destacar que esse fenômeno de ampliação dos efeitos da decisão ocorre nas ações coletivas ou sempre que houver tutela coletiva de direitos transindividuais, desde que observados os requisitos legais, como pertinência temática, representatividade adequada e regularidade processual, podendo alcançar todos os membros da coletividade substituída ou representada, ainda que não tenham atuado diretamente no processo.

Por fim, a eficácia *erga omnes* é a responsável por fazer com que a coisa julgada atinja todos da coletividade indistintamente, independentemente de sua participação direta no processo. Conforme exemplifica Didier Júnior<sup>123</sup>, é possível ilustrar esse efeito em ações como usucapião de imóveis, em ações de controle concentrado de constitucionalidade e nas ações coletivas relacionadas a direitos difusos ou direitos individuais homogêneos.

De modo geral, segundo o artigo 506 do Código de Processo Civil, a coisa julgada só tem efeitos entre as partes envolvidas no processo, não prejudicando terceiros.

---

<sup>121</sup> DIDIER JR, Fredie.; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual Civil**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 563.

<sup>122</sup> DIDIER JR, Fredie.; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual Civil**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 563.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

No entanto, reforçando-se a função garantidora da coisa julgada, ao mesmo tempo em que preserva os direitos fundamentais de participação e defesa no processo, sob a ótica da coisa julgada “*in utilibus*”, admite-se que seus efeitos beneficiem terceiros<sup>124</sup>.

A respeito da amplitude do conceito de “partes” a serem beneficiadas nos moldes do art. 506 do CPCP/2015, Diego Diniz Ribeiro, através das lições de Barbosa Moreira explica:

Assim, são legitimados ordinariamente para a demanda (partes processuais) os detentores do direito material lesado ou ameaçado de lesão, ou seja, os sujeitos ativo e passivo da relação jurídica de direito material conflituosa (partes materiais). Nesse sentido, o conceito de “parte” pressuposto pelo art. 18 do CPC é mais abrangente, ou seja, é o de parte material.<sup>294</sup>

**Partindo do pressuposto de que o ordinário é existir uma coincidência entre as partes processual e material, a regra geral trazida pelo art. 506 do CPC é de que a coisa julgada pode tanto beneficiar quanto prejudicar tais partes que integraram ou tiveram a possibilidade de integrar determinada demanda revestida de coisa julgada.**

**A questão, entretanto, torna-se complexa em razão de uma dualidade de conceitos de “partes” empregado pelo legislador na redação do art. 506 do CPC.** Enquanto o seu primeiro trecho (“a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada”) adota um conceito mais restritivo de parte, limitando-o à ideia de “parte processual”, ou seja, aquele que formalmente integra um dos polos da relação jurídico-processual, em respeito ao devido processo legal, o trecho final do dispositivo (“não prejudicando terceiros”) parte do pressuposto de um conceito mais amplo de parte, o de parte material. **Nesse sentido, aquele que tem um vínculo com a relação de direito material objeto da decisão albergada pela coisa julgada, ainda que não participe da relação processual em que veiculado o decisum, pode ser beneficiado pela coisa julgada lá formada, jamais prejudicado**<sup>125</sup>.

Portanto, considerando as finalidades e especificidades das ações coletivas e sua função constitucional de ampliação do acesso à justiça e de racionalização da tutela de direitos transindividuais, é possível afirmar que, no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo, a coisa julgada projeta-se para além das partes formalmente envolvidas no processo.

---

<sup>124</sup> “Aplica-se também à coisa julgada nas ações civis públicas a limitação, constante do art. 506 do CPC: os terceiros, embora possam ser beneficiados, jamais poderão ser atingidos negativamente pela sentença proferida em processo em que não tenham sido partes”. ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Edição do Kindle. Posição 1738 de 8098.

<sup>125</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário**. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024, p. 92-93.

Isto decorre do fato de que, nesta modalidade processual, há uma dissociação entre parte processual e parte material, ou seja, entre o legitimado extraordinário que figura no polo ativo do processo e os titulares dos direitos substancialmente tutelados, os substituídos processuais.

Outrossim, embora o art. 506 do Código de Processo Civil estabeleça que “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”, é possível identificar certa ambiguidade conceitual na utilização da expressão “partes”. No primeiro trecho da norma, adota-se uma concepção restrita, atinente às partes processuais formalmente constituídas nos autos.

Outrossim, embora o art. 506 do Código de Processo Civil disponha que “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”, é possível perceber certa ambiguidade no uso da expressão “partes”. No primeiro trecho, o dispositivo parece adotar um conceito mais restrito, limitado às partes que participaram formalmente do processo. No entanto, essa visão não se mostra suficiente quando se trata das ações coletivas, em que o alcance da coisa julgada pode atingir também os substituídos processuais, mesmo que não tenham figurado diretamente no polo ativo.

Já o segundo trecho, ao afirmar que a sentença não pode prejudicar terceiros, revela uma preocupação com a proteção de sujeitos que, embora não tenham atuado no processo, estão ligados à relação jurídica discutida.

No caso do Mandado de Segurança Coletivo, isso significa que os substituídos podem ser beneficiados pelos efeitos da decisão judicial, desde que respeitados o contraditório e a segurança jurídica. Assim, admite-se a extensão da coisa julgada *in utilibus*, mas se impede sua aplicação *in malam partem*, garantindo uma atuação jurisdicional equilibrada e protetiva.

### 2.3.3 Os limites temporais da coisa julgada

O limite temporal da coisa julgada refere-se à delimitação dos efeitos no tempo da autoridade da decisão judicial transitada em julgado. Neste sentido, nota-se, inicialmente, que a coisa julgada começa a operar a partir do trânsito em julgado da sentença, momento em que se encerra a possibilidade de impugnação pelas vias ordinárias e se consolida a definitividade da decisão com a preclusão máxima.

Assim, estabelece o art. 502 do Código de Processo Civil: “denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito, não mais sujeita a recurso”<sup>126</sup>.

Nota-se que o limite temporal, busca compatibilizar a estabilidade e segurança jurídica proporcionadas pela coisa julgada com a dinamicidade das relações jurídicas ao longo do tempo, sendo que, em matéria tributária, essa problemática assume especial relevo, dada a natureza periódica ou continuada<sup>127</sup> de diversas obrigações fiscais e a possibilidade de superveniência de alterações legislativas ou mudanças na orientação jurisprudencial, inclusive no âmbito do controle de constitucionalidade.

Acerca da imutabilidade da coisa julgada Marinoni explica:

Frisa-se que a imutabilidade da coisa julgada protege a declaração judicial apenas enquanto as circunstâncias (fáticas e jurídicas) da causa permanecem as mesmas, inseridas que estão na causa de pedir da ação. Sempre que as circunstâncias (fáticas ou jurídicas) da causa forem alteradas de maneira a dar composição a *nova causa de pedir*, surgirá a oportunidade de *nova ação*, totalmente diferente da ação anterior, e por esta razão, não preocupada com a coisa julgada imposta sobre a primeira decisão. É isso que o Código de Processo Civil pretende retratar, embora sem atenção à melhor técnica, no seu art. 505.<sup>128</sup>

Nesse contexto, é pertinente destacar a reflexão de Diego Diniz Ribeiro<sup>129</sup>, segundo a qual a coisa julgada não possui um caráter de imutabilidade absoluta. Portanto,

<sup>126</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em 12 de junho de 2025.

<sup>127</sup> “Entretanto, caso a relação jurídica apreciada pelo juízo se tratar de uma relação jurídica sucessiva (continuativa ou de trato sucessivo), a sentença a ser proferida pode irradiar eficácia sobre fatos futuros, uma vez que disciplinará o especial modo de ser desta relação jurídica e os efeitos jurídicos dos futuros fatos recorrentes com o mesmo suporte fático do fato passado sobre o qual recaiu a análise judicial. Essa solução jurídica é possível devido à fisiologia da relação jurídica sucessiva (continuativa ou de trato sucessivo)”. GOMES, Anderson Ricardo. *Coisa julgada tributária: cessação da eficácia e as repercussões das decisões do STF à luz do princípio da livre concorrência*. Curitiba: Juruá, 2024, p. 140.

<sup>128</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Coisa julgada inconstitucional: rescindibilidade vs eficácia temporal**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 132-133.

<sup>129</sup> “Em verdade, a vinculação da coisa julgada à ideia de uma hiperintegração do Direito ou de uma segurança jurídica vista como uma imutabilidade absoluta é, ainda, uma herança da Modernidade, momento em que a atividade jurisdicional era vista como um ato mecânico de aplicação da lei 167 (geral, abstrata, a histórica e universal) no individual 168 caso concreto. Logo, manter em concreto a vontade geral e abstrata do legislador era, em última análise, um elemento fundamental para pretensamente resguardar tal voluntas de discricionariedades e arbítrios, preservando, pois, direitos e liberdades individual. (...) derrocada, todavia, dessa mundividência em um mundo cada vez mais plural e complexo não demanda mais digressões. 170 Da mesma forma acontece com o reflexo dessa mundividência em relação ao instituto da coisa julgada e sua pretensa vinculação à ideia de uma segurança jurídica de caráter absoluto, i.e., como sinônimo de irrestrita imutabilidade. Assim, em tempos atuais, mister se faz a existência de um modelo que observe, na atuação jurisdicional, um caráter integrativo, de modo que a atividade jurisdicional seja capaz de historicamente criar uma unicidade conteudística ao Direito, proporcionando, por conseguinte, uma segurança jurídica de índole material, ou seja, que ande em compasso com

a vinculação da coisa julgada à noção de uma segurança jurídica entendida como estabilidade irrestrita e imutável ainda reflete uma concepção moderna da jurisdição, concebida, à época, como um exercício meramente mecânico de subsunção da norma abstrata ao caso concreto.

Neste modelo, a manutenção da vontade geral e abstrata do legislador representava uma forma de conter excessos interpretativos e proteger os direitos individuais, fundamentando-se em uma ideia rígida e formalista de segurança jurídica.

Contudo, diante da crescente complexidade e pluralidade das relações sociais no Estado contemporâneo<sup>130</sup>, essa visão já não se sustenta com a mesma intensidade. A superação dessa mundividência exige um novo paradigma, em que a segurança jurídica seja compreendida sob uma perspectiva material, associada não apenas à estabilidade formal das decisões, mas também à sua conformidade com os valores constitucionais e com a realização da justiça. Nessa lógica, a coisa julgada deve dialogar com a integridade e coerência do Direito, possibilitando sua contínua construção histórica e sua adaptação à realidade concreta, em vez de funcionar como obstáculo intransponível à efetividade dos direitos.

Assim, inclusive, é fundamental observar que, em razão da sistemática dos recursos repetitivos, e da repercussão geral, conhecidas também por decisões paradigmáticas de cunho vinculativo, assim como as denominadas “modulações de efeitos”, podem impactar diretamente a coisa julgada e a eficácia das decisões de ações coletivas.

Nestes casos, é necessário analisar cuidadosamente o conteúdo do julgamento das Cortes Superiores, ao passo que tais comandos podem, em situações concretas, alterar ou

---

o valor justiça”. RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ**: uma análise crítica no processo judicial tributário. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024, p. 47-48

<sup>130</sup> “O Estado Liberal tinha como objetivo neutralizar o Poder Judiciário frente aos demais poderes. Fundado na teoria clássica da separação dos poderes, o Legislativo exercia o protagonismo na atuação política, procurando-se separar a Política do Direito. Essa neutralização política do Judiciário decorria do princípio da legalidade, da impossibilidade de se julgar *contra legem* e da aplicação do direito mediante a subsunção lógica dos fatos às normas, em um quadro jurídico-político pré-constituído e desprovido de referências sociais, éticas ou políticas. A desneutralização política do Judiciário é uma consequência das alterações resultantes do advento do Estado Social e da complexa sociedade tecnológica, surgida a partir de meados do século XX. A consagração de direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais, nas Constituições contemporâneas, gerou nas últimas décadas, uma explosão de litigiosidade, trazendo ao Judiciário ações individuais e coletivas voltadas a efetivação desses direitos constitucionais. (...). **Cabe ao Estado não apenas impedir, mas, principalmente, empenhar-se em promover a justiça constitucional. Os princípios de justiça, previstos na Constituição, são objetivos que devem ser perseguidos pelo poder público, for- mando não um quadro estático, voltado ao passado, mas dinâmico e aberto ao futuro**”. (grifo nosso). Em: CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 194-195.

restringir a fruição de direitos reconhecidos por meio de Mandado de Segurança Coletivo, inclusive com reflexos na estabilidade e aplicabilidade da decisão transitada em julgado.

Feitas estas reflexões, no que concerne ao Limite Temporal ora em análise, buscase compreender “até quando” persiste a coisa julgada. Neste sentido, instar apresentar o disposto no art. 505 do CPC/2015:

Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo:

- I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença;
- II - nos demais casos prescritos em lei.

Da leitura do dispositivo legal, é possível identificar duas hipóteses que impõem limites à persistência da coisa julgada. A primeira delas refere-se às chamadas relações jurídicas de trato continuado, especialmente interessante no campo do direito tributário. Nestes casos, a coisa julgada pode ser atingida quando houver alteração no estado de fato ou de direito que fundamentou a decisão anterior.

Em relação à segunda hipótese de limitação à coisa julgada, conforme art. 505 do CPC/2015, esta diz respeito às restrições expressamente previstas em lei: caso de ação rescisória, revisão de alimentos, ou outras situações em que o ordenamento jurídico admite a rediscussão da matéria decidida, desde que observados os requisitos legais específicos.

Para Antônio do Passo Cabral<sup>131</sup>, não se pode falar dos limites temporais da coisa julgada sem que sejam discutidas as denominadas relações jurídicas continuativas, vistas como aquelas que de forma sucessiva reverberam e se repetem ao longo do tempo. Neste sentido, é importante que esta distinção seja, desde logo abordada, justamente porque tais relações possuem um dinamismo próprio que justifica um tratamento jurídico diferenciado<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> CABRAL, Antonio do Passo. **Coisa julgada dinâmica: limites objetivos e temporais. Entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis**. 2012. 605 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012, p. 87.

<sup>132</sup> Isso quer dizer que, mesmo após o trânsito em julgado, admite-se que a decisão possa ser revista ou adaptada caso ocorram mudanças relevantes no direito material. Esse tipo de sentença, que permite tal flexibilidade, é conhecido na doutrina como sentença determinativa ou dispositiva, termos oriundos da tradição jurídica europeia, especialmente dos juristas Wilhelm Kisch e Otto Mayer. In: *Ibidem*, p. 87.

Hugo de Brito Machado<sup>133</sup>, a respeito dos tipos de relações tributárias, explica que a relação jurídica entre o fisco e o contribuinte pode assumir natureza (i) instantânea ou (ii) continuativa, a depender da configuração do fato gerador e da dinâmica da obrigação fiscal.

Na relação instantânea, o fato tributável é isolado e autônomo, a exemplo da venda eventual de um imóvel específico e a incidência do ITBI, sendo suficiente, por si só, para gerar, quantificar e extinguir a obrigação tributária com o pagamento do tributo correspondente. Trata-se, assim, de uma obrigação pontual, cujo vínculo jurídico entre as partes extingue-se com o adimplemento.

Por outro lado, nas relações jurídico-tributárias continuativas em que a obrigação fiscal se renova periodicamente e se desenvolve em função de uma atividade habitual e duradoura do contribuinte.

Nestes casos, o vínculo entre Fisco e sujeito passivo se prolonga no tempo e não se encerra com o pagamento de uma obrigação específica, pois o próprio lançamento e a apuração do tributo dependem de um conjunto de eventos interligados, como ocorre nos sistemas de tributação não cumulativa.

Para melhor ilustrar este cenário, imagina-se o caso de uma grande indústria que, no âmbito do exercício de sua cotidiana atividade empresarial, realiza sucessivos fatos geradores, como a industrialização e a circulação de mercadorias, sendo certo que não há como cessar suas operações habituais. Em razão disso, continuará sujeita à incidência periódica de tributos como o ICMS e o IPI, cuja exigência fiscal se renova continuamente, em virtude da própria natureza da atividade desempenhada.

Anderson Ricardo Gomes<sup>134</sup>, a partir dos ensinamentos de Teori Zavascki, esclarece que as relações jurídicas de trato sucessivo, também denominadas relações continuativas, são caracterizadas por uma permanência do vínculo jurídico entre as partes, embora se originem de fatos geradores instantâneos que se repetem periodicamente.

Existe um suporte fático complexo e reiterado, sobre o qual incide a norma jurídica tributária. Portanto, diferentemente das sentenças que incidem apenas sobre situações consumadas e passadas, a sentença proferida em face de uma relação sucessiva

---

<sup>133</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em Matéria Tributária**. 11. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM. 2024, p. 89-90

<sup>134</sup> GOMES, Anderson Ricardo. **Coisa julgada tributária: cessação da eficácia e as repercussões das decisões do STF à luz do princípio da livre concorrência**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 139-140

pode irradiar efeitos prospectivos, disciplinando a forma de incidência da norma jurídica sobre fatos futuros idênticos àqueles já analisados.

Trata-se de uma sentença terminativa, que, embora constitua coisa julgada material, não obsta sua revisão quando superveniente modificação no estado de fato ou de direito, aplicando-se o regime excepcional previsto no art. 505, I, do CPC/2015<sup>135</sup>, segundo o qual a coisa julgada não impede nova decisão sobre a relação jurídica se, em razão de fato superveniente, sobrevier modificação em seus pressupostos fáticos ou jurídicos.

Essa dinâmica comprova que, nas obrigações de trato sucessivo, não se pode fragmentar o vínculo jurídico a ponto de considerar que cada fato gerador cria uma relação jurídica inteiramente nova e autônoma, mas sim que há um liame contínuo e funcional que justifica o tratamento jurídico diferenciado da coisa julgada no tempo.

Portanto, diante deste caso específico, atacar a regra-matriz de incidência dos respectivos tributos significa, na prática, impugnar toda a cadeia de lançamentos futuros que se fundamentam na mesma norma impugnada. Trata-se, deste modo, de uma pretensão que transcende um único evento tributável, alcançando a própria relação jurídico-tributária continuada.

A respeito do assunto James Marins<sup>136</sup> explica que a súmula 239 do STF – que consagrou o entendimento de que “decisão que declara indevida a cobrança do imposto em determinado exercício não faz coisa julgada em relação aos posteriores”, deve ser interpretada de forma restrita, aplicando-se apenas às ações anulatórias de lançamento fiscal ou às sentenças com natureza meramente desconstitutiva.

Isto porque, nesses casos, a controvérsia está, em verdade, limitada a um ato administrativo específico (o lançamento ou a certidão de dívida ativa), de modo que seus efeitos se exaurem com a anulação do ato impugnado, não havendo razão jurídica para projeção da coisa julgada a fatos geradores futuros ou diferentes.

Contudo, a lógica é distinta nas ações declaratórias e nos Mandados de Segurança Preventivos voltados à tutela de relações jurídicas tributárias continuadas, pois a decisão

---

<sup>135</sup> “Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo: I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença;(...).” (Em: BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em 15 de junho de 2025).

<sup>136</sup> Souza, James José Marins de. **Direito processual tributário brasileiro**: administrativo e judicial (Portuguese Edition) (p. 1220-1224). Edição do Kindle.

judicial, quando reconhece o direito do contribuinte de não se submeter a uma determinada exação, projeta efeitos para o futuro, enquanto perdurarem o estado de fato e de direito que justificaram a concessão da ordem, devendo-se, assim, a coisa julgada operar sob a cláusula *rebus sic stantibus*, produzindo efeitos em relação a todos os fatos geradores subsequentes, desde que fundados na mesma norma impugnada e nas mesmas premissas fáticas.

Esse entendimento vem sendo consolidado pela jurisprudência, e foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, como se depreende do julgamento do Tema 881 e 885 de repercussão geral.

Assim, a análise da eficácia temporal da coisa julgada nas relações tributárias de trato sucessivo, por sua vez, exige que se faça uma reflexão sobre os Temas 881 e 885 de Repercussão Geral. A respeito do importante julgado (RE 955227), vale lembrar que, sob críticas da doutrina<sup>137</sup>, a tese firmada foi no seguinte sentido:

As decisões do STF em controle incidental de constitucionalidade, anteriores à instituição do regime de repercussão geral, não impactam automaticamente a coisa julgada que se tenha formado, mesmo **nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo. 2. Já as decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado nas referidas relações, respeitadas a irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena ou a anterioridade nonagesimal, conforme a natureza do tributo.** (grifo nosso)

Neste cenário, primeiramente, a Suprema Corte assentou que as decisões proferidas em controle incidental de constitucionalidade, exclusivamente aquelas proferidas antes da introdução do regime de repercussão geral, não são aptas a desconstituir automaticamente a coisa julgada material formada em favor do contribuinte, ainda que se trate de relação jurídica tributária de trato sucessivo. Deste modo,

---

<sup>137</sup> “Em verdade, o que há é um misto de incompreensão e insatisfação – perfeitamente legítimas – quanto a dispensa de ação rescisória (ou qualquer outro instrumento) para a limitação temporal dos efeitos (normativos) da coisa julgada, em determinadas circunstâncias, o que acaba por afetar sobremaneira o contencioso tributário. Ponto crucial que acaba levando a essa incompreensão, nos parece, encontra-se na (equivocada) equiparação metodológica entre “direito legislado” e “direito jurisprudencial”, realizada pelo próprio STF ao afirmar que: (...).A solução alcançada, portanto, parte de um indigitado sincretismo metodológico, com diversas outras consequências jurídicas, mas que ainda assim em nada afeta as coisas julgadas formadas nas ações repressivocorretivas (anulatórias), muito menos repressivo-reparadoras (repetições de indébito), as quais continuam dependendo de instrumentos impugnativos próprios para afastar o conteúdo ou eficácia das respectivas decisões”. MASSUD, Rodrigo. **O precedente firmado no julgamento do Tema 881 e 885 do STF e seus reflexos no regime de coisa julgada tributária**, 2024. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/o-precedente-firmado-no-julgamento-do-tema-881-e-885-do-stf-e-seus-reflexos-no-regime-de-coisa-julgada-tributaria-por-rodrigo-g-n-massud/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

especificamente a este caso, a cessação dos efeitos da decisão definitiva exige o manejo próprio da ação rescisória, conforme previsto no art. 966<sup>138</sup> do Código de Processo Civil, resguardando-se a autoridade e a estabilidade da coisa julgada.

Outrossim, é importante destacar que o precedente firmado no Tema 885 do Supremo Tribunal Federal<sup>139</sup> não tratou das hipóteses envolvendo relações jurídicas de natureza instantânea, aquelas que se exaurem em um único ato, como ocorre, por exemplo, nas cobranças referentes a tributos com fato gerador único e determinado. Nestes casos, portanto, a coisa julgada continua a produzir efeitos de forma definitiva, de modo que eventual superação da tese jurídica anteriormente firmada somente poderá ser enfrentada por meio das hipóteses do inciso II do art. 505 do CPC, respeitados os pressupostos legais para tanto.

Por outro lado, no que se refere às relações jurídicas de trato sucessivo, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento no sentido de que “as decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado nas referidas relações”, não se exigindo, a propositura de ação rescisória para cessar os efeitos da coisa julgada.

Em mesma linha de raciocínio, entende-se que o STF, optando pela interrupção automaticamente dos efeitos temporais das decisões transitadas em julgado, considerou que manter os efeitos da respectiva sentença, mesmo após a Corte ter alterado seu posicionamento em sede de repercussão geral, violaria princípios constitucionais como o da isonomia e o da livre concorrência, devendo-se, portanto, flexibilizar o princípio da segurança jurídica no concreto.

Vale notar que neste caso, os efeitos da nova decisão devem observar os princípios constitucionais tributários, notadamente a irretroatividade, a anterioridade anual e a nonagesimal, conforme a natureza da exação envolvida.

---

<sup>138</sup> “Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: I - se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz; II - for proferida por juiz impedido ou por juízo absolutamente incompetente; III - resultar de dolo ou coação da parte vencedora em detrimento da parte vencida ou, ainda, de simulação ou colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei; IV - ofender a coisa julgada; V - violar manifestamente norma jurídica; VI - for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória; VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável; VIII - for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos”. (Em: BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em 15 de junho de 2025).

<sup>139</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 885**. Brasília, DF, 3 abr. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4945134&numeroProcesso=955227&classeProcesso=RE&numeroTema=885>. Acesso em: 16 jun. 2025.

Sobre o assunto, Ferreira Neto, em artigo denominado “A Morte da Coisa Julgada e a Loteria do Direito Tributário Brasileiro”<sup>140</sup>, tece crítica contundente à ideia de que os efeitos da coisa julgada individual possam ser automaticamente desconstituídos a partir do momento em que a Corte Suprema adota um posicionamento contrário àquele anteriormente consolidado.

Para o referido autor, essa possibilidade compromete seriamente a função estabilizadora da coisa julgada, que deveria justamente assegurar segurança jurídica e previsibilidade nas relações já decididas pelo Judiciário. Outrossim, como não há qualquer limitação temporal para que o STF revise seus próprios entendimentos, a simples expectativa de estabilidade jurídica se torna ilusória.

Portanto, qualquer decisão judicial individual, ainda que transitada em julgado cuja lida tratou de relação jurídica de trato continuado, correria o risco de ser relativizada futuramente, o que enfraquece a confiança dos jurisdicionados no sistema de justiça<sup>141</sup>.

Diego Diniz Ribeiro, ao entender que o ideal não seria a interrupção automática dos efeitos temporais da decisão transitada em julgado (tal como firmou o Supremo Tribunal Federal nos Temas 881 e 885), propõe interessantes reflexões sobre dois limites obrigatórios que devem ser considerados, dentre eles cito: o (i) limite institucional e o (ii) limite metodológico<sup>142</sup>.

Segundo o autor, o limite institucional parte do reconhecimento de que decisões judiciais, sobretudo as proferidas pelos Tribunais Superiores, constituem fontes materiais do Direito, gerando legítimas expectativas jurídicas e não podendo ser tratadas como meros reflexos do princípio do livre convencimento motivado.

Assim, devem ser vistas como manifestações institucionais do Poder Judiciário e, independentemente de serem ou não vinculantes, sendo representativa da posição institucional, constituirá elemento suficiente para fundamentar ações rescisórias.

O autor entende, em resumo, que decisões de alto nível, como as proferidas em plenário pelas Cortes Superiores, pelos Órgãos Especiais ou por todas as Turmas de uma Seção específica, também poderiam servir de base para instrumentos rescisórios.

---

<sup>140</sup> FERREIRA NETO, Arthur. A morte da coisa julgada e a loteria do Direito Tributário Brasileiro. In: **Revista Direito Tributário Atual**. Nº 53. ano 41. p. 387-414. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2023, p. 412.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 400-402.

<sup>142</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário**. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024, p. 340-342.

No tocante ao limite metodológico, Diego Diniz Ribeiro defende que a rescisão da coisa julgada, especialmente em matéria tributária, não deve operar de forma automática a partir da simples superação jurisprudencial, mas sim mediante uma análise racional não lógico-substantiva, pautada na comparação analógico-problemática entre o caso decidido e o precedente invocado, permitindo-se, assim, verificar se há efetiva coincidência ou divergência entre as hipóteses fáticas e jurídicas em confronto, resguardando-se o direito ao *distinguishing*<sup>143</sup>.

É importante destacar que no campo tributário, essa limitação metodológica se destaca porque o Estado já parte de uma posição de superioridade em relação ao contribuinte. Desta forma, permitir que a coisa julgada seja desconstituída automaticamente, sem um exame criterioso da compatibilidade entre os casos, acentua ainda mais esse desequilíbrio, deixando o contribuinte em situação de (maior) vulnerabilidade.

De modo diferente de parcela da doutrina, a respeito do julgamento do caso paradigmático, Scaff<sup>144</sup> explica que não se trata do fim da coisa julgada ou da subversão da segurança jurídica.

Neste sentido, o autor esclarece que a coisa julgada permanece válida e eficaz para a imensa maioria das situações jurídicas, sendo relativizada apenas nas hipóteses específicas de relações tributárias de trato continuado, quando houver posterior decisão, proferida em sede de controle concentrado ou com repercussão geral, que afaste o entendimento anteriormente consolidado, sendo que, nestes casos, o que se afasta não é a coisa julgada em si, mas apenas seus efeitos prospectivos — e isso de forma não retroativa, mas prescindindo da propositura de ação rescisória.

Outrossim, Scaff ressalta que a decisão do STF visou harmonizar os sistemas de controle concentrado e difuso, estabelecendo parâmetros principiológicos voltados à isonomia concorrencial e à eficiência do sistema tributário, sem criar passivos tributários artificiais nem comprometer a previsibilidade das decisões.

Por essa razão, sugere-se, de *lege ferenda*, que a Administração Tributária implemente mecanismos administrativos que informem os contribuintes, especialmente os de menor porte, acerca da cessação dos efeitos temporais de decisões anteriormente

---

<sup>143</sup> *Ibidem*. p. 341-342.

<sup>144</sup> SCAFF, Fernando Facury. As Inovações do STF no julgamento dos Temas No 881 e No 885 sobre controle de constitucionalidade e os efeitos temporais da coisa julgada. In: **Revista Direito Tributário Atual**. Nº 53. ano 41. p. 452-469. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2023.p. 468.

transitadas em julgado, quando sobrevier entendimento vinculante contrário do STF, o que contribuiria para assegurar o pleno exercício da segurança jurídica, mesmo diante da nova orientação constitucional.

Mortati<sup>145</sup> também lembra que, diante de alterações de entendimentos consolidados das Cortes Superiores e da formação de precedentes vinculantes, é necessário considerar a aplicação da denominada, e excepcional, modulação de efeitos das decisões, ao passo que referido instituto, diante das particularidades do caso concreto, visa compatibilizar os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da isonomia, especialmente em matéria tributária.

Conforme ressalta a autora, a modulação, cuja possibilidade está expressamente disposta no art. 927, parágrafo 3º do CPC, deve funcionar como um freio à eficácia imediata e irrestrita de novas interpretações, permitindo que os efeitos das decisões judiciais sejam ajustados no tempo, a fim de evitar prejuízos desproporcionais a contribuintes que, confiando em orientação anterior, estruturaram suas condutas e relações jurídicas de maneira legítima.

Trata-se, portanto, de mecanismo que evita a ruptura abrupta da ordem jurídica e reafirma o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião não apenas da Constituição, mas também da estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas consolidadas.

Neste contexto, a modulação de efeitos ganha relevância quando se está diante da superação de precedentes em sede de controle concentrado de constitucionalidade ou mesmo em julgamento com repercussão geral, como nas hipóteses tratadas nos Temas 881 e 885 do STF.

Portanto, muito embora as decisões coletivas transitadas em julgado possam beneficiar toda uma coletividade e estejam resguardadas pela autoridade da coisa julgada, sua eficácia também não é ilimitada no tempo, de modo que, considerando a dinamicidade do Direito e, a exemplo da superveniência de alterações legislativas ou a consolidação de nova orientação jurisprudencial, com repercussão geral, justificam a cessação da autoridade da coisa julgada, dentro das normas vigentes, atingindo, neste caso, a esfera de direitos dos substituídos processuais.

---

<sup>145</sup> MORTATI, Ananda Arruda. Coisa julgada em matéria tributária. Modificação de jurisprudência e reflexos dos Temas 881 e 885. In: **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 157, n. 31, p. 1–20, 6 jan. 2024. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/658>. Acesso em: 15 maio 2025, p. 13.

Neste diapasão, considerando-se a relevante função desempenhada pelas associações de classe no contexto da defesa coletiva de direitos e proteção dos interesses de seus membros e filiados, seria igualmente desejável que essas entidades, ao identificarem a superação de precedentes ou a formação de nova orientação vinculante pelos tribunais superiores, especialmente quando essa mudança possa impactar diretamente os interesses de seus filiados, assumam também um papel ativo de comunicação e orientação.

Esta postura, inclusive para demonstração de sua efetiva representatividade, certamente contribuiria na garantia de maior transparência, previsibilidade e segurança jurídica, especialmente aos contribuintes de menor capacidade contributiva ou estrutura organizacional reduzida, que muitas vezes não dispõem de meios adequados para acompanhar as constantes transformações no cenário jurisprudencial.

Assim, o exercício responsável da representatividade associativa extrapola o campo da atuação judicial e passa a incorporar também uma dimensão pedagógica e preventiva, fortalecendo a confiança nas instituições e evitando a ocorrência de condutas em desconformidade com a nova interpretação consolidada pelo Poder Judiciário.

Por fim, considerando-se que persistem questões específicas e controversas a respeito desses institutos, o próximo e último capítulo deste trabalho será dedicado à investigação de algumas dessas principais controvérsias jurídicas.

### **3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A COISA JULGADA NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA**

No capítulo anterior, foram abordados os aspectos da coisa julgada, incluindo sua natureza, conceito, função e limites. Também foram introduzidas as considerações específicas sobre a coisa julgada no contexto do Mandado de Segurança Coletivo. Com essa base teórica estabelecida, este capítulo avança para examinar diferentes desafios práticos que surgem no âmbito das decisões coletivas e aplicação da coisa julgada, especialmente em matéria tributária.

Neste capítulo, portanto, serão abordadas temáticas essenciais à compreensão do instituto, contemplando: o denominado limite territorial; a problemática da colisão entre a coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo e as decisões proferidas em âmbito individual; a pertinência temática no manejo do Mandado de Segurança Coletivo e, por fim, os aspectos gerais procedimentais relativos ao cumprimento de sentença do Mandado de Segurança Coletivo.

#### **3.1 Limite territorial e eficácia subjetiva do Mandado de Segurança Coletivo**

Como se sabe, no que se refere às associações regularmente constituídas, a disciplina da autoridade da sentença proferida em Mandado de Segurança Coletivo passa pela análise dos artigos 21 e 22 da Lei nº 12.016/2009. Ambos os dispositivos estabelecem que a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.

Essa norma, que foca nos limites subjetivos, não dispõe expressamente sobre uma limitação territorial dos efeitos da decisão, mas apenas importa considerar a própria representatividade do impetrante.

Não obstante, a controvérsia sobre a limitação territorial gerou debates com a introdução do artigo 2º-A na Lei nº 9.494/1997<sup>146</sup>. O dispositivo em questão preceitua que a sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, no âmbito da defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá

---

<sup>146</sup> “Art. 2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator”. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm). Acessado em 31 de maio de 2025

apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator.

A aplicação deste dispositivo ao Mandado de Segurança Coletivo tornou-se um ponto de discussões, ao passo que é possível questionar se a regra geral restritiva do artigo 2º-A, voltada para ações coletivas ajuizadas por associações, prevaleceria sobre a disciplina específica do Mandado de Segurança ou se seria aplicável apenas outros tipos de ações coletivas.

Como lembra Thais de Laurenttis, a jurisprudência dos tribunais brasileiros, incluindo o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e os Tribunais Superiores, ilustra bem a complexidade e o desenvolvimento do entendimento sobre o tema. Nesta seara, conforme análise de casos concretos, como os discutidos no âmbito do CARF em matéria tributária<sup>147</sup>, percebe-se uma trajetória não linear.

Inicialmente, houve uma tendência de aplicação do artigo 2º-A da Lei nº 9.494/97 para restringir territorialmente os efeitos da decisão do Mandado de Segurança Coletivo, muitas vezes com base em interpretações de decisões do Supremo Tribunal Federal, como a proferida na Reclamação 7.778/SP<sup>148</sup> (posteriormente extinta por perda de objeto). Nesta fase, a eficácia da decisão favorável obtida por uma associação em determinada seção judiciária não se estenderia a associados domiciliados fora daquela circunscrição territorial.

Posteriormente, surgiram entendimentos divergentes, inclusive no próprio CARF, que questionavam a aplicabilidade do artigo 2º-A ao Mandado de Segurança Coletivo, defendendo a prevalência do artigo 22 da Lei nº 12.016/2009 e a natureza dos direitos individuais homogêneos tutelados. Contudo, a tese restritiva ainda encontrava respaldo majoritário em diversos julgados<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> LAURENTIIS, Thais de. Limites territoriais da coisa julgada em MS coletivo. **Consultor Jurídico**, 2 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-02/direto-carflimites-territoriais-coisa-julgada-mandado-seguranca-coletivo/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

<sup>148</sup> Agravo regimental em reclamação. 2. Ação coletiva. Coisa julgada. Limite territorial restrito à jurisdição do órgão prolator. Art. 16 da Lei n. 7.347/1985. 3. Mandado de segurança coletivo ajuizado antes da modificação da norma. Irrelevância. Trânsito em julgado posterior e eficácia declaratória da norma. 4. Decisão monocrática que nega seguimento a agravo de instrumento. Art. 544, § 4º, II, b, do CPC. **Não ocorrência de efeito substitutivo em relação ao acórdão recorrido, para fins de atribuição de efeitos erga omnes, em âmbito nacional, à decisão proferida em sede de ação coletiva, sob pena de desvirtuamento da lei que impõe limitação territorial.** 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (grifo nosso). (STF - Rcl: 7778 SP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 30/04/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-094 DIVULG XXXXX-05-2014 PUBLIC XXXXX-05-2014)

<sup>149</sup> Agravo regimental em reclamação. 2. Ação coletiva. Coisa julgada. Limite territorial restrito à jurisdição do órgão prolator. Art. 16 da Lei n. 7.347/1985. 3. Mandado de segurança coletivo ajuizado antes da modificação da norma. Irrelevância. Trânsito em julgado posterior e eficácia declaratória da norma. 4.

Um fator relevante que influenciou a discussão foi a consolidação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da irretroatividade do artigo 2º-A da Lei nº 9.494/97, como firmado no julgamento do REsp 1.243.887/PR (Tema 480)<sup>150</sup>.

No julgado em questão, em casos nos quais o *writ* fora impetrado antes da vigência da norma restritiva, a Corte Superior afastou a limitação territorial, garantindo a extensão dos efeitos da decisão a todos os substituídos, independentemente do domicílio. Essa tese foi aplicada, por exemplo, no REsp 1.438.361/RJ<sup>151</sup>, o que impactou diretamente a análise de casos antigos pelo CARF<sup>152</sup>.

No âmbito do STF, no julgamento do RE 1.101.937/SP (Tema 1075)<sup>153</sup>, o STF promoveu uma mudança significativa ao declarar a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), na parte que limitava a eficácia *erga omnes* da sentença aos limites da competência territorial do órgão prolator especificamente para ações civis públicas.

Diante desse cenário, evidencia-se uma tensão interpretativa relevante: estaria o entendimento mais restritivo do Tema 499, que valida a limitação territorial imposta pelo art. 2º-A da Lei nº 9.494/97 às ações ordinárias promovidas por associações, ainda aplicável, mesmo diante da diretriz expansiva consagrada no Tema 1075?

A questão ganha contornos ainda mais sensíveis quando se trata do Mandado de Segurança Coletivo, cuja natureza e fundamento constitucional diferenciam-no das ações ordinárias.

---

Decisão monocrática que nega seguimento a agravo de instrumento. Art . 544, § 4º, II, b, do CPC. **Não ocorrência de efeito substitutivo em relação ao acórdão recorrido, para fins de atribuição de efeitos erga omnes, em âmbito nacional, à decisão proferida em sede de ação coletiva, sob pena de desvirtuamento da lei que impõe limitação territorial.** 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (grifo nosso). (STF - Rel: 7778 SP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 30/04/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG XXXXX-05-2014 PUBLIC XXXXX-05-2014).

<sup>150</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.243.887/PR**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011. (Tema 480). Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=480&cod\\_tema\\_final=480](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=480&cod_tema_final=480). Acesso em: 1 jun. 2025.

<sup>151</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.438.361/RJ**. Relator: Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 16/02/2017, DJe 22/02/2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/465784746>. Acesso em: 1 jun. 2025.

<sup>152</sup> LAURENTIIS, Thais de. Limites territoriais da coisa julgada em MS coletivo. **Consultor Jurídico**, 2 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-02/direto-carflimites-territoriais-coisa-julgada-mandado-seguranca-coletivo/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

<sup>153</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.101.937/SP**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2021, Repercussão Geral - Mérito DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021. (Tema 1075). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1075>. Acesso em: 1 jun. 2025.

Assim, questiona-se se a restrição se aplica para o writ mandamental, bem como se a lógica protetiva e ampliativa da tutela coletiva, consagrada pelo STF no Tema 1075, deve prevalecer também nas ações mandamentais, superando a rigidez territorial imposta por normas infraconstitucionais.

A respeito do julgamento, interessantes são as considerações constantes da respectiva ementa:

Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS.

**1. A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua pela efetividade.**

**2. O sistema processual coletivo brasileiro**, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, **atingiu status constitucional em 1988**, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de um natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados direitos humanos de terceira geração ou dimensão, também conhecidos como direitos de solidariedade fraternidade.

3. Necessidade de absoluto respeito e observância aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional.

**4. Inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, com a redação da Lei 9.494/1997, cuja finalidade foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, em como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional.**

5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

"I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original.

II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas"<sup>154</sup>.

<sup>154</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.101.937/SP**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2021, Repercussão Geral - Mérito DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021. (Tema 1075). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1075>. Acesso em: 1 jun. 2025.

Neste sentido, é possível afirmar que a decisão proferida no Tema 1075, cujo julgamento ocorrera em 08 de abril de 2021, embora direcionada ao artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública, irradia efeitos interpretativos sobre todo o microsistema de tutela coletiva, incluindo a discussão sobre os denominados limites territoriais no Mandado de Segurança Coletivo.

A *ratio decidendi* do Supremo Tribunal Federal, ao reputar tal restrição incompatível com a natureza do direito tutelado e a finalidade da jurisdição coletiva, fornece argumentos sólidos contra a aplicação de interpretações restritivas em outros instrumentos normativos de teor semelhante, inclusive no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo, reafirmando o compromisso com a efetividade da proteção transindividual e com a uniformização da tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.<sup>155</sup>

Não obstante, especificamente em relação às ações ordinárias (diferentemente da garantia mandamental) ainda vale lembrar que foi firmada no Tema 499 STF em julgado que ocorrera em 04 de abril de 2017 (anterior ao Tema 1075), tese no seguinte sentido:

A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, **de rito ordinário**, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, **residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento**<sup>156</sup>. (grifo nosso)

Diante desse cenário, evidencia-se uma tensão interpretativa relevante: estaria o entendimento mais restritivo do Tema 499, que valida a limitação territorial imposta pelo art. 2º-A da Lei nº 9.494/97 às ações ordinárias promovidas por associações, ainda aplicável, mesmo diante da diretriz expansiva consagrada no Tema 1075?

---

<sup>155</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues. A constitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. **Jota**, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constitucionalidade-acao-civil-publica>. Acesso em: 1 jun. 2025.

<sup>156</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 499**. Brasília, DF, 10 maio 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3864686&numeroProcesso=612043&classeProcesso=RE&numeroTema=499>. Acesso em: 16 jun. 2025.

No que tange aos limites territoriais da eficácia das decisões judiciais coletivas, os ensinamentos de Teori Zavascki revelam a inconsistência lógica e jurídica da limitação imposta pelo art. 16 da Lei nº 7.347/1985.<sup>157</sup>

Neste sentido, segundo o autor, tal interpretação conduz a um resultado incompatível com a própria natureza da coisa julgada no âmbito dos direitos transindividuais. Isso porque não há como fracionar territorialmente a autoridade da sentença nem a certeza jurídica que ela estabelece sobre a existência, inexistência ou conformação de uma relação jurídica indivisível. Sendo o direito material coletivo uno e incindível, ainda que haja pluralidade indeterminada de sujeitos no polo ativo, o juízo de certeza que a sentença produz é igualmente uno, não podendo ser restringido por delimitações físicas ou geográficas. Assim, qualquer tentativa de circunscrever a coisa julgada coletiva a um espaço territorial específico revela-se ineficaz e contrária à essência dos direitos transindividuais e à função uniformizadora da tutela coletiva.

Ao tratar do writ mandamental constitucional e de forma semelhante ao entendimento ora apresentado, Bueno<sup>158</sup> explica que não se deve admitir qualquer limitação territorial à eficácia da decisão proferida em Mandado de Segurança Coletivo. Isto porque o que se julga nesse tipo de ação é a existência, inexistência ou conformação de uma relação jurídica material comum aos substituídos processuais, e não uma situação vinculada ao local de residência dos interessados.

Portanto, a imposição de restrições territoriais à eficácia da decisão comprometeria a função do processo coletivo, ao frustrar a tutela jurisdicional ampla e adequada para os titulares do direito defendido pelo legitimado.

O autor critica expressamente a aplicação do art. 2º-A da Lei 9.494/1997 ao Mandado de Segurança Coletivo, esclarecendo que a exigência de domicílio no território do juízo prolator, prevista para outras espécies de ações coletivas, não se estende a essa modalidade específica, deste modo, segundo o doutrinador, a ausência dessa exigência na

---

<sup>157</sup> “Não há como cindir territorialmente a qualidade da sentença ou da relação jurídica nela certificada. Observe-se que, tratando-se de direitos transindividuais, a relação jurídica litigiosa, embora com pluralidade indeterminada de sujeitos no seu polo ativo, é única e incindível (= indivisível). Como tal, a limitação territorial da “coisa julgada” é, na prática, ineficaz em relação a ela. Não se pode circunscrever territorialmente (= circunstância do mundo físico) o juízo de certeza sobre a existência ou a inexistência ou o modo de ser de relação jurídica (= que é fenômeno do mundo dos pensamentos)”. ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Edição do Kindle. posição 1738 de 8098.

<sup>158</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 133-136

Lei 12.016/2009 (Lei própria e específica da garantia mandamental), deve ser compreendida como uma opção consciente do legislador.

Portanto, para que uma pessoa esteja sujeita aos efeitos da decisão proferida em Mandado de Segurança Coletivo, basta que tenha sido devidamente substituída ou representada pela entidade impetrante, independentemente de seu domicílio, sendo irrelevante qualquer vínculo territorial.

Ambos os entendimentos convergem ao considerar que quando se trata de direitos difusos ou coletivos *stricto sensu*, marcados pela indivisibilidade e pela titularidade indeterminada ou coletiva, tal limitação revela-se incompatível com a unidade da relação jurídica tutelada e com a própria noção de eficácia uniforme da tutela coletiva.

Isso se aplica, por exemplo, a Mandados de Segurança Coletivos que questionam a validade de norma geral de incidência tributária, cujo efeito jurídico não pode ser fracionado territorialmente sem comprometer a isonomia e a segurança jurídica.

Não obstante, considerando o entendimento de Zavascki, observa-se que a eventual limitação territorial da eficácia das decisões, conforme prevista no art. 16 da Lei 7.347/1985, somente se revelaria logicamente e juridicamente compatível, à luz das distinções entre direitos divisíveis e indivisíveis, quando aplicada às ações coletivas voltadas à tutela de direitos individuais homogêneos.

Desta forma, diante de direitos divisíveis, por sua natureza e titularidade estritamente individual, admitir-se-ia a restrição espacial dos efeitos da sentença sem comprometer, em tese, a coerência do sistema processual coletivo.

De todo modo, mesmo nesse contexto, a aplicação rígida da limitação territorial pode gerar situações de evidente assimetria e perplexidade, como, por exemplo, no caso de empresas situadas em um Município X serem beneficiadas por uma decisão coletiva, enquanto outras, localizadas em Município Y (filiadas ou associadas à mesma entidades que aquelas situadas no Município X), mas limítrofe e igualmente afetadas pela conduta ilícita, estariam excluídas da proteção jurisdicional, comprometendo a isonomia material entre sujeitos em idêntica situação jurídica.

Logo, com base nesta perspectiva, constata-se que nem sempre o limite territorial ideal será equivalente ao âmbito da jurisdição do órgão julgador. Também não se mostra adequado considerar, automaticamente, que ao diante de direito individual homogêneo (portanto divisível), estabelece-se limite territorial equivalente ao âmbito da jurisdição do órgão julgador.

Portanto, devendo ponderar a devida amplitude da representatividade do legitimado extraordinário, a dimensão do direito tutelado no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo do caso concreto, como também os princípios da igualdade, da efetividade e da coerência sistêmica na tutela jurisdicional coletiva do *writ* mandamental, para correta aplicação do direito decorrente de Mandado de Segurança Coletivo.

Como visto diante das distorções e incongruências que podem advir da aplicação da limitação territorial prevista no art. 16 da Lei nº 7.347/1985, esta restrição não deve se estender ao Mandado de Segurança Coletivo. Neste contexto, reforça-se que o Mandado de Segurança Coletivo, regulado por norma constitucional própria (art. 5º, LXX, da CF/88), deve ser interpretado à luz da sua função de ampliação do acesso à justiça e de racionalização do sistema jurisdicional, não se sujeitando, portanto, à restrição imposta por dispositivo legal voltado à ação civil pública.

### **3.2 Colisão entre coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo e decisões individuais**

Um dos entraves do processo coletivo é o equilíbrio entre a coisa julgada no âmbito coletivo (como no próprio Mandado de Segurança) e as decisões individuais, especialmente quando há resultados completamente divergentes.

Fala-se então, por exemplo, na possibilidade de uma sentença coletiva favorável e uma eventual decisão individual desfavorável, o que pode ocorrer quando há o julgamento de uma ação coletiva cujo resultado considere procedente um pedido contra um ato tributário ilegal, mas um contribuinte já possua decisão individual contrária.

Pode-se dizer que o efeito *ultra partes* da coisa julgada coletiva beneficiaria todos os membros do grupo, incluindo quem já perdeu em ação individual. Contudo, aplicar a nova decisão a quem já tem coisa julgada individual desfavorável poderia violar a intangibilidade da coisa julgada (tal como expresso no art. 502, do CPC)?

Observa-se, no cenário jurídico atual, uma discussão quanto a possibilidade de contribuintes anteriormente derrotados em demandas individuais poderem buscar amparo em decisões proferidas em ações coletivas que beneficiaram seu grupo.

Nota-se que o cenário inverso é igualmente problemático. Ou seja, a ocorrência de uma sentença individual favorável de encontro ao resultado de uma ação coletiva desfavorável. Deste modo, a título exemplificativo, poderia um contribuinte obter uma decisão isolada que lhe é favorável (como no caso de isenção de algum tributo) e, na

sequência, se deparar com uma ação coletiva futura que julgue improcedente o mesmo pedido para um grupo do qual faça parte.

Para que se possa abordar da forma devida as questões levantadas neste tópico (decisão coletiva favorável contra decisão individual desfavorável; e decisão coletiva desfavorável contra decisão individual favorável) é importante que seja feita uma análise do microsistema referente às ações coletivas.

*Prime facie*, entende-se que as ações coletivas e individuais podem coexistir sem gerar litispendência (art. 337, parágrafo 3 do CPC)<sup>159</sup>, pois envolvem partes e objetos diferentes. Sobre esse ponto, a ação coletiva busca proteger um grupo ou uma categoria de direitos, enquanto a ação individual trata de interesses específicos de uma pessoa.

O legislador, com o advento do artigo 104<sup>160</sup> do Código de Defesa do Consumidor, reforça de forma clara essa independência, o que faz com que seja garantido que um indivíduo possa ajuizar sua própria ação sem ser afetado pelo andamento ou pela existência de uma ação coletiva sobre o mesmo tema.

Não obstante, interessante é mencionar o entendimento da doutrina divergente. Neste sentido, Kazuo Watanabe<sup>161</sup> compreende que a análise da relação entre ações coletivas e ações individuais deve partir da natureza jurídica da relação de direito material subjacente. Para o autor, é imprescindível verificar se a pretensão deduzida é divisível e passível de tutela individualizada, ou se, ao contrário, envolve relação jurídica incindível, cujo provimento jurisdicional deve necessariamente se projetar de forma uniforme sobre todos os titulares da situação jurídica substancial.

Nessas hipóteses, segundo o autor, a multiplicidade de ações individuais que veiculem o mesmo pedido coletivo, como, por exemplo, a impugnação da cobrança da tarifa básica de assinatura telefônica, seria inadmissível, pois tal cobrança decorre de uma estrutura tarifária uniforme fixada pela agência reguladora, que só pode ser modificada

---

<sup>159</sup> “Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar: § 1º Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada; § 3º Há litispendência quando se repete ação que está em curso”. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105compilada.htm). Acessado em 15 de junho de 2025

<sup>160</sup> “Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva”. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acessado em 01 de junho de 2025.

<sup>161</sup> WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos** / Kazuo Watanabe; prefácio Min. Ellen Gracie Northfleet; apresentação Prof. Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey. 2019, p. 293-302

de forma global, ao passo que, a fragmentação do conflito em milhares de ações individuais, gera decisões contraditórias e compromete a racionalidade do sistema.

Por outro lado, com o advento da Lei nº 12.016/2009, Cassio Scarpinella Bueno ressalta que a previsão expressa da ausência de litispendência entre o Mandado de Segurança Coletivo e o individual representa um avanço importante e merece ser aplaudida.

Segundo o autor, a regra amplia e fortalece o acesso à justiça, permitindo que os titulares de direitos individuais líquidos e certos busquem tutela jurisdicional mesmo diante da existência de ação coletiva sobre a mesma matéria. Trata-se de diretriz coerente com os princípios já consagrados no art. 104 do Código de Defesa do Consumidor, que, por si só, já indicava essa compatibilidade entre ações coletivas e individuais.<sup>162</sup>

Em mesmo sentido, ensina Teori Zavascki<sup>163</sup> que o titular de um direito subjetivo individual conserva a faculdade de propor ou prosseguir com Mandado de Segurança Individual (ou ação de rito comum) para proteger seus próprios interesses, ainda que já exista ação coletiva de Mandado de Segurança em curso, da qual possa ser beneficiário enquanto substituído processual. Isto porque não há litispendência nem continência entre essas ações, como expressamente prevê o §1º do art. 22 da Lei nº 12.016/2009.

A distinção decorre da natureza e da extensão do objeto processual de cada uma: no Mandado de Segurança Individual, a cognição é ampla e examina todas as especificidades do direito líquido e certo do impetrante; já na ação coletiva, o exame judicial se limita ao núcleo de homogeneidade dos direitos subjetivos, considerados de forma genérica e impessoal.

Assim, embora haja uma evidente relação de conexão entre ambas (nos termos do art. 55 do CPC), essa circunstância não implica, necessariamente, a reunião dos processos.

Por fim, acerca da litispendência, não obstante o entendimento da doutrina divergente, prevalece, por expressa previsão do §1º do art. 22 da Lei nº 12.016/2009, a orientação de que não há litispendência entre o Mandado de Segurança Coletivo e o Individual.

Avançando no tema, no que se refere à formação da coisa julgada nas ações coletivas, cumpre, antes de um exame mais aprofundado, registrar o entendimento

---

<sup>162</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 137.

<sup>163</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition) . Edição do Kindle. posição 5927-8098

adotado na presente dissertação. Neste sentido, entende-se que, partindo dos conceitos e fundamentos previamente expostos sobre o surgimento da coisa julgada e o trânsito em julgado, sustenta-se que há formação de coisa julgada nas ações coletivas, inclusive no Mandado de Segurança Coletivo, sendo que, no âmbito das associações e dos substituídos processuais, ocorrerá a extensão da autoridade da decisão transitada em julgado apenas em benefício dos mesmos, não podendo prejudica-los, portanto.

Outrossim, adverte-se, desde logo, que existe debate doutrinário a respeito do assunto. Neste sentido, para fins de melhor compreensão do tema, apresenta-se entendimento de correntes divergentes sobre o assunto.

Raquel Vieira Paniz<sup>164</sup>, contrária ao entendimento aqui adotado, inicialmente em sua obra, adverte que é necessário que se discuta os limites e parâmetros da incidência da coisa julgada em ações coletivas diante do interesse individual, uma vez que o problema trata de uma clara possibilidade de que a imutabilidade da decisão coletiva seja imposta a sujeitos que nem sequer participaram da disputa, ou seja, em clara violação à ampla defesa e o contraditório<sup>165</sup>.

Segundo a autora, o regime jurídico da coisa julgada nas ações coletivas que reconhece a aplicação dos *erga omnes* apenas em caso de procedência e *inter partes* quando improcedente, representa uma escolha político-legislativa que compromete os escopos fundamentais tanto do processo coletivo quanto da própria coisa julgada.

Paniz critica a sustentação teórica do *secundum eventum litis*, apontando que ela se ancora em uma concepção liberal-individualista ultrapassada, ao passo que a diretriz não se compatibiliza com a visão contemporânea do processo como instrumento público de realização da justiça material e de racionalização da atividade jurisdicional.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> PANIZ, Raquel Vieira. **Coisa julgada na tutela coletiva de interesses individuais: uma análise à luz do cânone da proporcionalidade panprocessual**. Londrina: Thoth, 2024, p. 15.

<sup>165</sup> “Ademais, apesar de a natureza jurídica e o próprio conceito do instituto da coisa julgada constituírem temática tormentosa até os dias de hoje, sendo objeto de um dos mais intensos debates já travados no mundo jurídico, pode-se afirmar que a imutabilidade e a indiscutibilidade atribuídas à decisão jurisdicional sempre estiveram lastreadas na premissa de que a res iudicata não há de recair sobre quem não foi ouvido no processo, isto é, sobre quem não participou do contraditório[226], na medida em que a legitimidade das decisões vinculativas reside, no bojo do Estado Democrático de Direito, justamente na garantia de manifestação das partes previamente à prolação do ato decisório[227]. Nesse sentido, adotando-se visão ortodoxa acerca da res iudicata, o instituto, em razão dos seus chamados limites subjetivos, só poderia atingir, em princípio, as partes integrantes do processo em que a decisão foi prolatada, seja para beneficiá-las, seja para prejudicá-las[228]. Entretanto, se no processo civil clássico é fácil limitar a coisa julgada às partes que atuaram na respectiva lide bipolarizada, no processo coletivo a questão assume contornos sinuosos (...). VIEIRA PANIZ, RAQUEL. COISA JULGADA NA TUTELA COLETIVA DE INTERESSES INDIVIDUAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DO CÂNONE DA PROPORCIONALIDADE PANPROCESSUAL (Portuguese Edition) (pp. 110-111). Edição do Kindle.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 183-186.

Da mesma forma, explica que o tratamento dado pelo ordenamento jurídico à coisa julgada coletiva revela uma incongruência com os ideais de eficiência e uniformidade que justificam a coletivização de pretensões individuais isomórficas, uma vez que ao limitar a eficácia *erga omnes* às hipóteses de procedência, o sistema inviabiliza a efetiva padronização das respostas jurisdicionais e perpetua a sobrecarga do Judiciário, permitindo-se a rediscussão pulverizada das mesmas teses em âmbito individual, o que gera (i) insegurança jurídica, (ii) onera os cofres públicos com o retrabalho do Judiciário e (iii) torna o réu coletivo, eternamente vulnerável à multiplicação de ações sobre uma mesma controvérsia.<sup>167</sup>

No plano pragmático, Paniz sustenta que o regime atual compromete as funções da coisa julgada e o acesso à justiça sob a ótica do réu coletivo, ao impedir a pacificação definitiva do litígio. Neste sentido, critica-se a leitura absolutista do contraditório e defende que a participação efetiva dos substituídos pode ser relativizada em nome da efetividade e racionalidade do sistema de justiça.

Por fim, a autora propõe a superação do regime *secundum eventum litis e in utilibus*, defendendo que a coisa julgada nas ações coletivas de interesses individuais homogêneos produza efeitos *erga omnes e pro et contra*, independentemente do resultado da demanda, fundamentando-se o respectivo entendimento no princípio da proporcionalidade panprocessual, destacando, ainda, que, diante dos recursos tecnológicos atuais, é possível ampliar a publicidade e o controle da representatividade, viabilizando um modelo mais eficiente, uniforme e coerente de jurisdição coletiva.

A respeito do assunto, cabe mencionar a distinta teoria proposta por Mesquita<sup>168</sup>. Com base no pensamento do doutrinador, é possível identificar uma concepção restritiva acerca dos efeitos da coisa julgada em ações coletivas, especialmente no que tange à distinção entre elemento declaratório e efeito declaratório da sentença.

Neste sentido, explica-se que a autoridade da coisa julgada reside na indiscutibilidade do elemento declaratório da sentença transitada em julgado, sendo este o núcleo da decisão que reconhece, nega ou declara um direito, e que se torna imutável entre as partes envolvidas. Essa indiscutibilidade, contudo, não deve ser confundida com a produção de efeitos concretos no plano das relações jurídicas, os quais apenas se

---

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> MESQUITA, José Ignacio Botelho de. **A coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 25.

verificam nas sentenças de procedência, que efetivamente alteram o estado de direito anterior.

Assim, Mesquita sustenta que a sentença de improcedência não produz efeitos modificativos relevantes, pois não interfere na situação jurídica das partes nem de terceiros, limitando-se a recusar a pretensão deduzida em juízo e manter o *status quo ante*.

Portanto, a improcedência, apenas detém o condão de reafirmar a inexistência do direito invocado, sem criar vínculos que possam ser oponíveis a terceiros, permitindo, por exemplo, que outros legitimados ingressem com nova ação sobre o mesmo objeto e com idêntico fundamento, mesmo após o trânsito em julgado da ação anterior, na medida em que não haveria colisão entre efeitos jurídicos vinculantes.

Nesta linha de raciocínio, Mesquita entende que apenas a sentença de procedência, em razão do respectivo efeito declaratório, teria força vinculante para além das partes, podendo beneficiar ou prejudicar terceiros.

Bonomo e Zaneti Júnior<sup>169</sup>, acerca do assunto, identificam a existência de duas correntes doutrinárias relevantes sobre a formação da coisa julgada nas ações coletivas, com especial enfoque no Mandado de Segurança Coletivo.

Antes de adentrar propriamente nas posições divergentes, os autores reconhecem que o Mandado de Segurança Coletivo, por sua natureza híbrida, sendo que, o fato de estar ao mesmo tempo submetido a procedimento especial e voltado à tutela de direitos transindividuais, desafia a aplicação automática das regras tradicionais sobre a coisa julgada (operatividade da coisa julgada no processo ordinário).

Outrossim, cumpre rememorar que a coisa julgada age sobre a eficácia de direito processual, incidindo sobre o conteúdo da sentença e não sobre os efeitos que dela irradiam externamente. Trata-se, portanto, de qualidade que adere às eficácias da decisão, declaratória, constitutiva, condenatória e mandamental, tornando-as estáveis no plano jurídico.

A primeira corrente<sup>170</sup>, de caráter minoritário, sustenta a incidência da coisa julgada *pro et contra*, inclusive nas hipóteses de improcedência do pedido. Neste sentido, a substituição processual, ao transferir legitimidade ao impetrante, permite que a sentença, seja ela favorável ou desfavorável, produza efeitos sobre todos os substituídos.

---

<sup>169</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 433-445.

<sup>170</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 440-442.

Integram essa vertente nomes como Carlos Mário da Silva Velloso, Sebastião de Oliveira Lima, Alfredo Buzaid, Calmon de Passos, José Rogério Cruz e Tucci, Hely Lopes Meirelles, Teori Albino Zavascki e Luiz Alberto Gurgel de Faria.

Nota-se que essa posição busca preservar a estabilidade das decisões judiciais e evitar a multiplicação de litígios idênticos, ainda que isso implique restringir o acesso individual à jurisdição em caso de sentença coletiva desfavorável.

Vale ainda lembrar que, inspirados na experiência norte-americana, Vicente Greco Filho e José Rogério Cruz e Tucci defenderam a adoção de uma solução semelhante ao *right to opt out* no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo<sup>171</sup>.

Nesta sistemática, a coisa julgada *pro et contra* só poderia alcançar legitimamente os substituídos caso fosse assegurado a eles o direito de manifestar discordância quanto à representação coletiva, sendo que, isso exigiria, na prática, a notificação formal de todos os interessados sobre o ajuizamento da ação, garantindo-lhes prazo razoável para que pudessem se autoexcluir do grupo atingido pelos efeitos da decisão coletiva.

Portanto, os interessados deveriam, por exemplo, registrar sua oposição em assembleia ou diretamente nos autos da ação coletiva, o que condicionaria a eficácia subjetiva da coisa julgada à existência de consentimento presumido ou ausência de objeção.

Observa-se que o respectivo modelo revaloriza o protagonismo do substituído e sua autonomia de vontade, atenuando o caráter impositivo da substituição processual nas ações coletivas e buscando legitimar a extensão dos efeitos da sentença por meio de uma adesão tácita, mas controlável.

De outro lado, a segunda corrente apresentada pelos autores<sup>172</sup>, que majoritária, adota a técnica da coisa julgada *secundum eventum litis*, conforme delineada no art. 506 do Código de Processo Civil.

De acordo com essa posição, apenas as sentenças coletivas de procedência poderão vincular os substituídos, e apenas em seu benefício, resguardando-se o direito de ação individual em caso de improcedência.

Entre seus principais defensores encontram-se Ada Pellegrini Grinover, Antonio Gidi, Michel Temer, Teresa Arruda Alvim, Ivan Lira de Carvalho, Milton Flaks, Maria

---

<sup>171</sup> GIDI, Antonio. **Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas**. Saraiva, 1995, p. 81-82.

<sup>172</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 437-440.

de Fátima Leyser, Uadi Lamêgo Bulos e Lúcia Valle Figueiredo, além de doutrinadores estrangeiros como Vittorio Denti, Andrea Proto Pisani e Michele Taruffo<sup>173</sup>.

Neste sentido, Gidi<sup>174</sup>, em sua obra *Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas*, explica que a rigor, a coisa julgada nas ações coletivas no direito pátrio nem poderiam ser consideradas *secundum eventum litis*, na medida em que a coisa julgada sempre se forma<sup>175</sup>, independente do resultado da ação, favorável ou não aos substituídos.

Portanto, explica o autor, que o que, de fato, correria (ou não) é apenas a sua extensão subjetiva aos substituídos titulares do direito demandado.

Com efeito, com base nesta perspectiva, a sentença coletiva produzirá coisa julgada material *pro et contra* entre os legitimados ativos e passivos do processo.

Por outro lado, em relação aos substituídos, sua vinculação ao conteúdo da decisão dependerá certamente do resultado da lide (*secundum eventum litis*). Deste modo, havendo procedência, os substituídos são atingidos positivamente; se houver improcedência, não há extensão dos efeitos da coisa julgada, salvo se houve atuação como de algum dos substituídos como litisconsortes.

O autor, a partir deste entendimento, distingue três hipóteses possíveis, considerando-se a relação entre os legitimados ativos e passivos da ação coletiva e os substituídos eventualmente alcançados pela sentença, o que permite delinear com maior precisão os limites subjetivos da coisa julgada no processo coletivo:

i) Em caso de improcedência após instrução suficiente, a sentença coletiva fará coisa julgada ultra partes para atingir a comunidade ou a coletividade titular do direito superindividual (difuso ou coletivo) ou individual homogêneo em litígio e impedir que qualquer legitimado do art. 82 reproponha a mesma ação coletiva pleiteando a mesma tutela para o mesmo direito através do mesmo pedido, invocando a mesma causa de pedir. Ações individuais, em defesa de direitos individuais (homogêneos ou não), entretanto, continuam podendo ser propostas.

ii) Em caso de improcedência após instrução insuficiente (por falta de prova), a sentença coletiva não fará coisa julgada material.

iii) Em caso de procedência do pedido, a sentença coletiva fará coisa julgada erga omnes ou ultra partes para tutelar o bem coletivo, atingindo a comunidade ou a coletividade titular do direito superindividual, e atingindo, para beneficiar, também a esfera individual de todos os componentes da comunidade ou da coletividade que sejam titulares do correspondente direito individual homogêneo.

---

<sup>173</sup> *Ibidem*. p. 437-440.

<sup>174</sup> GIDI, Antonio. *Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas*. Saraiva, 1995. p. 72-73

<sup>175</sup> “A coisa julgada sempre se formará, independentemente de o resultado da demanda ser pela procedência ou pela improcedência. A coisa julgada nas ações coletivas se forma pro et contra. O que diferirá, de acordo com o “evento da lide”, não é a formação ou não da coisa julgada, mas o rol de pessoas por ela atingidas.” GIDI, Antonio. *Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas*. Saraiva, 1995, p.73.

Como se vê, é apenas nessa última hipótese, de procedência do pedido coletivo, que ocorre a extensão subjetiva erga omnes ou ultra partes e secundum eventum litis da coisa julgada para beneficiar (in utilibus) a esfera jurídica individual dos consumidores interessados. Mas também na primeira hipótese, de improcedência, a coisa julgada se opera ultra partes para atingir a comunidade ou a coletividade titular do direito superindividual ou individual homogêneo em litígio.

A título ilustrativo, considere-se o caso de uma associação empresarial legitimada para a tutela coletiva que impetra Mandado de Segurança Coletivo pleiteando o reconhecimento da inexigibilidade da contribuição de INSS Patronal incidente sobre Aviso Prévio Indenizado pagos aos seus colaboradores e, após o regular tramite processual, julga-se improcedente, transitando a decisão em julgado.

Entretanto, uma das associadas da referida entidade, uma empresa curitibana do setor de serviços, já havia ajuizado, em momento anterior, um Mandado de Segurança Individual, no qual obteve decisão favorável e transitada em julgado, reconhecendo seu direito de não recolher o respectivo tributo e assegurando-lhe inclusive o direito à compensação dos valores pagos indevidamente.

Nesta hipótese, a improcedência, portanto, da ação coletiva não interfere na coisa julgada formada na ação individual anterior, conforme o entendimento aqui adotado, inspirado na corrente doutrinária acima mencionada.

A sentença coletiva improcedente, portanto, não tem eficácia *pro et contra* em relação aos substituídos que não tenham atuado como litisconsortes na ação coletiva, reafirmando-se o compromisso do microssistema processual coletivo e com a proteção da coisa julgada individual, o contraditório efetivo e a segurança jurídica, evitando-se que o substituído sofra prejuízos decorrentes de ação proposta por legitimado extraordinário, cujo tramite processual ele não participou.

Importa destacar ainda que, com base nesta perspectiva, os legitimados extraordinários, por serem concorrentes entre si, também estão vinculados à coisa julgada em qualquer hipótese, sendo vedada a repositura da ação com os mesmos fundamentos.

Vale rememorar que, no âmbito dos Mandados de Segurança Coletivos, impera ainda a restrição prevista no parágrafo 1, do art. 22, da Lei 12.016/09, que dispõe que o impetrante que tenha ajuizado um Mandado de Segurança Individual só poderá se beneficiar da decisão coletiva se desistir do seu processo dentro de 30 dias após tomar conhecimento da impetração coletiva.

A respeito do assunto, conforme leciona Mesquista<sup>176</sup>, essa possibilidade encontra um obstáculo intransponível nos efeitos objetivos da coisa julgada. Assim, relembra o autor que os artigos 468 e 469 do Código de Processo Civil não foram revogados (seja pelo Código de Defesa do Consumidor ou por qualquer outra legislação); Em verdade, muito pelo contrário, foram expressamente consagrados no âmbito do novo CPC/2015, nos arts. 503<sup>177</sup> e 504.

Portanto, entende-se que uma sentença com trânsito em julgado, proferida em ação coletiva, tem força obrigatória, e não poderia ser afastada apenas porque um indivíduo não desistiu de sua ação individual em 30 dias, de modo que esta regra (desistência em 30 dias) não teria força suficiente para derogar o regime da coisa julgada, que é constitucionalmente garantido (CF, art. 5º, XXXVI).

No mesmo sentido, Cassio Scarpinella Bueno<sup>178</sup> deixa claro que essa regra vai contra a própria evolução do direito brasileiro, que tem valorizado uma coexistência entre ações coletivas e individuais.

Nos termos do autor, essa exigência confronta diretamente os princípios do direito processual civil previstos na Constituição, pois restringe indevidamente a liberdade do jurisdicionado ao criar uma limitação artificial para o aproveitamento dos efeitos de uma decisão coletiva.

Outrossim, vale lembrar, que à luz do art. 502 do Código de Processo Civil<sup>179</sup>, a formação da coisa julgada nas ações coletivas, regra geral, ainda que possa produzir efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*, não tem o condão de atingir as decisões individuais já transitadas em julgado.

Deste modo, a coisa julgada individual, por força do art. 502 do CPC, uma vez consolidada, constitui limite à eficácia subjetiva da decisão coletiva, de modo que contribuintes que já tenham sido derrotados em ações individuais, regra geral, não poderão se beneficiar posteriormente de sentença coletiva favorável. Por outro lado,

---

<sup>176</sup> MESQUISTA, José Ignacio Botelho de. **A coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 38-39.

<sup>177</sup> “Art. 503. A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida.” [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em 11 de junho de 2025.

<sup>178</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 137.

<sup>179</sup> Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em 15 de junho de 2025.

aqueles que já foram favorecidos por decisão individual não poderão ser prejudicados por uma eventual improcedência em ação coletiva envolvendo o mesmo tema.

### 3.3 Associações e a pertinência temática no Mandado de Segurança Coletivo

No que se refere à organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída, a Lei nº 12.016/2009<sup>180</sup> introduziu exigências para o exercício dessa legitimidade ativa extraordinária, condicionando a impetração do Mandado de Segurança Coletivo ao preenchimento de dois requisitos cumulativos: (i) estar legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano; e (ii) atuar na 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.

Apesar de não constar expressamente no texto constitucional, como se nota do art. 5º, inciso LXX<sup>181</sup>, da Constituição Federal, a denominada pertinência temática é reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência como requisito importante para a adequada representação no Mandado de Segurança Coletivo, funcionando como critério de coerência entre os fins institucionais da impetrante e o objeto da demanda, como se verá adiante. A respeito do assunto, Cassio Scarpinella Bueno, lembra que “Sua atuação mais restritiva, justifica-se por sua própria predestinação institucional”<sup>182</sup>.

A exigência de pertinência temática, como lembra Luciano Fernandes, revela-se como elemento central para a aferição da legitimidade ativa no Mandado de Segurança Coletivo, especialmente quando este é impetrado pelos legitimados do art. 5, LXX, alínea “b” da CF/88, ao passo, tratar-se de um critério que consiste na necessária correlação entre os fins institucionais da entidade impetrante e o objeto da demanda coletiva.

---

<sup>180</sup> “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.**” (grifo nosso). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm). Acessado em 10 de junho de 2025.

<sup>181</sup> “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; (...)”. (Em: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jun. 2025).

<sup>182</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. Mandado de Segurança comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 36.

Assim, complementa o autor: “A legitimidade das associações para a tutela de direito coletivos *lato sensu* é proporcionalmente medida pela pertinência de sua finalidade associativa em relação ao direito violado”<sup>183</sup>.

Desta forma, este elemento garante que o Mandado de Segurança Coletivo seja utilizado de modo coerente, alinhado com o objetivo da entidade que o propõe e os direitos dos titulares que busca proteger, visando-se justamente assegurar que writ coletivo mandamental seja impetrado apenas por entidades que de fato possuam relação distinta com os interesses que defendem, restringindo-se a atuação das denominadas “associações genéricas” e/ou “associações de gaveta”.

Sobre o assunto, Zavascki bem lembra que:

**Qualquer que seja a natureza dos direitos tutelados – coletivos ou individuais homogêneos –, eles devem guardar relação de pertinência e compatibilidade com a razão de ser (finalidades, programas, objetivo institucional) da pessoa jurídica impetrante.16**  
Por quê?

Porque para ajuizar qualquer demanda **não basta que o autor detenha legitimidade. É indispensável que tenha também interesse**, diz o art. 17 do CPC. **Isso se aplica igualmente ao substituto processual, que há de ostentar interesse próprio, distinto e cumulado com o substituído.** Ora, esse interesse próprio, no caso de mandado de segurança coletivo, se manifesta exatamente pela relação de pertinência e compatibilidade entre a razão de ser (= finalidade institucional) da entidade impetrante e o conteúdo do direito ameaçado ou violado, objeto da demanda.<sup>17</sup> Não seria concebível que o partido político ou qualquer dos demais legitimados fosse a juízo para bater-se em defesa de direitos que nem direta nem indiretamente lhe dissessem respeito algum. **Sem elo de referência entre o direito afirmado e a razão de ser de quem o afirma, faltarà à ação uma das suas condições essenciais**, pois o sistema jurídico não comporta hipótese de demandas de mero diletantismo, e **isso se aplica também ao substituto processual. Exatamente em razão do interesse jurídico antes referido (= relação de pertinência e de compatibilidade entre o direito material afirmado em juízo, titularizado na pessoa dos associados ou filiados, e os fins institucionais do impetrante), o ajuizamento da ação dispensará qualquer espécie de autorização individual ou de assembleia**<sup>184</sup>. (grifo nosso)

Portanto, observa-se uma fundada preocupação quanto às associações que impetram Mandados de Segurança Coletivos sem representarem, de forma efetiva e legítima, um grupo ou categoria com a qual mantenham relação de pertinência temática.

<sup>183</sup> FERNANDES, Luciano. Mandado de segurança coletivo no Direito Tributário: Visão sobre a Lei 12.016/2009. In: **Revista da FESDT**. Porto Alegre, n. 7, p. 91-114, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.fesdt.org.br/docs/revistas/7/5.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2025, p. 104.

<sup>184</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Cotia: Foco, 2024. Edição do Kindle. Posição 5763 de 8098

Isto porque a simples legitimidade formal não é suficiente: exige-se também a demonstração de interesse jurídico concreto, consubstanciado na compatibilidade entre os fins institucionais da entidade impetrante e o direito material cuja proteção se busca, na medida em que a ausência desse vínculo compromete uma das condições essenciais da ação e fragiliza a própria eficácia da substituição processual, transformando o exercício do Mandado de Segurança Coletivo em atuação descolada de sua função constitucional.

A respeito do tema, o Supremo Tribunal Federal, decidiu em fevereiro de 2023 que as denominadas associações genéricas, como por exemplo a Associação Brasileira de Contribuintes Tributários (ANCT), não possuem legitimidade ativa para propor Mandado de Segurança Coletivo sem a autorização expressa de seus associados, não operando-se, portanto, o regime da substituição processual.

O julgamento em questão se revela interessante para o presente caso tendo em vista que no julgamento do Tema 1.119 de repercussão geral (ARE 1.293.130), com efeitos vinculantes, muito embora a Tese Firmada<sup>185</sup> tenha sido no sentido de que as associações não precisam apresentar autorização expressa, lista nominal ou comprovação de filiação prévia para ajuizar Mandado de Segurança Coletivo, o adendo quanto a ANCT representa um importante *distinguishing*.

Isto porque o Ministro Luís Roberto Barroso registrou ressalva quanto à atuação das denominadas "associações genéricas", ao passo que estas entidades podem não satisfazer os pressupostos de representatividade exigidos para a substituição processual legítima, afastando-se, assim, a aplicabilidade da Tese em si firmada no âmbito do Tema de Repercussão Geral nº 1.119.

Nesse sentido, o Ministro Luís Roberto Barroso salientou:

**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.**

---

<sup>185</sup> “É 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.” (Em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.293130 RG, Tribunal Pleno. Rel. Min. Luiz Fux, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6021120>. Acesso em: 10 maio. 2025).

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 (...). 07/02/2023 SEGUNDA TURMA AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.339.496 RIO DE JANEIRO<sup>186</sup>. (grifo nosso)

Nota-se, portanto, que o eminente ministro foi expresso ao destacar que (i) a questão referente à legitimidade das chamadas associações genéricas não foi definitivamente resolvida pela Suprema Corte, permanecendo em aberto e podendo ser objeto de arguição pela União e de apreciação pelas instâncias ordinárias, inclusive com eventual rediscussão futura pelo próprio Supremo Tribunal Federal e (ii) no caso concreto, a tese firmada no tema 1.119 (que reconhece e exalta o regime de substituição processual<sup>187</sup>), não se aplica à associação genérica, tendo em vista a “indeterminação de seu objeto social e de seu rol de associado”.

Assim, é fundamental observar que, *a priori*, o mero registro formal de uma associação não é suficiente para conferir-lhe legitimidade ativa para impetrar Mandado de Segurança Coletivo com base no regime de substituição processual.

Convém destacar que a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 1.339.496/RJ, reforçou o entendimento de que entidades sem representação de categorias econômicas ou profissionais específicas não podem exercer a substituição processual, sob pena de desvirtuar os limites do Mandado de Segurança Coletivo e comprometer a delimitação dos interesses efetivamente tutelados, o que, segundo a Corte, poderia banalizar o uso desse instrumento processual e prejudicar a própria efetividade da proteção jurisdicional conferida aos substituídos.

Neste contexto, destacam-se as considerações constantes da ementa do referido julgado, que reafirmam a importância da representatividade adequada como requisito essencial para a atuação legítima das entidades impetrantes:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIACAO BRASILEIRA DE CONTRIBUINTES TRIBUTARIOS - ABCT : JULIANA MAYRA NERY DE CARVALHO AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MANDADO DE

---

<sup>186</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.293130 RG, Tribunal Pleno**. Rel. Min. Luiz Fux, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6021120>. Acesso em: 10 maio. 2025.

<sup>187</sup> “É 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.” (*Ibidem*).

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: (...).**

**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.**

**4. Reconhecida a ilegitimidade ativa da ABCT.**<sup>188</sup>. (grifo nosso).

Em mesmo sentido a generalidade pode ser evidenciada a partir da seguinte argumentação apresentada nas razões do agravo do mesmo processo:

A associação ora agravada pretende representar os contribuintes brasileiros, Excelência. Basicamente todos os cidadãos! Não há qualquer **liame social/ideológico/profissional entre eles**, senão o de serem contribuintes sediados no país. Não há sequer identidade de pretensões, registre-se. Porque entre o grupo que se pretende ver representado pela embargada, e que abrange todas as pessoas residentes no Brasil, existem, obviamente, alguns cidadãos com interesses conflitantes e que não compartilham uma mesma aspiração. Isso porque (i); que nem todos são contribuintes dos mesmos tributos e (ii) a tributação mais alta que recai sobre um grupo de cidadãos permite que incida menor encargo e/ou que se preste melhores serviços públicos para outro. **A entidade autora não representa um grupo determinado e coeso de cidadãos brasileiros, com um interesse coletivo próprio e auferível**, mas todos aqueles que possam, eventualmente, vir a praticar (ou não) um fato gerador no país, ou seja, a somatória de todos os grupos, categorias ou classes existentes em um dado momento no território brasileiro.<sup>189</sup> (grifo nosso)

Outrossim, é particularmente relevante o voto vencedor do Ministro André Mendonça, que conclui que a legitimação ativa das associações não é automática apenas por sua criação e registro. É necessário que a associação defina seu objeto social e determine minimamente o conjunto de seus associados, na medida em que a precariedade

---

<sup>188</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE nº 1.339.496/RJ**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://informativos.trilhante.com.br/julgados/stf-are-1339496-agr-rj>. Acesso em: 13 maio 2025.

<sup>189</sup> *Ibidem*.

ou falta dessa informação, é impossível para o juiz e a parte contrária saber quem a associação representa em juízo e quais são os titulares dos direitos em questão.

Do mesmo modo, a falta de informações essenciais sobre a associação prejudica a defesa e a formação da convicção do magistrado, bem como o acesso à Justiça e o devido processo legal. Portanto, é fundamental que a associação tenha um objetivo social claramente definido para que possa atuar regularmente em juízo<sup>190</sup>.

Portanto, constata-se que o posicionamento adotado, ao reconhecer a ilegitimidade ativa da associação, embora à primeira vista possa parecer divergente da tese firmada no Tema 1.119 da repercussão geral e da Súmula 629 do STF, foi devidamente justificado pela natureza genérica da ABCT, cuja atuação processual se deu de forma ampla e indistinta, sem observância aos critérios mínimos de representatividade e pertinência temática.

Ainda sobre a possibilidade de extensão subjetiva dos efeitos da coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo, vale lembrar que, apesar de entendimento restrito ao Mandado de Segurança Coletivo 2005.51.01.016159-0, o STJ firmou tese repetitiva (Tema 1056)<sup>191</sup> no sentido de que os efeitos da coisa julgada material oriunda daquele processo se estendem a todos os substituídos, militares e respectivos pensionistas do antigo Distrito Federal que integrem a categoria dos oficiais, independentemente de constarem em lista nominal no momento da propositura da ação ou de estarem formalmente filiados à entidade impetrante, a Associação de Oficiais Militares do Estado do Rio de Janeiro – AME/RJ, reconhecida como substituta processual.

Diante do exposto, constata-se que a exigência da pertinência temática pode ser vista como um elemento essencial à compreensão dos limites objetivos e subjetivos do Mandado de Segurança Coletivo, sobretudo quando exercida por entidades de classe, sindicatos e associações civis.

---

<sup>190</sup> *Ibidem*.

<sup>191</sup> Interessante notar que no caso apreciado a sentença havia expressamente restringida o limite subjetivo da coisa julgada, sendo que a tese da Corte Superior firmou-se no seguinte sentido: “A coisa julgada formada no Mandado de Segurança Coletivo 2005.51.01.016159-0 (impetrado pela Associação de Oficiais Militares do Estado do Rio de Janeiro - AME/RJ, enquanto substituta processual) beneficia os militares e respectivos pensionistas do antigo Distrito Federal, integrantes da categoria substituída - oficiais, independentemente de terem constado da lista apresentada no momento do ajuizamento do mandamus ou de serem filiados à associação impetrante. (...)”. (Em: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema 1056. Brasília, DF, 21 out. 2021. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=1056&cod\\_tema\\_final=1056](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1056&cod_tema_final=1056). Acesso em: 16 jun. 2025).

Embora não esteja expressamente prevista no texto constitucional, tal exigência tem sido amplamente reconhecida pela doutrina e vem se consolidando no âmbito da jurisprudência como mecanismo de controle da atuação coletiva no âmbito do *writ* mandamental, ao regime da substituição processual, assegurando a necessária coerência entre os fins institucionais da entidade impetrante e o direito material cuja tutela se pretende.

Sua ausência compromete não apenas a regularidade da substituição processual, mas também a legitimidade democrática da representação, afetando, em última análise, a própria efetividade da garantia mandamental coletiva.

Não obstante todo o exposto, vale lembrar que Bonomo e Zaneti Júnior (defensores do método *op juris* ao invés do *op legis*, este majoritariamente adotado pela doutrina<sup>192</sup>), ao analisar os requisitos para aferição da adequada representação do legitimado extraordinário para propositura do Mandado de Segurança Coletivo, apresenta a compreensão de diversos doutrinadores a respeito da denominada pertinência temática, indicando dificuldades para a sua exata significação:

Autor	Entendimento
Cássio Scarpinella Bueno	A parte só será legítima “quando concorrer o necessário vínculo ou conexão entre o interesse tutelado e os fins da entidade”. Denomina essa relação como “pertinência temática”, que se torna requisito da petição inicial.
Walter Veado & Sílvio	Somente haverá legitimação quando o interesse atingido pela ilegalidade couber à classe ou categoria profissional representada pela entidade impetrante
Athos Gusmão Carneiro	Defende o “princípio da vinculação entre as finalidades” da entidade substituta com os interesses das pessoas substituídas.
André L. Borges Netto e Newley Amarilla	A legitimidade ativa dos sindicatos basta “que haja conexão entre os direitos/interesses de seus integrantes e os direitos/interesses por eles defendidos.
Celso Agrícola Barbi	As entidades só podem agir “quando dentro dos objetivos para os quais foram criadas”; não é legítimo que atuem por interesses alheios aos fins estatutários.
Arnaldo Wald	Após análise dos Estatutos, concluiu que a ação coletiva seria “carecedora de ação em virtude de seu objeto ser

<sup>192</sup> Bonomo e Zaneti Júnior sustentam que a aferição da adequada representação, para fins de legitimação extraordinária no mandado de segurança coletivo, não deve satisfazer-se pelo critério *ope legis* — predominante na doutrina e hoje reiterado pela jurisprudência —, pois este presume a suficiência da vinculação estatutária da entidade sem cotejar, de fato, sua capacidade de defender os substituídos. Em oposição, advogam o método *ope judicis*, no qual o magistrado verifica concretamente se há correspondência entre os fins institucionais do legitimado e o direito pleiteado. BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 374-379.

	incompatível com a natureza do remédio processual utilizado”.
Vicente Greco Filho	Defende que o interesse defendido deve coincidir com os objetivos sociais da entidade impetrante.
Ernani Fidélis dos Santos	A substituição processual deve operar com interesse coletivo que se revele “nos próprios fins do sindicato, da entidade de classe ou na associação”.
Carlos Ari Sundfeld	“(…) Que os interesses individuais afetados guardam relação com aqueles que unem seus titulares em associação, portanto a impetração só será legítima se ocorrer essa relação”.
Teori Albino Zavascki	“Ao impetrante, substituto processual, incumbirá, no entanto, fixar exatamente o âmbito de sua representatividade e os seus objetivos existenciais, elementos esses indispensáveis para demonstrar o interesse processual”
Cretella Junior	“(…) a tutela de interesses, alheios à finalidade básica do sindicato, não pode ser protegida por mandado de segurança coletivo”. Igualmente entende ocorrer para as entidades de classe e associações. Aí deve existir nexo entre o direito a ser tutelado e o estatuto social” (...).
Lourival Gonçalves de Oliveira	“(…) única "solução possível" para determinar "o relacionamento" entre a lesão e o interesse coletivo ou difuso é identificar "os interesses próprios" da categoria ou classe no caso dos sindicatos e entidades classistas, e no âmbito das associações aquele que faça referência os estatutos sociais”.
Franco Neto	Exige “nexo entre a finalidade da instituição e o interesse do membro”

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base no conteúdo da obra *Mandado de Segurança Individual e Coletivo* de Bonomo e Zenti Júnior<sup>193</sup>

Diante de todo o exposto, nota-se que a pertinência temática, conforme dispõe a doutrina majoritária e tendo em vista a jurisprudência em processo de consolidação, constitui requisito essencial para a legitimidade ativa no Mandado de Segurança Coletivo, na medida em que assegura a existência de vínculo real e substancial entre os fins institucionais do legitimado extraordinário e o direito material cuja tutela se pretende. Este requisito atua como filtro de racionalidade e autenticidade da representação coletiva, prevenindo a instrumentalização indevida da via mandamental por entidades tidas como “genéricas” ou “de gaveta”.

Porém, como se pôde notar, é preciso reconhecer que persiste significativa insegurança quanto aos critérios objetivos para a aferição da pertinência temática e da

<sup>193</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 374-379.

representatividade adequada por parte dos legitimados previstos no art. 5º, inciso LXX, alínea "b", da Constituição Federal.

Portanto, diante desse cenário, impõe-se o aperfeiçoamento da disciplina legal e o progressivo amadurecimento da jurisprudência sobre o tema, a fim de que sejam estabelecidos parâmetros mais claros e seguros para a atuação dos legitimados coletivos; medida essencial não apenas para assegurar a efetiva proteção dos substituídos, mas também para preservar a integridade do Mandado de Segurança Coletivo como instrumento legítimo de controle da legalidade e de efetivação de direitos fundamentais.

### 3.4 Aspectos gerais do cumprimento de sentença do Mandado de Segurança Coletivo

A dissertação até o presente momento apontou recentes posicionamentos jurisprudenciais e críticas a decisões que têm sido proferidas que implicam a compreensão e a sistemática do Mandado de Segurança Coletivo em matéria tributária. Contudo, um tema que ainda não foi devidamente abordado no texto diz respeito ao cumprimento da sentença coletiva e seus efeitos quantos aos indivíduos beneficiados.

Bonomo e Zaneti Júnior<sup>194</sup> entendem que a execução de um Mandado de Segurança Coletivo deve respeitar os limites impostos pela própria natureza do direito coletivo tutelado no caso concreto.

Além disso, a liquidação no Mandado de Segurança Coletivo segue as regras gerais de liquidação nos processos coletivos, conforme o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e o Código de Processo Civil (CPC).

Para direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, cuja natureza é a indivisibilidade, a liquidação deve seguir os artigos 509 a 512 do CPC. Já para direitos individuais homogêneos, a liquidação segue os artigos 95 e 97 do CDC.

Contudo, ainda há questões que merecem discussão, principalmente diante de decisões recentes dos Tribunais superiores.

Uma decisão que pode ser utilizada como base para o tratamento da questão é o Recurso Especial 2.135.870/SP<sup>195</sup>, no qual foi decidido que o Mandado de Segurança em

---

<sup>194</sup> BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 430.

<sup>195</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2.135.870 - MG**. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=166026340&tipo=0&nreg=202201548448&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20221003&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 16 maio 2025.

matéria tributária só pode ser usado para declarar o direito à compensação de tributos pagos indevidamente, não sendo permitido, portanto, a transferência da fase de cumprimento dessa decisão para a esfera administrativa para se obter a restituição em dinheiro.

Outrossim, no âmbito do *writ* mandamental, não seria possível executar judicialmente a sentença para que o valor seja pago pelo ente público por meio de precatório ou de requisição de pequeno valor.

Se algo da decisão supracitada pode ser considerado um acerto, conforme menciona Diniz Ribeiro<sup>196</sup>, esse algo está na determinação de que uma sentença que reconhece um pagamento indevido de tributos não pode ser usada para eventualmente pedir a restituição desse valor diretamente na esfera administrativa. O que isso significa é: mesmo que a sentença declare que o tributo foi pago indevidamente, ela não pode ser usada como base para um pedido administrativo de devolução em dinheiro.

A razão para isso se encontra no art. 100, da Constituição Federal, que determina que o pagamento de valores devidos pelo Poder Público, decorrentes de decisões judiciais, deve seguir um procedimento específico que envolve o uso de precatórios ou requisições de pequeno valor (o que certamente depende do montante da condenação).

Neste sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou no Tema 1.262 (cujo *Leading Case* é o RE 1420691<sup>197</sup>) compreendeu que não é permitido solicitar a restituição administrativa de valores pagos indevidamente que foram reconhecidos judicialmente, devendo-se seguir o regime constitucional de precatórios, na medida em que a restituição de valores indevidamente recolhidos não se configura como uma despesa decorrente de ordem judicial, mas como a devolução de recursos que já ingressaram nos cofres públicos.

Primeiramente, vale lembrar que sobre a aptidão da via Mandado de Segurança autorizar a recuperação de valores pretéritos, a perspectiva comum de que a decisão judicial em Mandado de Segurança teria apenas caráter declaratório já fora superada,

---

<sup>196</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **Cumprimento de sentença em mandado de segurança em matéria tributária**. In: Consultor Jurídico, 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-29/cumprimento-de-sentenca-em-mandado-de-seguranca-em-materia-tributaria/>. Acesso em: 17 maio 2025.

<sup>197</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1420691 RG / SP** - São Paulo. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral13227/false>. Acesso em: 16 maio 2025.

tornando obsoletas as súmulas 269<sup>198</sup> e 271<sup>199</sup> do STF, que são, inclusive, anteriores à Constituição de 1988<sup>200</sup>.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do citado Tema 1.262, implicitamente superou essas súmulas na medida em que, apesar de impor o regime de pagamento via precatório, reconhece indiretamente a existência de valores a serem cobrados pelo impetrante.

A respeito do caso mencionado, o Tema 1.262 envolvia um Mandado de Segurança que buscava suspender a cobrança aumentada da Taxa Siscomex, conforme a Portaria do Ministério da Fazenda nº 257/2011, além de tentativa de compensação ou restituição administrativa dos valores pagos indevidamente nos cinco anos anteriores<sup>201</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão final, afirmou, que não é possível obter a restituição administrativa em dinheiro dos valores pagos indevidamente, pois isso violaria o art. 100, da CF. Não obstante, o STF determinou que seria possível o impetrante compensar administrativamente o valor pago indevidamente ou ser ressarcido através de precatório ou requisição de pequeno valor no contexto do próprio Mandado de Segurança<sup>202</sup>.

Diniz Ribeiro, ao tratar diretamente do tema aqui proposto<sup>203</sup>, ressalta que o Supremo também se valeu da mencionada lógica decisória no julgamento da ADPF 250/DF, momento em que, por decisão unânime, compreendeu que não seria permitido

---

<sup>198</sup> “O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança”. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula269/false>. Acessado em 12 de junho de 2025.

Ramo do Direito

<sup>199</sup> “Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria”. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2471>. Acessado em 12 de junho de 2025.

<sup>200</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 269: O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança. Súmula 271: Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria. In: **Súmulas do STF**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados\\_Sumulas\\_STF\\_1\\_a\\_736\\_Completo.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf). Acesso em: 16 maio 2025).

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1420691 RG / SP** - São Paulo. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral13227/false>. Acesso em: 16 maio 2025.

<sup>203</sup> RIBEIRO, Diego Diniz. **Cumprimento de sentença em mandado de segurança em matéria tributária**. In: Consultor Jurídico, 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-29/cumprimento-de-sentenca-em-mandado-de-seguranca-em-materia-tributaria/>. Acesso em: 17 maio 2025.

ao contribuinte pedir a restituição administrativa em dinheiro de valores tributários pagos indevidamente quando essa devolução foi reconhecida por decisão judicial.

Ademais, o STF reforçou que, nesses casos seria obrigatório seguir o procedimento constitucional mencionado, determinando que os pagamentos devidos pelo poder público em razão de decisões judiciais devem ser feitos por meio de precatórios ou RPVs, conforme o valor da dívida.

Vale dizer que essa posição foi reafirmada com base no Tema 831 (manifesto no RE 889.173), e o voto da relatora, ministra Cármen Lúcia, deixou isso expresso:

[...] voto pela procedência da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para afirmar a necessidade de uso de precatórios no pagamento de dívidas da Fazenda Pública, independente de o débito ser proveniente de decisão concessiva de mandado de segurança, ressalvada a exceção prevista no § 3º do art. 100 da Constituição da República (obrigações definidas em leis como de pequeno valor).<sup>204</sup> (Grifo nosso).

De fato, o que se pode concluir do assunto é que, sobre o cumprimento de sentença em Mandado de Segurança Coletivo, o Supremo Tribunal Federal acerta em reconhecer que esta garantia constitucional pode gerar efeitos financeiros retroativos e, inclusive, funcionar como uma ação de cobrança quando há condenação da Fazenda Pública. Nota-se que essa posição foi firmada em precedente vinculante, de modo que deve necessariamente ser seguida por outros tribunais, conforme direciona o art. 927, inciso I, do Código de Processo Civil.

Com efeito e, por outro lado, a decisão do Superior Tribunal de Justiça proferida no âmbito do Recurso Especial nº 2.135.870/SP, adotou entendimento explicitamente contrário, afastando a possibilidade de restituição em espécie ou mesmo via precatório em Mandado de Segurança, causando um verdadeiro conflito entre as duas cortes superiores.

Interessante ressaltar que a jurisprudência do STJ é, de certa forma, oscilante sobre o tema (cumprimento de sentença em MS coletivo), em especial quanto à eficácia condenatória anômala na tutela mandamental. Conforme leciona Rodrigo Dalla Pria<sup>205</sup>:

Essa eficácia condenatória ‘anômala’, vale advertir, se manifestará somente nas demandas declaratórias da compensabilidade cujo fundamento seja a

---

<sup>204</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 889.173/MS**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4775471>. Acesso em: 16 maio 2025.

<sup>205</sup> PRIA, Rodrigo Dalla. **Direito Processual Tributário**. São Paulo: Noeses, 2020, p. 226.

discussão acerca da existência do indébito tributário que constitui um dos elementos do direito à compensação. Significa dizer, a contrário senso, que as tutelas declaratórias de compensabilidade fundadas exclusivamente em questões atinentes ao regime jurídico de compensação não terão o condão de produzir a eficácia ‘condenatória’ a que se refere a Súmula 461 do STJ.

Não obstante, vale lembrar que o Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula 213<sup>206</sup>, pacificou, há bastante tempo, que o Mandado de Segurança é sim um meio válido para o contribuinte demandar o direito à compensação de tributos pagos indevidamente.

O que se pode afirmar, a partir dessa leitura, é que o Código de Processo Civil, embora não seja uma norma específica do direito tributário, traz regras que almejam deixar o processo mais eficiente. É nesse contexto de valorização da efetividade processual que deve ser analisado o impacto de uma sentença declaratória proferida em Mandado de Segurança.

Não obstante, é importante frisar que o art. 515, inciso I<sup>207</sup>, do Código de Processo Civil, afirma de forma clara que uma sentença que reconhece que uma obrigação pode ser exigida já é suficiente para servir como título executivo.

Portanto, no caso do Mandado de Segurança, quando a sentença reconhece o direito do contribuinte à compensação de tributos pagos indevidamente, ela está justamente afirmando que existe uma obrigação exigível. Por isso, essa decisão também pode ser usada como base para iniciar a fase de cumprimento de sentença.

A jurisprudência já se debruçou sobre o tema, como no REsp 614.577/SC, no qual o Ministro Teori Zavascki afirmou que não faz mais sentido manter a ideia de que sentenças meramente declaratórias nunca podem ser usadas para cobrança:

[...] no atual estágio do sistema do processo civil brasileiro, não há como insistir no dogma de que as sentenças declaratórias jamais têm eficácia executiva. Há sentenças, como a de que trata a espécie, em que a atividade cognitiva está completa, já que houve juízo de certeza a respeito de todos os elementos; da norma jurídica individualizada. Nenhum resíduo persiste a ensejar nova; ação de conhecimento. Estão definidos os sujeitos ativo e passivo, a prestação, a exigibilidade, enfim, todos os elementos próprios do título executivo. Em; casos tais, não teria sentido algum – mas, ao contrário,

---

<sup>206</sup> “O mandado de segurança constitui ação adequada para a declaração do direito à compensação tributária.”. (Em: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 213. Brasília, DF, 2 out. 1998, p. 250. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?sumula=213>. Acesso em: 16 jun. 2025).

<sup>207</sup> Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: I - as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa. (Em: BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em 15 de junho de 2025).

afrontaria princípios; constitucionais e processuais básicos – submeter as partes a um novo, desnecessário e inútil processo de conhecimento.<sup>208</sup>

Além disso, quando se trata de Mandado de Segurança, como mencionado acima, nota-se que ele pode gerar efeitos financeiros retroativos. O que pode impedir o contribuinte de conseguir esse reconhecimento é a falta de comprovação do seu direito líquido e certo, o que depende do tipo de pedido feito. Mas, uma vez comprovado esse direito, o reconhecimento de efeitos patrimoniais que retroagem no tempo é algo pacífico.

Superada a discussão acerca da possibilidade e da aptidão do Mandado de Segurança ser suficiente a garantir o direito do contribuinte de reaver valores pretéritos, importa lembrar que no âmbito das ações coletivas, o cumprimento de sentença assume contornos próprios, em razão da peculiaridade dos direitos tutelados, difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, e do regime de substituição processual ou representação inerente ao caso concreto.

Neste sentido, a respeito da relevância do cumprimento de sentença, Felipe Zampieri Lima, Gabriel Soares Malta Victal e Edilson Vitorelli Diniz<sup>209</sup> bem lembram que a jurisdição estatal não se exaure no mero pronunciamento judicial, na medida em que a simples prolação da sentença, por si só, raramente é suficiente para assegurar, de forma efetiva, a pacificação do conflito *sub judice*.

Por essa razão, o direito de ação previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assegura a todos o acesso ao Judiciário em caso de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV), compreende não apenas o direito à obtenção de uma decisão judicial, mas também o direito à concretização dessa decisão.

Neste sentido, o art. 4º do Código de Processo Civil de 2015 consagra expressamente o direito à tutela jurisdicional efetiva e tempestiva, ao prever que “as partes têm o direito de obter, em prazo razoável, a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

---

<sup>208</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 614.577 - SC (2003/0226416-5)**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, 2004. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200302264165&dt\\_publicacao=03/05/2004](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302264165&dt_publicacao=03/05/2004). Acesso em: 16 maio 2025.

<sup>209</sup> LIMA, Felipe Zampieri; MALTA VICTAL, Gabriel Soares; DINIZ, Edilson Vitorelli. TEMA 1.169 do STJ: a necessidade da liquidação prévia como requisito indispensável ao cumprimento de sentença coletiva genérica. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, v. 12, n. 12, p. 836, 2024. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3477>. Acesso em: 13 jun. 2025.

Trata-se, portanto, de um modelo de jurisdição voltado à realização concreta do direito material, mediante o cumprimento da decisão judicial, e não apenas à sua declaração abstrata.

No caso específico do Mandado de Segurança Coletivo, regido pela Lei nº 12.016/2009, observa-se que não há previsão expressa de procedimento específico para a fase de cumprimento da decisão judicial.

Portanto, aplica-se, subsidiariamente e no que couber, a sistemática prevista no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), consoante autoriza o art. 21 da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), bem como o princípio da analogia em matéria processual.

De modo geral, quando o Mandado de Segurança Coletivo tiver reconhecido em sentença transitada em julgado direito em termos genéricos, a decisão proferida carecerá de liquidez e certeza quanto aos seus efeitos concretos, não sendo apta a ensejar, de imediato, a execução, como pode ser o caso, por exemplo, de tutela de direitos individuais homogêneos no âmbito tributário.

Assim, como lembra Zavascki<sup>210</sup>, a fase de cumprimento da decisão deverá ser precedida de uma etapa de liquidação, destinada a complementar a atividade cognitiva, com vistas à individualização dos titulares do direito, à determinação da extensão dos efeitos da sentença e à quantificação da prestação devida.

Essa liquidação assume natureza<sup>211</sup> eminentemente cognitiva, sendo realizada, geralmente, pelo procedimento comum, nos termos do art. 509, II, do CPC:

Art. 509. Quando a sentença condenar ao pagamento de quantia ilíquida, proceder-se-á à sua liquidação, a requerimento do credor ou do devedor:

I - por arbitramento, quando determinado pela sentença, convencionado pelas partes ou exigido pela natureza do objeto da liquidação;

II - pelo procedimento comum, quando houver necessidade de alegar e provar fato novo<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> Zavascki, Teori Albino. Processo Coletivo (Portuguese Edition). Edição do Kindle. Posição 5108 de 8098

<sup>211</sup> O autor explica que, quanto à natureza da sentença proferida na fase de liquidação de sentença genérica, coexistem duas correntes doutrinárias relevantes: a primeira, inspirada em Liebman, entende tratar-se de sentença meramente declaratória, pois apenas esclarece o conteúdo indeterminado da decisão anterior; já a segunda, associada a Pontes de Miranda, a qualifica como constitutiva integrativa, por transformar em certo o que era incerto, complementando o título executivo. Para Zavascki, embora haja elementos de ambas, a natureza funcional do provimento revela sua característica predominantemente integrativa. Zavascki, Teori Albino. Processo Coletivo (Portuguese Edition). Edição do Kindle. Posição 5149 de 8098

<sup>212</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em 12 de junho de 2025.

Trata-se de fase processual autônoma, que inaugura nova relação processual, exigindo a citação da parte demandada, sendo que a sentença liquidanda, embora funcionalmente constitutiva-integrativa, possui natureza preponderantemente declaratória, pois visa complementar e integrar o título executivo judicial formado pela decisão genérica anterior.

Interessante notar que atualmente há um processo afetado pelo efeito repetitivo sob julgamento no âmbito do Superior Tribunal de Justiça que visa consolidar o entendimento sobre a obrigatoriedade ou não da fase de liquidação para que se inicie a fase de cumprimento de sentença: Tema Repetitivo 1169<sup>213</sup>, REsp 1978629/RJ.

A discussão é pertinente e de grande relevância, pois revela que há hipóteses em que a atividade cognitiva complementar se mostra mínima ou até mesmo desnecessária, sendo possível extrair da própria sentença condenatória, inclusive nas proferidas em ações coletivas, os elementos essenciais para o início da execução. Nessas situações, a liquidação prévia poderá ser dispensada, desde que a decisão contenha dados suficientes para a quantificação do direito.

Outrossim, como lembra Roberto Luis Luchi Demo<sup>214</sup>, poderá ocorrer, no âmbito da liquidação de sentença, inclusive coletiva, diferentes desfechos processuais: (i) a extinção do processo sem resolução de mérito; (ii) a improcedência do pedido, como, por exemplo, nos casos em que não se comprova o nexo de causalidade entre o dano coletivo e o prejuízo individual alegado; (iii) a fixação de valor líquido igual a zero, quando verificado que, concretamente, nada é devido ao suposto beneficiário; e (iv) a procedência do pedido, com a consequente definição do valor devido.

Na primeira hipótese, a liquidação poderá ser renovada futuramente, desde que superado o vício que levou à extinção. Em relação às hipóteses de improcedência ou de apuração de valor nulo, a liquidação é definitivamente encerrada, obstando o prosseguimento da fase executiva.

---

<sup>213</sup> “Definir se a liquidação prévia do julgado é requisito indispensável para o ajuizamento de ação objetivando o cumprimento de sentença condenatória genérica proferida em demanda coletiva, de modo que sua ausência acarreta a extinção da ação executiva, ou se o exame quanto ao prosseguimento da ação executiva deve ser feito pelo Magistrado com base no cotejo dos elementos concretos trazidos aos autos.”. [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=1169&cod\\_tema\\_final=1169](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1169&cod_tema_final=1169). Acessado em 12 de junho de 2025

<sup>214</sup> DEMO, Roberto Luis Luchi. Liquidação, execução e cumprimento da tutela coletiva referente aos direitos individuais homogêneos: uma análise a partir do direito posto e do direito projetado. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 22, n. 8, out. 2010, p. 42.

Ademais, na última situação – a procedência da liquidação – é que se viabiliza o avanço para a fase de cumprimento de sentença.

Importa destacar ainda que a demonstração e comprovação da condição de legitimado para a liquidação constituirá parte do próprio mérito do processo, devendo, portanto, o autor apresentar, desde logo, sua titularidade em relação ao direito material reconhecido na sentença genérica.

Completada a fase de liquidação, estará formada a norma jurídica individualizada, que servirá de base para o cumprimento da obrigação de forma efetiva.

Neste sentido, caso a prestação seja a de pagar quantia certa, aplicar-se-á o procedimento previsto nos arts. 523 e seguintes do CPC; Por outro lado, se for de fazer, não fazer ou entregar coisa, aplicar-se-á o disposto nos arts. 536 a 538 do mesmo diploma.

Importa observar, como lembra Zavascki<sup>215</sup>, que a competência para a liquidação e cumprimento da sentença coletiva não está, necessariamente, vinculada ao juízo que proferiu a decisão genérica.

Deste modo, ao contrário do princípio geral de concentração da competência previsto no art. 516 do CPC, no âmbito das ações coletivas, a dispersão dos titulares dos direitos materiais justifica a distribuição das ações de cumprimento conforme as regras gerais de competência territorial, de forma a garantir maior efetividade à tutela jurisdicional.

Outrossim, observa-se que após o trânsito em julgado da sentença genérica, cessa a legitimação extraordinária do substituto processual (entidade impetrante), sendo imprescindível que o titular do direito subjetivo ajuíze a ação de cumprimento em nome próprio, ainda que na forma de litisconsórcio ativo, caso se trate de grupo ou categoria afetada, conforme art. 98 da Lei 8.078/90<sup>216</sup>.

Exceção a essa regra pode ser reconhecida no caso de ação movida por sindicatos, cuja legitimidade para atuar em nome da categoria pode se estender à fase executiva, conforme art. 8, III da CF/88 e entendimento firmado pelo STF no âmbito do RE 210.029<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> . Zavascki, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Edição do Kindle. Posição 5149 de 8098.

<sup>216</sup> “Art. 98. A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 82, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiveram sido fixadas em sentença de liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções”. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acessado em 12 de junho de 2025.

<sup>217</sup> “O artigo 8º, III da Constituição Federal estabelece a legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que

No contexto do cumprimento de sentença coletiva, Zavascki<sup>218</sup> destaca que, como há ao longo da fase de liquidação alta carga cognitiva e contraditório amplo, especialmente quando se trata de individualizar os danos, identificar os credores e quantificar as prestações devidas, admite-se a fixação de honorários advocatícios com base no art. 85, § 2º, do CPC, sempre que houver sucumbência.

Não se aplica, portanto, a regra do art. 1º-D da Lei 9.494/97, que veda honorários na execução contra a Fazenda sem embargos, pois o cumprimento da sentença coletiva não é execução típica, mas sim ação de natureza cognitiva e complexa.

Outrossim, vale salientar que, como explica Roberto Luis Luchi Demo<sup>219</sup>, em se tratando de Mandado de Segurança Coletivo, sua impetração está sujeita ao prazo decadencial de 120 dias, nos mesmos moldes aplicáveis ao Mandado de Segurança Individual, conforme previsto no art. 23 da Lei nº 12.016/2009.

Porém, referido prazo decadencial não se confunde com o prazo prescricional do direito material discutido, o qual permanece regido pelas normas aplicáveis à relação jurídica de fundo. Isso significa que, embora o direito líquido e certo possa ser protegido por meio do Mandado de Segurança dentro do prazo decadencial, a sua pretensão executória ou de cumprimento posterior seguirá o prazo prescricional ordinário aplicável à espécie, o qual será o parâmetro a ser considerado para fins de verificação da prescrição na fase de cumprimento da sentença proferida no Mandado de Segurança Coletivo.

Diante do que foi desenvolvido, observa-se que a execução de sentenças proferidas no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo, particularmente em matéria tributária, exige atenção às especificidades do processo coletivo, à natureza dos direitos transindividuais tutelados e à jurisprudência consolidada pelas Cortes Superiores.

A evolução interpretativa em torno do Mandado de Segurança Coletivo em matéria tributária, especialmente após o esvaziamento das Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal, reflete um importante amadurecimento no reconhecimento de sua aptidão para produzir efeitos patrimoniais, desde que observadas as balizas

---

representam. Essa legitimidade extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores. Por se tratar de típica hipótese de substituição processual, é desnecessária qualquer autorização dos substituídos. Recurso conhecido e provido". <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14732093>. Acessado em 12 de junho de 2025.

<sup>218</sup> Zavascki, Teori Albino. *Processo Coletivo* (Portuguese Edition). Edição do Kindle. Posição 5204 de 8098

<sup>219</sup> DEMO, Roberto Luis Luchi. *Liquidação, execução e cumprimento da tutela coletiva referente aos direitos individuais homogêneos: uma análise a partir do direito posto e do direito projetado*. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 22, n. 8, out. 2010, p. 50.

constitucionais, como o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal e o direito à compensação.

Com isso, a fase de cumprimento de sentença passa a ter papel central, exigindo, em regra, liquidação prévia para individualizar os titulares, apurar os valores devidos e delimitar com precisão os efeitos subjetivos e objetivos da coisa julgada. A sentença, portanto, não representa um encerramento absoluto da controvérsia, mas um marco que inaugura a etapa de concretização jurisdicional do direito reconhecido.

Nesse contexto, impõe-se atenção redobrada tanto por parte dos legitimados extraordinários quanto dos substituídos processuais, uma vez que a fase executiva, apesar de essencial para a efetividade da tutela coletiva, pode ensejar consequências financeiras relevantes. Isso porque, embora o art. 25 da Lei 12.016/2009 afaste os honorários advocatícios no Mandado de Segurança, tal vedação não se aplica de forma absoluta no cumprimento de sentença ou nas execuções individuais fundadas no título coletivo.

Portanto, o desconhecimento dos riscos e ônus associados à execução pode comprometer o êxito da demanda e resultar em despesas inesperadas, reforçando a importância do planejamento processual e da atuação diligente das entidades legitimadas.

## CONCLUSÕES

A presente dissertação propôs-se a analisar os efeitos e os limites da coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo em matéria tributária, com especial atenção ao uso desse instrumento constitucional por associações.

Buscou-se compreender a interação entre a natureza do Mandado de Segurança Coletivo e as particularidades da coisa julgada, considerando os desafios teóricos e práticos enfrentados no âmbito da tutela coletiva de direitos dos contribuintes.

Por meio de uma abordagem qualitativa, fundada em pesquisa bibliográfica e documental de cunho jurídico-dogmático, o estudo traçou um panorama histórico e conceitual do *writ* coletivo constitucional, examinou a teoria geral da coisa julgada e, por fim, aprofundou-se nas controvérsias mais sensíveis de sua aplicação prática. Conforme destacado na introdução, a estrutura do trabalho foi desenvolvida de forma progressiva, iniciando com uma abordagem histórica e conceitual do Mandado de Segurança (Individual e Coletivo), seguida pela teoria geral da coisa julgada e, finalmente, abordando os aspectos mais controversos relacionados à sua aplicação prática.

No contexto tributário, o Mandado de Segurança, em suas modalidades individual e coletiva, consubstancia instrumento de grande importância para, por meio das associações legalmente constituídas, a proteção dos contribuintes contra atos fiscais ilegais ou abusivos. Além disso, o *writ* constitucional coletivo se apresenta como ferramenta potencializada para a racionalização do acesso à justiça e a uniformização da aplicação do direito tributário, evitando a sobrecarga do Judiciário com demandas individuais repetitivas.

Nota-se que, regra geral, impera o modelo de substituição processual (art. 5º, LXX, "b", da CF) no âmbito do Mandado de Segurança Coletivo, ao passo que a associação civil atua em nome próprio na defesa de direitos alheios, prescindindo de autorização expressa para manejo da garantia constitucional. Assim, a coisa julgada formada poderá se estender para beneficiar os substituídos, membros e filiados, desde que preenchidos os requisitos legais. Contudo, essa eficácia subjetiva estende-se apenas *in utilibus* (art. 506 do CPC e art. 103, § 3º CDC), não podendo prejudicar terceiros não participantes do processo, conforme preceitos do microsistema coletivo brasileiro.

A pertinência temática, reconhecida pela doutrina balizada e precedentes recentes das Cortes Superiores (Tema 1.119 STF) como exigência importante para o exercício legítimo da substituição processual, ainda enfrenta desafios interpretativos relevantes. A

inexistência de critérios legais objetivos compromete a previsibilidade quanto à sua aferição, o que gera insegurança jurídica. Esse problema se agrava diante do reconhecimento, pela Suprema Corte, da ilegitimidade de “associações genéricas”, em razão de indeterminação de seu objeto social e de seu rol de associados, o que implicaria na necessidade de autorização expressa para a respectiva impetração.

Em relação ao limite objetivo da coisa julgada, este se refere à delimitação do que será acobertado pela autoridade da coisa julgada. Não se admitindo, por exemplo, a extensão da decisão a tributos ou períodos não contemplados na demanda, salvo em relações jurídicas de trato continuado e eventual questão prejudicial devidamente enfrentada no processo. Assim, é fundamental que o legitimado extraordinário delimite com precisão os pedidos e os fundamentos da demanda, para garantir clareza quanto aos benefícios a serem projetados aos substituídos.

No que diz respeito à eficácia temporal, a coisa julgada, prevista no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, firma-se como um dos institutos centrais do processo civil, cuja função precípua é assegurar estabilidade, segurança jurídica e justiça nas decisões judiciais. Embora tradicionalmente considerada imutável após o trânsito em julgado, admite-se a sua superação em hipóteses excepcionais, como nos casos de cabimento de ações rescisórias (art. 966 do CPC), alteração legislativa ou formação de jurisprudências firmes pelos tribunais superiores.

Neste sentido o precedente vinculante (Tema 885 do STF) fixou que, em relações de trato sucessivo (cotidiana no âmbito das relações jurídicas tributárias), a superveniência de entendimento, decorrente de decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral, pode interromper os efeitos da coisa julgada automaticamente, desde que respeitados os princípios da anterioridade e da irretroatividade. Neste cenário, reforça-se o papel das associações como instrumentos de orientação contínua aos seus membros e filiados, a fim de informá-los sobre mudanças jurisprudenciais relevantes, ou outros fatos, que possam impactar decisões anteriormente favoráveis.

Por fim, o cumprimento de sentença no Mandado de Segurança Coletivo, dada a generalidade da decisão e a natureza dos direitos tutelados, pode demandar cuidados específicos, como, por exemplo, a necessidade de liquidação prévia para individualizar beneficiários e quantificar valores. Trata-se de etapa processual importante para a efetivação da tutela jurisdicional coletiva, que pode implicar, ainda, a imposição de honorários advocatícios. Por isso, é imprescindível que o substituído processual avalie a

viabilidade de sua pretensão executiva, a fim de evitar encargos financeiros desnecessários.

Diante do conteúdo apresentado, esta pesquisa buscou não apenas contribuir para o debate acadêmico sobre a efetividade da jurisdição coletiva em matéria tributária, mas também oferecer subsídios práticos para a atuação das entidades legitimadas. Como produto técnico complementar, apresenta-se, em anexo, uma cartilha voltada às associações representativas, contendo orientações objetivas sobre requisitos legais, entendimentos consolidados dos tribunais superiores e as boas práticas para a utilização adequada do Mandado de Segurança Coletivo. O objetivo é fortalecer a atuação dessas entidades na defesa dos direitos de seus representados, promovendo uma tutela coletiva mais eficiente, legítima e alinhada aos princípios constitucionais que regem o processo coletivo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABREU, José Silva. **Da substituição processual, da representação e da assistência no processo do trabalho**. v. 27. Belo Horizonte: Revista TRT3 - 3ª Região. 1997.

ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. O Conteúdo Eficaz da Sentença da Ação Popular: Sobrevive uma Ação de Direito Material Coletiva?. In. DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique (Coord.). **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: Edições JusPODIVM, 2009.

BASSO, Bruno Bartelle. **Consensualidade no Direito Tributário: reflexões acerca da sua admissibilidade no atual modelo de cooperação processual**. São Paulo: Editora Dialética. Edição do Kindle. 2021.

BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2019.

BONOMO JÚNIOR, Aylton; ZANETI, Hermes. **Mandado de Segurança Individual e Coletivo Conforme CPC/2015 e precedentes vinculantes do STJ e STJ**. Salvador: JusPODIVM. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm). Acessado em 15 de junho de 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em 15 de junho de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1841604 - RJ**. Relator: Ministro MMauro Campbell Marques. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=108745780&registro\\_numero=20190297986](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=108745780&registro_numero=20190297986)

9&peticao\_numero=201900687724&publicacao\_data=20200427&formato=PDF.  
Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1.945.760/MT**. Relator: Ministro Og Fernandes. Segunda Turma. Julgado em: 9 ago. 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101959600&dt\\_publicacao=09/08/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101959600&dt_publicacao=09/08/2022). Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no MS 29991/DF**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgado em: 20 ago. 2024. Publicado em: 22 ago. 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=MS+29991&b=ACOR&p=true>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1.945.760/MT**. Relator: Ministro Og Fernandes. Segunda Turma. Julgado em: 9 ago. 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101959600&dt\\_publicacao=09/08/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101959600&dt_publicacao=09/08/2022). Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2.135.870 - MG**. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=166026340&tipo=0&nreg=202201548448&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20221003&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Definições do STJ sobre cabimento, legitimidade e outras questões do Mandado de Segurança, 2021**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/20062021-Definicoes-do-STJ-sobre-cabimento--legitimidade-e-outras-questoes-do-mandado-de-seguranca.aspx>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 614.577 - SC (2003/0226416-5)**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, 2004. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200302264165&dt\\_publicacao=03/05/2004](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302264165&dt_publicacao=03/05/2004). Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.243.887/PR**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011. (Tema 480). Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=480&cod\\_tema\\_final=480](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=480&cod_tema_final=480). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.438.361/RJ**. Relator: Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 16/02/2017, DJe 22/02/2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/465784746>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 614.577 - SC (2003/0226416-5)**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, 2004. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200302264165&dt\\_publicacao=03/05/2004](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302264165&dt_publicacao=03/05/2004). Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. REsp 1.203.488/MG. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 8 out. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. MS 23.582/DF, 2017/0136838-1. Relator: Ministro Francisco Falcão. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 213**. Brasília, DF, 2 out. 1998, p. 250. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?sumula=213>. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 628**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-detalhes/mandado-de-seguranca/a-teoria-da-encampacao-e-aplicada-quando-acarretar-modificacao-ampliativa-de-competencia-da-autoridade-coatora>. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema 1056**. Brasília, DF, 21 out. 2021. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=1056&cod\\_tema\\_final=1056](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1056&cod_tema_final=1056). Acesso em: 16 jun. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1079. Primeira Seção, 2024**. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=1079&cod\\_tema\\_final=1079](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1079&cod_tema_final=1079). Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4296**, DF, Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 23 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3755382>. Acesso em: 19 maio 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 15, Tribunal Pleno, 2007**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/756835>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.293130 RG, Tribunal Pleno**. Rel. Min. Luiz Fux, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6021120>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE nº 1.339.496/RJ**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 2023. Disponível em:

<https://informativos.trilhante.com.br/julgados/stf-are-1339496-agr-rj>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Entenda a decisão sobre “coisa julgada” na área tributária tomada pelo STF, 2023**. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=502140&ori=1>. Acesso em: 9 maio. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 34.196**. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso, DF, 11 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ms/ms-34196-barroso.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 889.173/MS**.

Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2018. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4775471>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1420691 RG / SP - São Paulo**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 2023. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral13227/false>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.101.937/SP**.

Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2021, Repercussão Geral - Mérito DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021.

(Tema 1075). Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1075>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 889.173/MS**.

Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2018. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4775471>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 955.227**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2024. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE949297EDseRE955227EDs.pdf>. Acesso em: 8 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 269**: O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança. Súmula 271: Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria. In: \_\_\_\_\_. **Súmulas do STF**. Brasília, DF, 2017. Disponível em:

[https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados\\_Sumulas\\_STF\\_1\\_a\\_736\\_Completo.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf). Acesso em: 16 maio 2025).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 499**. Brasília, DF, 10 maio 2017.

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente>

=3864686&numeroProcesso=612043&classeProcesso=RE&numeroTema=499. Acesso em: 16 jun. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 885**. Brasília, DF, 3 abr. 2024. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4945134&numeroProcesso=955227&classeProcesso=RE&numeroTema=885>. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **RE 61.097**. Relator: Ministro Amaral Santos. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 29 dez. 1969.

BUENO, Cassio Scarpinella. Coisa julgada em matéria tributária: reflexões sobre a Súmula 239 do STF. In: **Repositório Institucional do STJ**, 2014. Disponível em:  
[https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/STJ-1\\_174e5860a78aac31c8b1e37b6883c576](https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/STJ-1_174e5860a78aac31c8b1e37b6883c576). Acesso em: 3 jun. 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **A Nova Lei do Mandado de Segurança**. Comentários sistemáticos à Lei nº 12.016/09. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Mandado de Segurança: comentários às Leis nº. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CABRAL, Antonio do Passo. **Coisa julgada dinâmica: limites objetivos e temporais**. Entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis. 2012. 605 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CAMANO, Fernanda Donnabella. **Coisa julgada sobre questão tributária** (Portuguese Edition) (p. 42). Edição do Kindle.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

CASTRO, Danilo Monteiro de; SPINA, Vanessa Damasceno Rosa. Mandado de Segurança e efeitos patrimoniais pretéritos. In: **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-dez-26/processo-tributario-mandado-seguranca-feitos-patrimoniais-preteritos/#\\_ftn2](https://www.conjur.com.br/2021-dez-26/processo-tributario-mandado-seguranca-feitos-patrimoniais-preteritos/#_ftn2). Acesso em: 17 maio 2025.

CAVALCANTE, Mantovanni Colares. Coisa Julgada no Processo Tributário Coletivo e a Força Transcendente de Julgados em Processos Individuais. In: **XV Congresso Nacional de Estudos Tributários**, 2019. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/06/Mantovanni.pdf>. Acesso em: 8 de maio de 2025.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DALLA PRIA, Rodrigo. **Mandado de Segurança Coletivo: alcance subjetivo da coisa julgada**. São Paulo: Conjur. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-07/processo-tributario-mandado-seguranca-coletivo-alcance-subjetivo-coisa-julgada/>

DANTAS, Bruno. **Teoria dos Recursos Repetitivos: Tutela Pluri-individual nos Recursos Dirigidos ao STF e ao STJ (Arts. 543-B e 543-C do CPC)**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

DELGADO, José Augusto. **Reflexões sobre a substituição processual**. Brasília: BDJur. 1994.

DEMO, Roberto Luis Luchi. Liquidação, execução e cumprimento da tutela coletiva referente aos direitos individuais homogêneos: uma análise a partir do direito posto e do direito projetado. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 22, n. 8, out. 2010.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Extensão da coisa julgada à resolução da questão prejudicial incidental no novo Código de Processo Civil brasileiro. In: **Civil Procedure Review**, v.6, n.1: 81-94, jan-apr., 2015.

DIDIER JR, Fredie.; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual Civil**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique (Coord.). **Tutela jurisdicional coletiva**. p. 21. Salvador: Edições JusPODIVM, 2009.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. Mandado de Segurança Coletivo: legitimação e interesse. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 82, n. 687, jan. 1993.

FERNANDES, Luciano. Mandado de Segurança Coletivo no Direito Tributário: Visão sobre a Lei 12.016/2009. In: Revista da FESDT. Porto Alegre, n. 7, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.fesdt.org.br/docs/revistas/7/5.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2025.

FERREIRA NETO, Arthur. A morte da coisa julgada e a loteria do Direito Tributário Brasileiro. In: **Revista Direito Tributário Atual**. Nº 53. ano 41. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2023.

GAMA, João Felipe Calmon Nogueira da. **A coisa julgada e seus objetivos no código de processo civil de 2025**. Londrina: Editora Toth. 2021.

GIDI, Antonio. **Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas**. Saraiva, 1995.

GOMES, Anderson Ricardo. **Coisa julgada tributária: cessação da eficácia e as repercussões das decisões do STF à luz do princípio da livre concorrência**. Curitiba: Juruá, 2014.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e Autoridade da Sentença e Outros Escritos Sobre a Coisa Julgada**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LAURENTIIS, Thais de. **Limites territoriais da coisa julgada em MS coletivo**. Consultor Jurídico, 2 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-02/direto-carflimites-territoriais-coisa-julgada-mandado-seguranca-coletivo/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

LIMA, Felipe Zampieri; MALTA VICTAL, Gabriel Soares; DINIZ, Eedilson Vitorelli. **TEMA 1.169 do STJ: a necessidade da liquidação prévia como requisito indispensável ao cumprimento de sentença coletiva genérica**. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, v. 12, n. 12, 2024. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3477>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em Matéria Tributária**. 11 ed. Salvador: JusPODIVM. 1995.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A dificuldade em ver que a coisa julgada pode ser invocada por terceiros**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 108, n. 1000, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo de Conhecimento**. 7 ed. São Paulo: RT, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Coisa julgada inconstitucional: rescindibilidade vs. Eficácia temporal**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro: Administrativo e Judicial**. 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2018.

MARTINEZ, Anna Luiza Buchalla. **A possibilidade de defesa dos direitos difusos através do Mandado de Segurança Coletivo**. <https://apet.org.br/artigos/a-possibilidade-de-defesa-dos-direitos-difusos-atraves-do-mandado-de-seguranca-coletivo/>. Acessado em 05 de maio de 2025.

MASSUD, Rodrigo. O precedente firmado no julgamento do Tema 881 e 885 do STF e seus reflexos no regime de coisa julgada tributária, 2024. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/o-precedente-firmado-no-julgamento-do-tema-881-e-885-do-stf-e-seus-reflexos-no-regime-de-coisa-julgada-tributaria-por-rodrigo-g-n-massud/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MELO, Jader Oliveira de; SANTOS, Rodrigo Castanheira. A descentralização de políticas públicas na educação brasileira a partir da década de 1990. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, Ano 6, ed. 2, v. 6, Fevereiro de 2021.

MEIRELES, Hely Lopes de. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 32. ed. atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald, Gilmar Ferreira Mendes; com a colaboração de Marina Gaensly - 39. ed. - São Paulo: Malheiros, 2022.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. Ações coletivas no direito comparado e nacional. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional - Série IDP - 19ª Edição 2024 (Portuguese Edition)**. Edição do Kindle.

MESQUISTA, José Ignacio Botelho de. **A coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 25.

MORTATI, Ananda Arruda. Coisa julgada em matéria tributária. Modificação de jurisprudência e reflexos dos Temas 881 e 885. In: **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 157, n. 31, 6 jan. 2024. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtpf/article/view/658>. Acesso em: 15 maio 2025.

NEVES, Celso. **Coisa julgada civil**. São Paulo: In: **Revista dos Tribunais**, 1971.

NICÁCIO, Camila Silva; DIAS, Maria Tereza Fonseca; DE SOUSA GUSTIN, Miracy Barbosa. **Repensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. Almedina Brasil, 2020.

PANIZ, Raquel Vieira. **Coisa Julgada Na Tutela Coletiva De Interesses Individuais: Uma Análise À Luz Do Cânone Da Proporcionalidade Panprocessual (Portuguese Edition)**. Londrina: Thoth, 2024. Edição Do Kindle.

PRIA, Rodrigo Dalla. **Direito Processual Tributário**. São Paulo: Noeses, 2020.

RIBEIRO, Diego Diniz. **A rescisão da coisa julgada com base em precedentes do STF e do STJ: uma análise crítica no processo judicial tributário**. 1ed. São Paulo: Noeses, 2024.

RIBEIRO, Diego Diniz. **Cumprimento de sentença em Mandado de Segurança em matéria tributária. In: Consultor Jurídico, 2025**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-29/cumprimento-de-sentenca-em-mandado-de-seguranca-em-materia-tributaria/>. Acesso em: 17 maio 2025.

RIBEIRO, Diego Diniz. **Técnicas de Controle da Coisa Julgada à Luz do Sistemas de Precedentes (CPC 15): Uma Análise no Âmbito do Processo Judicial Tributário**. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2023.

RODRIGUES NETTO, Nelson. **Notas sobre a coisa julgada no processo individual e no processo coletivo**. In: Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, n. 34, jan. 2006.

RODRIGUES, Walter Piva. **Coisa Julgada Tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. As Inovações do STF no julgamento dos Temas No 881 e No 885 sobre controle de constitucionalidade e os efeitos temporais da coisa julgada. In: **Revista Direito Tributário Atual**. Nº 53. ano 41. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2023.

STORY, Joseph. **Commentaries On Equity Jurisprudence, 1877**. Disponível em: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.221849>. Acesso em: 9 maio 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Coisa julgada - Mandado de Segurança - Relação jurídica continuativa - Contribuição social - Súmula 239 do STF. In: **Coisa Julgada Tributária**. MP Editora: São Paulo, 2005.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Limites objetivos da coisa julgada no novo Código de Processo Civil. In: **Revista da EMERJ**, v. 20, n. 1, jan. - abr., 2018.

TOSCAN, Anissara. **Coisa Julgada Revisitada**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2022.

TÁCITO, Caio. Do direito individual ao direito difuso. v. 157. São Paulo: **Revista de direito administrativo**. 1984.

VIEIRA, José Marcos Rodrigues. **Coisa julgada: limites e ampliação objetiva e subjetiva**. 2. ed. Salvador: Editora JusPODIVM. 2020.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **A constitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública**. Jota, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constitucionalidade-acao-civil-publica>. Acesso em: 1 jun. 2025.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos** / Kazuo Watanabe; prefácio Min. Ellen Gracie Northfleet; apresentação Prof. Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey. 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** (Portuguese Edition). Cotia: Foco, 2024. Edição do Kindle.

**ANEXO**  
**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO TRIBUTÁRIO: COMO**  
**COMPREENDER O USO DE TAL FERRAMENTA NO ÂMBITO DAS**  
**ASSOCIAÇÕES**

**1. O MS Coletivo como Instrumento de Defesa de uma Associação**

Como entidade representativa, uma associação desempenha um papel de grande relevância na defesa dos interesses de seus membros. No complexo cenário tributário brasileiro, o Mandado de Segurança (MS) Coletivo pode ser conceituado como uma ferramenta jurídica voltada para a proteção de direitos líquidos e certos de toda a categoria ou grupo representado, quando verificada a prática de atos ilegais ou abusivos de autoridades.

**2. O que é o Mandado de Segurança Coletivo?**

Trata-se de uma ação constitucional específica que permite a uma entidade legitimada, buscar na Justiça a proteção de direitos pertencentes não a um indivíduo isolado, mas a um conjunto de pessoas (seus associados ou a categoria representada) que compartilham a mesma situação jurídica e foram afetadas por um mesmo ato considerado ilegal.

**3. Por que o MS Coletivo é relevante para uma Associação?**

O Mandado de Segurança Coletivo, na defesa dos direitos dos associados, pode ser encarado a partir das seguintes vantagens:

- **Eficiência Processual:** No lugar de dezenas ou centenas de ações individuais, uma única ação coletiva resolve a questão para todo o grupo, o que otimiza o tempo e os recursos do Judiciário e até mesmo dos próprios associados.
- **Resultados Uniformes e Isonômicos:** O writ garante que todos os associados em situação idêntica recebam o mesmo tratamento perante a lei, o que acaba evitando decisões conflitantes que poderiam surgir em ações individuais.
- **Otimização de Custos:** Embora a ação coletiva demande um investimento inicial, seu custo-benefício tende a ser muito superior à soma dos custos de múltiplas ações individuais, tanto para a associação quanto para os membros.
- **Impacto e Visibilidade:** Uma decisão favorável em um MS Coletivo certamente tem maior repercussão, não apenas protegendo o direito em questão, mas também fortalecendo a imagem e a capacidade de atuação da associação perante seus membros.

**4. A Decisão Foi Favorável! E Agora? Qual o Papel da Associação?**

Obter uma decisão favorável em um Mandado de Segurança Coletivo é uma conquista para a associação e seus membros. No entanto, o trabalho da entidade não termina aí. Pelo contrário, inicia-se uma fase crucial de comunicação, orientação e, muitas vezes,

coordenação para que o direito reconhecido judicialmente se materialize em benefícios concretos para os associados.

### 5. Comunicar e Esclarecer o Alcance da Decisão aos Associados

A primeira e mais importante tarefa da associação é comunicar a decisão de forma clara e transparente a todos os seus membros, explicando detalhadamente:

- **O Que Foi Decidido:** Qual tributo foi considerado indevido? A partir de quando a cobrança deve cessar?
- **Abrangência da territorial:** A decisão tem alguma limitação territorial correlata à pertinência temática ou a própria representação do legitimado extraordinário? É fundamental delimitar o alcance para evitar riscos ao substituído.
- **Abrangência Subjetiva (Quem se Beneficia?):** A decisão cobre todos os integrantes da categoria representada ou apenas os associados? A decisão judicial pode especificar isso. É crucial que a associação informe corretamente quem está amparado.
  - **Execução e o Tema 1.119 do STF:** Para a fase de execução da sentença (cobrar valores passados), o STF (Tema 1.119) definiu que, quando o Mandado de Segurança Coletivo é impetrado por associação em defesa dos interesses de seus associados (representando uma categoria específica), não é necessário que o associado comprove filiação antes da ação ou que tenha dado autorização expressa para a impetração. A associação deve orientar os membros sobre essa facilidade na hora de buscar a restituição/compensação, mas também advertir sobre quem efetivamente está contemplado na eficácia subjetiva da decisão judicial do caso concreto.
  - **Contraste com Associações "Genéricas":** É importante reforçar aos associados que, conforme a jurisprudência recente (ARE 1339496), se a associação for considerada "genérica" pelo Judiciário, a situação pode ser diferente, havendo risco de exigência de autorização prévia até mesmo para impetrar a ação, o que pode impactar a execução.

### 6. Detalhar o Direito Reconhecido: Não Pagar vs. Restituir/ Compensar

A associação, em prol da transparência, deve esclarecer precisamente se não houve restrições e o que a decisão judicial garantiu:

- **Suspensão da Exigibilidade (Efeitos Futuros):** Ex. A decisão garante que o tributo não pode mais ser cobrado dos beneficiados daqui para frente.
- **Recuperação de Valores Pagos (Efeitos Passados):** A decisão também reconheceu o direito de reaver o que foi pago indevidamente nos últimos 5 anos antes da propositura da ação? Isso é comum e pode ocorrer via:
  - **Compensação Tributária (Regra Geral - Súmula 213 do STJ):** O associado utiliza o crédito do valor pago indevidamente para quitar outros tributos federais administrados pela Receita Federal. A associação deve orientar sobre como proceder administrativamente ou judicialmente para efetivar a compensação.
  - **Restituição (Recebimento em Dinheiro):** Menos comum via MS, mas possível. Geralmente envolve a expedição de precatórios, o que pode levar mais tempo. A associação deve informar se essa via foi reconhecida na decisão.

## 7. Orientar sobre Ações Individuais Preexistentes

A associação deve alertar os membros sobre a interação entre a decisão coletiva e eventuais ações individuais:

- **Ação Individual em Andamento:** Informar sobre a regra do Art. 22, §1º da Lei 12.016/09: o associado que impetrou MS individual sobre o mesmo tema tem 30 dias (após ciência da ação coletiva) para desistir de sua ação se quiser se beneficiar dos efeitos da decisão coletiva.
- **Ação Individual com Derrota (Coisa Julgada Desfavorável):** Orientar que a situação é complexa. A regra geral é a prevalência da coisa julgada individual em razão do art. 502 do Código Civil.
- **Ação Individual com Vitória (Coisa Julgada Favorável):** Esclarecer que a decisão individual favorável do associado está protegida e prevalece.

## 8. Coordenar ou Orientar a Fase de Cumprimento/Execução

Para que os associados efetivamente recebam os valores passados (se aplicável), a associação tem um papel fundamental:

- **Procedimento de Habilitação:** Explicar como funciona a fase de cumprimento de sentença, onde cada beneficiário precisa se habilitar individualmente no processo coletivo para comprovar sua condição e liquidar seu crédito.
- **Documentação Necessária:** Orientar sobre os documentos exigidos: comprovação de vínculo com a categoria/associação (se necessário), documentos pessoais/ empresariais, e, crucialmente, os comprovantes de pagamento do tributo nos últimos 5 anos.

A associação pode:

- Oferecer suporte jurídico direto aos associados para a habilitação (contratando um escritório para atuar nessa fase).
- Orientar os associados a buscarem seus próprios advogados, fornecendo as informações e cópias necessárias do processo coletivo.
- Organizar palestras ou plantões de dúvidas com advogados especialistas.

## 8. Melhores Práticas para a Associação

O Mandado de Segurança Coletivo é, sem dúvida, uma das ferramentas jurídicas mais eficazes à disposição das associações para a defesa ágil e abrangente dos direitos tributários de seus membros. Contudo, seu manejo exige estratégia, diligência e um profundo conhecimento dos requisitos legais e das nuances jurisprudenciais, especialmente diante das recentes sinalizações dos tribunais superiores.

Para maximizar as chances de sucesso e minimizar riscos ao utilizar o Mandado de Segurança Coletivo, recomendamos as seguintes práticas:

**1. Revisão Estatutária e de Efetiva Atuação:** Análise (e, se necessário, ajuste) o estatuto social para garantir que os objetivos institucionais e o grupo representado estejam definidos de forma clara e específica. Evite termos vagos ou excessivamente amplos que possam suscitar dúvidas sobre a pertinência temática. Implementar campanhas, rotinas e políticas cotidianas que tornem a atuação associação efetiva.

**2. Análise Jurídica Prévia Rigorosa:** Antes de impetrar um Mandado de Segurança Coletivo, realize uma análise aprofundada com assessoria jurídica especializada para confirmar a presença de todos os requisitos de legitimidade, a existência de direito líquido e certo, correta delimitação dos pedidos e a viabilidade da tese jurídica frente à jurisprudência atual.

**3. Manutenção de Registros:** Mantenha um cadastro atualizado e organizado dos associados, o que pode ser útil para demonstrar a representatividade e facilitar a comunicação.

**4. Comunicação Transparente e Contínua:** Estabeleça canais eficazes para informar os associados sobre as ações coletivas em andamento, as decisões obtidas e os próximos passos necessários.

**5. Assessoria Jurídica Especializada:** Conte sempre com advogados ou escritórios com experiência comprovada em Direito Tributário e Ações Coletivas. Eles são essenciais para a correta instrução do processo, argumentação jurídica e condução da fase de execução.

## 9. Conclusão

Atuar coletivamente através do Mandado de Segurança é uma demonstração de força e organização. Quando utilizada por Associação legítima, com responsabilidade, planejamento e embasamento técnico, essa ferramenta não apenas protege direitos, mas também fortalece a própria associação, reafirmando seu valor perante os membros e a sociedade. Invista em conhecimento, planejamento e assessoria qualificada para fazer do Mandado de Segurança Coletivo um pilar estratégico na defesa dos interesses de seus associados.

### Referências Principais (Para Consulta)

- *Lei nº 12.016/2009: Disciplina o Mandado de Segurança.*
- *Constituição Federal de 1988: Art. 5º, LXX.*
- *Supremo Tribunal Federal (STF):*
  - *ARE 1339496: Discussão sobre legitimidade de associações genéricas.*
  - *Tema 1.119 de Repercussão Geral: Desnecessidade de autorização expressa ou filiação prévia para execução de MS coletivo por associação específica.*
- *Superior Tribunal de Justiça (STJ):*
  - *Súmula 213: Admissibilidade de MS para declarar direito à compensação tributária.*
  - *Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990): Arts. 103 e 104 (aplicáveis subsidiariamente quanto aos efeitos da coisa julgada coletiva).*
- *(Material fornecido pelo usuário e pesquisa complementar em fontes acadêmicas e jurisprudenciais foram utilizados como base para a elaboração desta cartilha).*