

RECURSO ESPECIAL Nº 1.862.374 - RJ (2020/0038272-1)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENTE : ASSOCIACAO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS

ADVOGADO : GERMANO CESAR DE OLIVEIRA CARDOSO - DF028493

RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de Recurso Especial interposto por **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CONTRIBUINTES DE TRIBUTOS**, contra acórdão prolatado, por unanimidade, pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, assim ementado (fl. 268e):

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. PREVENTIVO. EXIGÊNCIA DE TRIBUTO. JUSTO RECEIO. FALTA DE AUTORIZAÇÃO PELOS ASSOCIADOS. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

I - A obrigação tributária é ex lege e o lançamento, atividade administrativa plenamente vinculada e obrigatória (art. 142 do CTN), do que decorre o justo receio do contribuinte de que o tributo lhe seja exigido pela autoridade fiscal. Portanto, admite-se a impetração de mandado de segurança preventivo para questionar a exigência tributária, inclusive com pedido incidental de declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de atos normativos, desde que este não seja o único pedido formulado na inicial.

II – Dispensada prova de vinculação do contribuinte ao tributo questionado, mormente em se tratando de espécie tributária que incide genericamente sobre toda a atividade econômica.

III – A juntada de lista nominal com autorização especial dos associados, em princípio, foi definida para a hipótese de representação do art.5º, XXI, da CRFB/88, excluídos apenas os sindicatos, por força do art.8º, III, da CRFB/88, tendo sido reconhecida como constitucional, no âmbito do RE 573.232, a regra do art.2º-A, da Lei 9494/97.

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

juntada à inicial, independentemente da utilização, no preceito, da palavra “substituição”, e não representação. Nesse sentido, STF, ARE 787123 Agr, j.01.09.2015.

V- não tendo sido comprovada a autorização especial dos associados, deve ser mantida a extinção sem resolução de mérito, embora por distinto fundamento.

VI – Apelação não provida.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 655/664e).

Com amparo no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição da República, aponta-se, ofensa aos arts 1º e 21, parágrafo único, I e II, da Lei n. 12.016/2009, alegando-se, em síntese, a desnecessidade de autorização expressa e de juntada da relação dos filiados da Recorrente em mandado de segurança coletivo que configura verdadeira hipótese de substituição processual bem como a legitimidade ativa da impetrante e o interesse processual da recorrente, haja vista a atuação na defesa dos direitos de seus membros ou associados quando da implementação da substituição processual por meio do Mandado de Segurança Coletivo.

Com contrarrazões, o recurso foi admitido.

Feito breve relato, decidido.

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Nos termos do art. 932, III, IV e V, do Código de Processo Civil de 2015, combinados com os arts. 34, XVIII, b e c, e 255, I e II, do Regimento Interno desta Corte, o Relator está autorizado, por meio de decisão monocrática, respectivamente, a:

i) não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;

ii) negar provimento a recurso ou pedido contrário à tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral (arts. 1.036 a 1.041), a entendimento firmado em incidente de assunção de competência (art. 947), à súmula do Supremo Tribunal Federal ou desta Corte ou, ainda, à jurisprudência dominante acerca do tema, consoante Enunciado da Súmula n. 568/STJ; e

iii) dar provimento a recurso se o acórdão recorrido for contrário à tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral (arts. 1.036 a 1.041),

a entendimento firmado em incidente de assunção de competência (art. 947), à súmula do Supremo Tribunal Federal ou desta Corte ou, ainda, à jurisprudência dominante acerca do tema, consoante Enunciado da Súmula n. 568/STJ:

“O Relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema”.

Em relação à alegada ofensa ao art. 1º da Lei n. 12.016/2009, verifico que a insurgência carece de prequestionamento, uma vez que o mesmo não foi analisado pelo tribunal de origem.

Com efeito, o prequestionamento significa o prévio debate da questão no tribunal *a quo*, à luz da legislação federal indicada, com emissão de juízo de valor acerca dos dispositivos legais apontados como violados.

No caso, o tribunal de origem não analisou, ainda que implicitamente, a aplicação do suscitado dispositivo.

É entendimento pacífico desta Corte que a ausência de enfrentamento da questão objeto da controvérsia pelo tribunal *a quo* impede o acesso à instância especial, porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, nos termos da Súmula 282 do Colendo Supremo Tribunal Federal: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL CIVIL E CONSUMIDOR. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ENSINO SUPERIOR. PRETENSÃO DE DEVOLUÇÃO DAS TAXAS DE DIPLOMA. PRAZO PRESCRICIONAL. FATO DO SERVIÇO. ARTIGO 2º DA LEI N. 9.870/1999. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 282 DO STF.

1. No caso, não há se falar em violação do art. 26, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, porquanto inaplicável o prazo decadencial a que alude este artigo, uma vez que não se trata de responsabilidade do fornecedor por vícios aparentes ou de fácil constatação existentes em produto ou serviço, mas de danos causados por fato do serviço, consubstanciado pela cobrança indevida da taxa de diploma, razão pela qual incide o prazo quinquenal previsto no art. 27 do CDC.

2. O artigo 2º da Lei n. 9.870/1999 não foi apreciado pelo Tribunal de origem, carecendo o recurso especial do requisito do prequestionamento, nos termos da Súmula n. 282 do STF.

3. *Agravo regimental não provido.*

(AgRg no REsp 1327122/PE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/04/2014, DJe 15/04/2014, destaque meu).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ENQUADRAMENTO. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CÔMPUTO COMO TEMPO EFETIVO DE EXERCÍCIO. LEI 11.091/05. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 83 DO STJ. FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA NÃO ATACADO. SÚMULA 182 DO STJ. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA.

1. *A orientação do STJ é de que, se a licença-prêmio não gozada foi computada como tempo efetivo de serviço, para fins de aposentadoria, conforme autorização legal, não pode ser desconsiderada para fins do enquadramento previsto na Lei 11.091/05.*

2. *É inviável o agravo que deixa de atacar os fundamentos da decisão agravada. Incide a Súmula 182 do STJ.*

3. *Fundamentada a decisão agravada no sentido de que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, deveria a recorrente demonstrar que outra é a positivação do direito na jurisprudência do STJ.*

4. *A tese jurídica debatida no Recurso Especial deve ter sido objeto de discussão no acórdão atacado. Inexistindo esta circunstância, desmerece ser conhecida por ausência de prequestionamento. Súmula 282 do STF.*

5. *Agravo Regimental não provido.*

(AgRg no REsp 1374369/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 26/06/2013, destaque meu).

O atual Estatuto Processual admite o denominado prequestionamento ficto, é dizer, aquele que se consuma "[...] com a mera oposição de aclaratórios, sem que o Tribunal *a quo* tenha efetivamente emitido juízo de valor sobre as teses debatidas" (AgRg no REsp 1.514.611/PR, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª T., DJe 21.06.2016), nos seguintes termos:

Art. 1.025. Consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, para fins de pré-questionamento, ainda que os embargos de declaração sejam inadmitidos ou rejeitados, caso o tribunal superior considere existentes erro, omissão, contradição ou obscuridade.

No entanto, na linha da orientação adotada por este Superior Tribunal, somente poder-se-ia considerar prequestionada a matéria especificamente alegada – de forma clara, objetiva e fundamentada – e reconhecida a violação ao art. 1.022 do

CPC/15, como o demonstram os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. DEMORA NO RESTABELECIMENTO DO SERVIÇO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS MORAIS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. PREQUESTIONAMENTO FICTO. AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 1.025 DO CPC/2015. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão publicada em 14/12/2016, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Ação de Indenização, ajuizada pela parte agravante contra AES SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A, em decorrência da interrupção do serviço de energia elétrica pelo período de 9 (nove) dias, após a ocorrência de um temporal no Município de São Sepé/RS. O acórdão do Tribunal de origem reformou a sentença que julgara improcedente a ação, condenando a ré ao pagamento de indenização por danos morais, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

III. Não tendo o acórdão hostilizado expendido qualquer juízo de valor sobre os arts. 2º da Lei 9.427/96 e 29, I, da Lei 8.987/95, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, ataindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie.

IV. Na forma da jurisprudência, "a admissão de prequestionamento ficto (art. 1.025 do CPC/15), em recurso especial, exige que no mesmo recurso seja indicada violação ao art. 1.022 do CPC/15, para que se possibilite ao Órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei" (STJ, REsp 1.639.314/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, DJe de 10/04/2017). [...]

VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1.017.912/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/08/2017, DJe 16/08/2017 - destaquei).

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. INVENTÁRIO. LIQUIDAÇÃO PARCIAL DE SOCIEDADE LIMITADA. PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS PROPORCIONAIS ÀS COTAS INVENTARIADAS. HERDEIROS SÓCIOS EM CONDOMÍNIO. CABIMENTO. PRESCRIÇÃO DO DIREITO. NÃO

OCORRÊNCIA.

[...]

04. A admissão de prequestionamento ficto (art. 1.025 do CPC/15), em recurso especial, exige que no mesmo recurso seja indicada violação ao art. 1.022 do CPC/15, para que se possibilite ao Órgão julgador verificar a existência do vício inquinado ao acórdão, que uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de grau facultada pelo dispositivo de lei.

[...]

06. Recurso especial não provido.

(REsp 1.639.314/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 04/04/2017, DJe 10/04/2017 - destaquei).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. SÚMULA 284/STF. CONCESSÃO DE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. DESCABIMENTO. SÚMULA 735/STF ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

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

II - Não se pode conhecer a apontada violação ao art. 1.022, do Código de Processo Civil, porquanto o recurso cinge-se a alegações genéricas e, por isso, não demonstra, com transparência e precisão, qual seria o ponto omissivo, contraditório ou obscuro do acórdão recorrido, bem como a sua importância para o deslinde da controvérsia, o que atrai o óbice da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, aplicável, por analogia, no âmbito desta Corte.

[...]

V - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1.664.063/RS, de minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/09/2017, DJe 27/09/2017 - destaquei).

No mais, ao analisar a questão controvertida, o tribunal de origem assim consignou (fls. 262/267e):

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

REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI,

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

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

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

Embora a questão não tenha sido examinada de maneira expressa, no julgamento do RE nº 573.232, o STF acabou por afirmar a constitucionalidade da regra prevista no parágrafo único do art. 2-A da Lei nº 9.494/97, editado com o objetivo de regulamentar a representação processual nas ações coletivas movidas pelas associações em favor dos seus filiados, e que estabelece: “nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembléia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços.” Por outro lado, apesar de as razões utilizadas pelo Plenário do STF no RE nº 573.232 serem abrangentes, no caso submetido a julgamento na Corte, tratava-se de uma ação coletiva de rito ordinário.

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

No que se refere ao ponto, independentemente de quaisquer críticas quanto à leitura dada pelo STF ao art. 5º, XXI, da CRFB/88, entendo que deve haver reflexão quanto à prevalência ou não do entendimento da Corte segundo o qual todas as entidades de classe atuam no mandado de segurança coletivo na qualidade de substitutas processuais.

Esse entendimento está consubstanciado nos Enunciados nº 629 e 630 da

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

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

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

[...]

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

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

(...) 5. O TCU sustenta que há necessidade de autorização expressa dos associados para o ajuizamento da ação mandamental pela associação. Ocorre que o dispositivo constitucional supracitado não prevê esse requisito como exigência para a impetração coletiva, seja pelo sindicato, entidade de classe ou associação. Em complemento, anoto que o art. 21 da Lei nº 12.016/2009 dispensa expressamente a autorização especial na hipótese. Esse, aliás, também é o entendimento consolidado na Súmula 629 do STF (“a impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”).

6. Ressalto que a orientação resultante do julgamento do RE 573.232, submetido à sistemática da repercussão geral, abrangeu apenas as ações coletivas ordinárias, para as quais a exigência de autorização expressa dos associados decorre do art. 5º, XXI, e não as mandamentais, pautadas no art. 5º, LXX, b, da CRFB/1988. Tanto é assim que, posteriormente, no julgamento do MS 25.561, proposto pela Associação dos Delegados de Polícia Federal, o Ministro Marco Aurélio (redator do acórdão da repercussão geral) confirmou que tal exigência é descabida em se tratando de mandado de segurança.

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

[...]

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do mérito do RE 573.232-RG, firmou entendimento no sentido de que a exigência de autorização expressa prevista no art. 5º, XXI, da Constituição Federal não se satisfaz com a simples previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. 2. Acórdão proferido pelo Tribunal de origem que se ajusta ao entendimento firmado por esta Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 787123 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 01/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 21-09-2015 PUBLIC 22-09-2015) Do ponto de vista lógico, a tese segundo a qual segundo a qual haveria alteração da posição processual ocupada pela associação a depender do rito escolhido para a defesa dos interesses dos seus associados não se sustenta.

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

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

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

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

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

[...]

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

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

Uma interpretação sistemática do texto constitucional revela que não houve silêncio do constituinte, mas remissão à posição processual das entidades de classe já definida em outros dispositivos constitucionais.

Com efeito, constitui regra basilar de hermenêutica a premissa de que as normas jurídicas devem ter seu significado investigado a partir da totalidade do ordenamento jurídico em que estejam inseridas. Tércio Sampaio Ferraz Júnior, em lição clássica da obra Introdução ao Estudo do Direito, ensina, a respeito da interpretação sistemática, que:

“A primeira e mais importante recomendação, nesse caso, é de que, em tese, qualquer preceito isolado deve ser interpretado em harmonia com os princípios gerais do sistema, para que se preserve a coerência do todo. Portanto, nunca devemos isolar o preceito nem em seu contexto (a lei em tela, o código: penal, civil etc.) e muito menos em sua concatenação imediata (nunca leia só um artigo, leia também os parágrafos e os demais artigos).” (5ª edição. Editora Atlas. São Paulo. 2007. pp. 293 – 294) Foi exatamente o que o Ministro Ricardo Lewandowski fez, em obiterdictum, no julgamento do RE nº 612.043/PR – em que o STF discutiu a abrangência territorial da coisa julgada formada em ação coletiva de rito ordinário movida por associação - muito embora a conclusão de S. Exa. fosse a de que as associações atuam como substitutas processuais:

A meu ver, a diferença de redação entre os incisos XXI e XXXV do art. 5º da Constituição, ao invés de reforçar o entendimento de que a regência deve ser outra, fortalece a tese de que houve, meramente, um lapso técnico do Constituinte, pois a diferença entre as situações tratadas nos incisos citados é exclusivamente de rito. Não há razões para supor que a Constituição privilegiaria o rito mandamental em detrimento do ordinário, sendo muito mais razoável adequar a leitura do inciso XXI ao do inciso LXX.

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

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

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

Por isso, a abrangência deste mandado de segurança deve ser limitada aos associados que, de acordo com os documentos juntados aos autos, expressamente autorizaram a impetração.

Ocorre que a associação autora deixou de efetuar a juntada da lista referida de associados, comparecendo a Juízo na qualidade de substituto processual da generalidade de contribuintes porventura filiados. Assim, o mandado de segurança coletivo, embora por motivos distintos do formulado na douta sentença recorrida, não reúne condições de subsistir, o que torna impositiva a manutenção da sentença.

Consoante depreende-se do julgado, o acórdão impugnado possui como fundamento matéria eminentemente constitucional.

O recurso especial possui fundamentação vinculada, destinando-se a garantir a autoridade da lei federal e a sua aplicação uniforme, não constituindo, portanto, instrumento processual destinado a examinar a questão constitucional, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III, da Carta Magna.

Nesse sentido, confirmam-se:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IPTU. ISENÇÃO. ÁREA DESAPROPRIADA. MATÉRIA DECIDIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM SOB O ENFOQUE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE.

1. Na hipótese, o Tribunal de origem decidiu a controvérsia com base em fundamentos eminentemente constitucionais, escapando sua revisão, assim, à competência desta Corte em sede de recurso especial.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 537.171/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/09/2014, DJe 16/09/2014 – destaques meus).

REAJUSTE CONCEDIDO. VANTAGEM PECUNIÁRIA INDIVIDUAL. NATUREZA DIVERSA. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DA SUPREMA CORTE.

1. A Corte local concluiu pela diversidade da natureza jurídica da VPNI, instituída pela Lei 10.698/2003 em relação à Revisão Geral Anual, prevista no art. 37, X, da CF/1988.

2. Verifica-se que o acórdão recorrido contém fundamento exclusivamente constitucional, sendo defeso ao STJ o exame da pretensão deduzida no recurso especial, sob pena de usurpação da competência do STF.

3. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 467.850/RO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2014, DJe 22/04/2014 –

destaques meus).

Noutro plano, anoto que os óbices os quais impedem a análise do recurso pela alínea *a* do permissivo constitucional prejudicam o seu exame pela divergência, como o demonstram os julgados assim ementados:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL VIOLADA. DEFICIÊNCIA RECURSAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. LEI 10.828/90 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. ÓBICE DA SÚMULA 280/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO.

1. A ausência de indicação do dispositivo legal tido por violado implica deficiência de fundamentação do recurso especial, atraindo a incidência da Súmula 284/STF ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.").

2. O exame da controvérsia, tal como enfrentada pelas instâncias ordinárias, exigiria a análise de dispositivo de legislação local, qual seja, da Lei Municipal 10.828/90, pretensão insuscetível de ser apreciada em recurso especial, conforme a Súmula 280/STF ("Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.").

3. Pelos mesmos motivos, segue obstado o recurso especial pela alínea *c* do permissivo constitucional, sendo certo que não foram atendidas as exigências dos arts. 541, parágrafo único, do CPC e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 79.190/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/12/2015, DJe 15/12/2015);

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. OFENSA AO COMANDO DO ARTIGO 1.022 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE VÍCIO. EXECUÇÃO FISCAL. LEGITIMIDADE DO CREDOR FIDUCIÁRIO PARA FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. IPVA. ARESTO ATACADO BASEADO NO EXAME DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. ÓBICE DA SÚMULA 280/STF. INTERPOSIÇÃO PELA ALÍNEA "B" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL. SÚMULA 284/STF. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A alegada violação do artigo 1.022 do CPC/2015 não se efetivou no

caso dos autos, uma vez que não se vislumbra omissão, obscuridade ou contradição no acórdão recorrido capaz de tornar nula a decisão impugnada no especial, porquanto a Corte de origem apreciou a demanda de modo suficiente, havendo se pronunciado acerca de todas as questões relevantes, apenas adotando entendimento contrário aos interesses da parte recorrente.

2. A controvérsia posta aos autos, requer o exame de lei local, outrora, vedado pela Súmula 280/STF: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.", prejudicando, outrora, a análise da alínea "c", do permissivo constitucional.

3. É inadmissível o recurso especial, interposto pela alínea "b" do permissivo constitucional, quando a agravante não teceu qualquer consideração a embasar sua pretensão relativa à eventual confronto entre lei estadual e federal, não restando demonstrado que o v. acórdão recorrido tenha proferido julgamento validando qualquer ato de governo local contestado em face de lei federal. Assim, quanto a este aspecto, o recurso especial interposto está deficientemente fundamentado. Aplicação da Súmula 284/STF.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp 1147385/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/03/2018, DJe 19/03/2018)

Por fim, no que tange aos honorários advocatícios, da conjugação dos enunciados administrativos ns. 3 e 7, editados em 09.03.2016 pelo Plenário desta Corte, depreende-se que as novas regras relativas ao tema, previstas no art. 85 do Código de Processo Civil de 2015, serão aplicadas apenas aos recursos sujeitos à *novel* legislação, tanto nas hipóteses em que o novo julgamento da lide gerar a necessidade de fixação ou modificação dos ônus da sucumbência anteriormente distribuídos, quanto em relação aos honorários recursais (§ 11).

Ademais, vislumbrando o nítido propósito de desestimular a interposição de recurso infundado pela parte vencida, entendo que a fixação de honorários recursais, em favor do patrono da parte recorrida, está adstrita às hipóteses de não conhecimento ou improvimento do recurso.

Quanto ao momento em que deva ocorrer o arbitramento dos honorários recursais (art. 85, § 11, do CPC/15), afigura-se-me acertado o entendimento segundo o qual incidem apenas quando esta Corte julga, pela vez primeira, o recurso, sujeito ao Código de Processo Civil de 2015, que inaugure o grau recursal, revelando-se indevida sua fixação em agravo interno e embargos de declaração.

Superior Tribunal de Justiça

Registre-se que a possibilidade de fixação de honorários recursais está condicionada à existência de imposição de verba honorária pelas instâncias ordinárias, revelando-se vedada aquela quando esta não houver sido imposta.

Isto posto, com fundamento no art. 932, III, IV, do Código de Processo Civil e art. 34, XVIII, *a* e *b*, do Regimento Interno desta Corte, **NÃO CONHEÇO** do Recurso Especial.

Publique-se e intimem-se.

Brasília (DF), 23 de março de 2020.

MINISTRA REGINA HELENA COSTA

Relatora