

Associações genéricas não têm legitimidade para ajuizar mandado de segurança coletivo

11/09/2025

* Reportagem publicada no *Anuário da Justiça Federal 2025*. A versão impressa está à venda na *Livraria ConJur* ([clique aqui](#)). Acesse a versão digital pelo site do *Anuário da Justiça* ([anuario.conjur.com.br](#)).

Associações genéricas, que não defendem interesse de categoria ou classe precisamente determinados, não têm legitimidade para ajuizar mandado de segurança coletivo. Quando são autorizadas a tanto, as decisões favoráveis que obtêm só podem ser aproveitadas por quem já estava filiado no momento do ajuizamento da ação. Essas restrições vêm sendo construídas pela Justiça Federal brasileira para dar cabo, especialmente, a discussões tributárias que, para o Fisco, trata-se de [litigância predatória](#) contra a União.

O tema ganhou força nos últimos anos, a partir da multiplicação do número de mandados de segurança coletivos com pedidos tributários. Segundo dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, há uma migração de ações ordinárias, mais custosas, arriscadas e demoradas — em comparação, o MS só admite prova pré-constituída e não gera condenação ao pagamento de honorários de sucumbência em caso de derrota. Em 2024, a Fazenda Nacional foi demandada quase duas vezes mais por MS (233 mil) do que por processos do rito ordinário (125 mil).

Para esse tipo de ação coletiva, a Constituição Federal só exige três requisitos: que a associação esteja legalmente constituída, em funcionamento por pelo menos um ano e que busque a defesa de interesse de seus associados. O Supremo Tribunal Federal, em [tese fixada em 2021](#), definiu que esses processos não demandam autorização dos filiados e podem ser aproveitados sem a comprovação de filiação prévia.

Esse cenário abriu as portas para a transformação desses processos em *commodities*. Liminares e sentenças são usadas por escritórios de advocacia para seduzir empresas, sob a promessa de gozar dos benefícios tributários judicialmente garantidos por todo o país. Basta se associar (e pagar). Essa relação vem sendo combatida pelo Judiciário com dois tipos de restrição.

No primeiro, o processo coletivo é extinto por falta de legitimidade da associação autora. Isso ocorre quando o julgador entende que essas entidades têm objetivos tão amplos ou vagos que as decisões que obtêm podem ser aproveitadas por contribuintes de qualquer setor econômico. No segundo, a restrição é das tentativas de executar individualmente a decisão transitada em julgado obtida pela associação. Nesse caso, o roteiro é um pouco mais complexo e começa com a tentativa de habilitar crédito tributário junto à Receita Federal.

Em suma, o contribuinte vai ao órgão e informa que a associação da qual faz parte venceu uma causa tributária e que, por isso, tem direito a fazer a compensação dos valores pagos indevidamente, abatendo de tributos vencidos ou a vencer. A Receita então rejeita essa habilitação se ele se associou após a data de ajuizamento do MS coletivo. Para resolver essa questão, a empresa vai ao Judiciário com MS individual pelo direito líquido e certo de habilitar o crédito sem qualquer restrição. É nesse momento que juízes e tribunais avaliam se a decisão que baseou o pedido foi obtida por associação genérica e, em sendo o caso, mantêm o veto conforme avaliado pela Receita Federal.

Essas restrições ganharam força com um [distinguishing construído pela 2ª Turma do STF](#) em 2023, quando decidiu que a tese de 2021 não se aplica nos casos em que a autora da ação é considerada associação genérica. Autor do voto vencedor, o ministro André Mendonça destacou que a criação de uma entidade sem objetivos estabelecidos constitui violação ao devido processo legal por ser usada indevidamente como substituta processual. O precedente vem sendo aplicado por todo o país.



Capa da nova edição do *Anuário da Justiça Federal*, publicação da ConJur

No Superior Tribunal de Justiça, em recurso julgado em 2020, o ministro Herman Benjamin chegou a afirmar que o julgador deve estar alerta para a camuflagem de escritórios de advocacia em associações de tutela de interesses coletivos, usadas como fachada. Definiu-as como “biombo jurídico para esquemas de arrecadação financeira”. “Despreocupadas com eventual risco de sucumbência, buscam somente indenizações milionárias, sem autorização dos legítimos interessados, de quem, depois, são cobrados honorários. Nesses casos, a associação afasta-se da finalidade social maior da lei, precisamente estimular o associativismo e a solidariedade”, analisou.

A jurisprudência brasileira registra diversas associações com atuação restrita por conta de generalidade de seus estatutos. Nenhuma delas aparece com tanta recorrência quanto a Associação Nacional dos Contribuintes de Tributos (ANCT). Fundada em 2013, soma 1,3 mil associados de variados setores econômicos como indústria, comércio, prestação de serviços e instituições financeiras. Tem como missão orientar, informar e capacitar seus filiados sobre as constantes alterações na legislação tributária nacional. Com isso, as decisões que obtêm são aproveitáveis por virtualmente qualquer empresa brasileira.

Todos os Tribunais Regionais Federais brasileiros, o STJ e o STF têm jurisprudência [indicando a ilegitimidade da ANCT](#) para ajuizar mandados de segurança coletivo. A associação classifica essas decisões como indevidas, inconstitucionais e carentes de fundamentação. Afirma que, ao impor condicionantes inexistentes no ordenamento jurídico, os tribunais deixam de atuar como intérpretes da norma para assumir, de forma indevida, o papel de legislador. E que o argumento deveria levar à ilegitimidade de diversas outras entidades, como as voltadas à proteção do meio ambiente, dos direitos das crianças e adolescentes, do patrimônio público, da saúde, da educação ou do consumidor.

A jurisprudência sobre a ANCT só é tão ampla porque ela atua massivamente em todo o Brasil, já que o mandado de segurança deve ser apresentado contra a autoridade coatora no local da ocorrência do ato impugnado. Ao **Anuário da Justiça Federal 2025**, a entidade apontou que, em julho de 2025, mantinha cerca de 400 processos em trâmite.

O vigor dessa atuação foi notado pela PGFN em um processo que tramitou no TRF-1. Nas razões recursais, a União informou ao tribunal que, entre setembro de 2014 e julho de 2022, a ANCT ajuizou quase 700 processos na Justiça Federal e que “tem servido tão-somente como instrumento para ajuizamento de ações coletivas sem o devido respeito ao princípio do juízo natural e para a captação de clientes”. A Corte Especial do TRF-1 tem decisões fixando a ilegitimidade da ANCT para tais ações.

O mesmo TRF da 1ª Região, por exemplo, já barrou ação da Associação Nacional de Escolas Cristãs por entender que não seria crível que uma entidade fundada por 13 pessoas com domicílio em São Paulo e Goiânia tenha legitimidade para a defesa de direitos de todas as instituições educacionais evangélicas em atividade em todo o território brasileiro. A Associação Brasileira de Contribuintes Tributários (ABCT) também é alvo de reiteradas decisões em seu desfavor.

E há o caso *sui generis* da Central Brasileira do Setor de Serviços (Cebrasse), que funciona como uma espécie de associação das associações, tendo como filiados entidades e sindicatos que congregam empresas e trabalhadores de setores tão díspares como limpeza, educação, estacionamentos, saúde, segurança, franquias, serviços aéreos, telecomunicações, terceirização e turismo, entre outros. Para o TRF-3, é genérica porque não representa uma categoria econômica e profissional específica. O TRF-4 apontou que “a falta de clareza e objetividade quanto aos propósitos, interesses e pessoas representadas retira a legitimidade da associação para impetrar mandado de segurança coletivo”.

Para o advogado **Thyago Bezerra**, sócio de consultoria tributária do escritório Marcos Inácio Advogado, o *distinguishing* feito pela 2ª Turma do STF, em 2023, funcionou como uma “cirurgia de alta precisão para coibir os abusos praticados por associações genéricas sem destruir a ferramenta do mandado de segurança coletivo”. Em sua análise, o Judiciário caminhou para estabelecer dois filtros essenciais: da pertinência temática e da representatividade adequada. O primeiro exige que a associação tenha ligação com o que se está pedindo. O segundo exige uma análise mais aprofundada. “Não basta que ela exista no papel: ela precisa representar um grupo coeso e identificável. O tipo de estatuto que tenta abranger todos os contribuintes gera um sinal de alerta e indica a falta de representatividade específica.”

Sem essa filtragem e a devida restrição das associações genéricas, o impacto dessa atuação é vastamente negativo, na opinião do advogado. Primeiro para o Judiciário, que se vê assoberbado. Quem tem causas justas e precisa de soluções rápidas precisa esperar mais tempo porque o sistema todo está ocupado com demandas ilegítimas. Já para o contribuinte, diz, trata-se de um péssimo negócio, já que as decisões oferecidas em troca de filiação são passíveis de questionamento posterior em sede administrativa ou no próprio Judiciário.



Mesmo os casos em que as empresas conseguem habilitar o crédito decorrente de decisão em mandado de segurança coletivo junto à Receita Federal podem gerar problema, uma vez que a análise administrativa é formal. Feita a compensação, a Receita tem cinco anos para validá-la. Os auditores podem abrir fiscalização e concluir que ela não foi feita corretamente, com a consequente cobrança dos tributos, com incidência de juros e multa.

A tese do século em mandado de segurança

Fundada em 1961, a Associação Comercial e Industrial de Americana (ACIA) e seus filiados têm sofrido com uma das restrições impostas na Justiça Federal para o aproveitamento de sentença definitiva em mandado de segurança coletivo tributário. Em 2008, legitimamente, ajuizou ação para pedir a exclusão do ICMS da base de cálculo de PIS e Cofins recolhido por seus associados. A ação foi protocolada na 1ª Vara Federal de Piracicaba (SP) e julgada procedente, mas acabou cassada pelo TRF-3 em 2014. Em 2017, o Supremo Tribunal Federal julgou a chamada “Tese do Século” e fixou posição que se mostraria favorável às pretensões da associação naquele caso. Em 2018, o TRF-3 então rejeitou o recurso e concedeu a segurança.

Isso deu início ao cumprimento de sentença, que se mostrou litigioso. O juízo de primeiro grau restringiu o aproveitamento da decisão apenas àqueles que já estavam associados à ACIA no momento do ajuizamento da demanda. E fez isso porque considerou a associação genérica. A entidade recorreu ao TRF-3, que confirmou a restrição em 2024. A partir daí, com exceção do TRF-1, todos os demais tribunais federais passaram a julgar tentativas de empresas recém-associadas de se beneficiar da decisão de forma indevida.

A decisão coletiva obtida pela ACIA é especialmente atrativa para contribuintes por todo o país porque permitiria, em tese, driblar a limitação que o STF impôs para o aproveitamento dos créditos de PIS e Cofins pagos a mais por conta da indevida inclusão do ICMS na base de cálculo — a corte modulou os efeitos da tese em 2021 e definiu que só poderia ser aproveitada a partir de 15 de março de 2017, exceto para quem já tinha procedimentos judiciais ou administrativos até essa data.

A restrição para o aproveitamento da sentença não impediu um escritório sediado em São Paulo de oferecê-la para empresas de todo o país, as quais se associaram à ACIA e tentaram, sem sucesso, habilitar seus créditos junto à Receita Federal. Por conta disso, ajuizaram mandados de segurança individuais para garantir a habilitação sem qualquer restrição. Essas tentativas foram rechaçadas por cinco TRFs.

No TRF-6, a conclusão foi de que “seria muito fácil para qualquer empresa do país se habilitar como associada da ACIA e postular a compensação, a qualquer tempo, do que recolheu de ICMS na base de cálculo do PIS e da Cofins, contrariando a modulação de efeitos definida pelo Supremo”. O acórdão negou o pedido de uma empresa da indústria automotiva sediada em Sete Lagoas (MG).

O TRF-5, com jurisdição em parte do Nordeste, é o tribunal que mais registra decisões vetando o aproveitamento da decisão obtida pela associação de Americana. Em um deles, de uma empresa de alimentos de Natal (RN), o acórdão registrou que reconhecer a legitimidade levaria à conclusão de que a ACIA “pode substituir todas as indústrias do Brasil, exigindo-se apenas a filiação a qualquer tempo para que uma empresa venha a se beneficiar da coisa julgada formada no mandado de segurança coletivo em evidente afronta ao princípio do juiz natural”.

Empresas de todos os campos econômicos fracassaram na tentativa de se beneficiar da decisão. No TRF-4, há decisões desfavoráveis contra empresa de produtos plásticos de Sapucaia do Sul (RS) e de itens de construção de Florianópolis (SC). Já no TRF-2, ficaram a ver navios uma churrascaria de Niterói e uma distribuidora de alimentos do Rio de Janeiro.

Mesmo no TRF-3, com jurisdição em São Paulo e no Mato Grosso do Sul, a restrição vigorou com força. Uma empresa de equipamentos esportivos de Pindamonhangaba não pôde aproveitar a decisão da ACIA, assim como um Curtume de Presidente Prudente. Ambos se associaram após o ajuizamento do mandado de segurança coletivo.

A ACIA não respondeu ao contato do **Anuário da Justiça**.

ANUÁRIO DA JUSTIÇA FEDERAL 2025

ISSN: 2238107-4

Número de páginas: 236

Versão impressa: R\$ 50, à venda na [Livraria ConJur](#)

Versão digital: disponível gratuitamente, a partir de 8 de setembro de 2025, no app “Anuário da Justiça” ou pelo site



anuario.conjur.com.br

ANUNCIARAM NESTA EDIÇÃO

Advocacia Fernanda Hernandez
Arruda Alvim & Thereza Alvim Advocacia e Consultoria Jurídica
Ayres Britto Consultoria Jurídica e Advocacia
Barroso Fontelles, Barcellos, Mendonça Advogados
Bottini & Tamasauskas Advogados
Bradesco S.A.
Cecilia Mello Advogados
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
Décio Freire Advogados
De Rose Advogados
Dias de Souza Advogados
D'Urso & Borges Advogados Associados
Febraban — Federação Brasileira dos Bancos
Fidalgo Advogados
Hasson Sayeg, Novaes e Venturole Advogados
Helena Torres Advogados
JBS S.A.
Machado Meyer Advogados
Marcus Vinicius Furtado Coêlho Advocacia
Mauler Advogados
Milaré Advogados
Mubarak Advogados
Nelio Machado Advogados
Oliveira Lima & Dall'Acqua Advogados
Original 123 Comunicação
Pardo Advogados Associados
Refit
Warde Advogados

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-set-11/associacoes-genericas-nao-tem-legitimidade-para-ajuizar-mandado-de-seguranca-coletivo/>