



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL N° 2207521 - MS (2025/0123872-1)

EMENTA

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. TAXA MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA COBRANÇA DA EXAÇÃO. AÇÃO POPULAR. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CONTRADITÓRIO ASSEGURADO.

I - Na origem, Vereadores da Câmara Municipal de Corumbá ajuizaram ação popular objetivando suspender a cobrança da Taxa de Coleta, Remoção, Transporte, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos (TRS) no Município de Corumbá, em razão de supostas irregularidades na cobrança da exação. Na sentença, julgou-se extinto o processo, por inadequação da via eleita. O Tribunal *a quo* manteve a sentença.

II - Esta Corte Superior possui entendimento segundo o qual o art. 10 do CPC/2015 estabelece que o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício. Precedentes: AgInt no REsp n. 2.102.097/RN, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024; AgInt no REsp n. 2.007.676/SE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.

III - Não se configura violação do contraditório quando o processo é extinto, por inadequação da via eleita, se assegurada a oportunidade de manifestação sobre a preliminar suscitada na contestação e presente, na petição inicial, capítulo específico acerca do cabimento da ação popular.

IV - A Segunda Turma desta Corte Superior decidiu que não cabe o ajuizamento da ação popular para discutir interesses individuais homogêneos de caráter tributário (REsp n. 2.167.861/SE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 11/3/2025, DJEN de 18/3/2025).

V - A impugnação à forma de cobrança de taxa municipal, com alegações de erros no cálculo da exação, ausência de transparência e deficiência na prestação dos serviços públicos correspondentes, caracteriza pretensão voltada à tutela de interesses individuais homogêneos de natureza tributária, o que evidencia a inadequação da via eleita.

VI - Recurso especial improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 04/12/2025 a 10/12/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 11 de dezembro de 2025.

Ministro Francisco Falcão
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL N° 2207521 - MS (2025/0123872-1)

EMENTA

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. TAXA MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA COBRANÇA DA EXAÇÃO. AÇÃO POPULAR. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CONTRADITÓRIO ASSEGURADO.

I - Na origem, Vereadores da Câmara Municipal de Corumbá ajuizaram ação popular objetivando suspender a cobrança da Taxa de Coleta, Remoção, Transporte, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos (TRS) no Município de Corumbá, em razão de supostas irregularidades na cobrança da exação. Na sentença, julgou-se extinto o processo, por inadequação da via eleita. O Tribunal *a quo* manteve a sentença.

II - Esta Corte Superior possui entendimento segundo o qual o art. 10 do CPC/2015 estabelece que o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício. Precedentes: AgInt no REsp n. 2.102.097/RN, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024; AgInt no REsp n. 2.007.676/SE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.

III - Não se configura violação do contraditório quando o processo é extinto, por inadequação da via eleita, se assegurada a oportunidade de manifestação sobre a preliminar suscitada na contestação e presente, na petição inicial, capítulo específico acerca do cabimento da ação popular.

IV - A Segunda Turma desta Corte Superior decidiu que não cabe o ajuizamento da ação popular para discutir interesses individuais homogêneos de caráter tributário (REsp n. 2.167.861/SE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 11/3/2025, DJEN de 18/3/2025).

V - A impugnação à forma de cobrança de taxa municipal, com alegações de erros no cálculo da exação, ausência de transparência e deficiência na prestação dos serviços públicos correspondentes, caracteriza pretensão voltada à tutela de interesses individuais homogêneos de natureza tributária, o que evidencia a inadequação da via eleita.

VI - Recurso especial improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por Luís Francisco de Almeida Vianna e Raquel Anani da Silva Bryk, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal.

Na origem, Vereadores da Câmara Municipal de Corumbá ajuizaram ação popular, com valor da causa atribuído em R\$ 16.421.307,36 (dezesseis milhões, quatrocentos e vinte e um mil, trezentos e sete reais e trinta e seis centavos), em novembro de 2023, objetivando suspender a cobrança da Taxa de Coleta, Remoção, Transporte, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos (TRS) no Município de Corumbá, em razão de supostas irregularidades na cobrança da exação, tais como impossibilidade de conferência dos valores, cobranças em duplicidade, ausência de transparência, falhas na prestação dos serviços, etc.

Na sentença, julgou-se extinto o processo sem resolução do mérito, por inadequação da via eleita. A apelação interposta foi improvida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. O referido acórdão foi assim ementado, *in verbis*:

RECURSO DE APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA – AÇÃO POPULAR –
PRELIMINAR NULIDADE DA SENTENÇA – DECISÃO SURPRESA – AFASTADA –
MÉRITO - JULGAMENTO DE EXTINÇÃO DO PROCESSO POR FALTA DE
INTERESSE DE AGIR (INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA) – NÃO CABIMENTO DA

AÇÃO POPULAR COMO SUCEDÂNEO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RECURSOS CONHECIDOS E NÃO PROVIDOS.

1. Não há falar em decisão surpresa se houve oportunidade de manifestação dos apelantes sobre a preliminar suscitada na contestação e acolhida na sentença (inadequação da via eleita). Não bastasse isso, consta da petição inicial um capítulo dedicado ao cabimento da ação popular. Ainda, sequer se alegou prejuízo, certo que não há nulidade sem prejuízo.

2. Qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos, pode, através da ação popular, invocar a atividade jurisdicional visando à correção de nulidade de ato ilegal e lesivo: I) a bens públicos e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico, turístico e cultural (patrimônio público); II) ao meio ambiente e III) à moralidade administrativa. A cobrança indevida de tributos não autoriza o manejo da ação popular, posto inexistir lesão ao patrimônio público. 3. Noutro vértice, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial amplamente sedimentada, “a ação popular não se mostra a via adequada para a obtenção de declaração de inconstitucionalidade de lei”. 2. Evidenciada a falta de interesse de agir por inadequação da via eleita, impõe-se o julgamento de extinção do processo, sem julgamento de mérito, na forma do art. 485, VI, do NCPC.

3. Recursos conhecidos e não providos.

Não foram opostos embargos de declaração.

Contra a decisão cuja ementa se encontra acima transcrita, Luís Francisco de Almeida Vianna e Raquel Anani da Silva Bryk interpuseram o presente recurso especial, apontando violação do art. 10 do CPC/2015, sustentando, em síntese, que houve cerceamento de defesa e decisão surpresa, violando o princípio do contraditório, ao juízo decidir sobre a inadequação da via eleita.

Adiante, apontam ofensa aos arts. 1º e 2º da Lei n. 4.717/1965, argumentando, em resumo, que a ação popular é adequada para combater atos lesivos à moralidade administrativa e ao interesse coletivo, especialmente na hipótese de irregularidades na cobrança de taxa municipal.

Apresentadas contrarrazões pela manutenção do acórdão recorrido.

É o relatório.

VOTO

Esta Corte Superior possui entendimento segundo o qual o art. 10 do CPC/2015 estabelece que o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício. Confiram-se os julgados:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO ART. 10 DO CPC/2015. DECISÃO COM BASE EM ARGUMENTO NÃO DEBATIDO PELAS PARTES. NECESSIDADE DE PRÉVIA INTIMAÇÃO. CONTRADITÓRIO PREVENTIVO. DECISÃO SURPRESA. NULIDADE. OCORRÊNCIA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVADO.

1. A decisão de origem está em conformidade com o que tem decidido este Superior Tribunal: "Na hipótese há de ser aplicada tal orientação jurisprudencial tendo em vista que o art. 10 do novo Código de Processo Civil estabelece que o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício." (AgInt no AREsp n. 1.743.765/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 16/11/2021, DJe de 13/12/2021).

2. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 2.102.097/RN, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ART. 1.022 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. ARTS. 31 A 36 DA LEI 11.494/2007. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. ART. 1.025 DO CPC. NÃO INCIDÊNCIA. ART. 10 DO CPC/2015. VIOLAÇÃO. AUSÊNCIA. FUNDEF. DIFERENÇAS RELATIVAS AO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO. AUTORIZAÇÃO DO ASSOCIADO. INEXISTÊNCIA. INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. PROVIMENTO NEGADO.

1. É deficiente a fundamentação do recurso especial em que é alegada a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil de forma genérica, sem a indicação específica dos pontos sobre os quais o julgador deveria ter-se manifestado, o que inviabiliza a compreensão da controvérsia. Incide, assim, no caso em questão, o óbice previsto na Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

2. A jurisprudência desta Corte Superior considera que a ausência de enfrentamento pelo Tribunal de origem da matéria impugnada, objeto do recurso excepcional, não obstante a oposição de embargos de declaração, impede o acesso à instância especial porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, nos termos da Súmula 211/STJ: "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo".

3. O prequestionamento ficto previsto no art. 1.025 do Código de Processo Civil de 2015 demanda a alegação de violação, no recurso especial, do art. 1.022 desse diploma legal, e

o reconhecimento da omissão, contradição, erro ou obscuridade, por este Tribunal Superior, o que não ocorreu no caso dos autos.

4. Esta Corte Superior possui entendimento segundo o qual o art. 10 do CPC/2015 estabelece que o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício. No caso em exame, foi respeitado o contraditório prévio.

5. O Superior Tribunal de Justiça, seguindo a linha do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 573.232/SC, julgado sob a sistemática da repercussão geral, tem o entendimento de que as associações possuem legitimidade para defender os interesses dos associados, sendo necessária a juntada de autorização expressa para o ajuizamento, pela associação, de demanda coletiva na defesa de interesses dos associados.

6. A ação coletiva ajuizada por associação de municípios somente pode alcançar, e, por isso, interromper o lapso prescricional, os associados que concederam autorização para demandar. Precedentes.

7. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 2.007.676/SE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.)

No caso em tela, conforme expressamente consignado pelo Tribunal *a quo*, foi assegurada aos recorrentes a oportunidade de se manifestarem acerca da preliminar de inadequação da via eleita, suscitada na contestação e acolhida na sentença, sendo certo que a própria petição inicial apresenta capítulo específico tratando do cabimento da ação popular, o que demonstra o pleno conhecimento dos autores quanto à controvérsia jurídica. Portanto, afasta-se qualquer violação do contraditório.

Em julgado da Segunda Turma desta Corte Superior, sob minha relatoria, ficou sedimentado que não cabe o ajuizamento da ação popular para discutir interesses individuais homogêneos de caráter tributário. Confira-se a ementa do julgado:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LEI N. 4.717/1965. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COBRANÇA DE TRIBUTOS. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA POR LEI ESTADUAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. PRECEDENTES DO STJ E DO STF.

I - Na origem, um cidadão ajuizou ação popular, tendo como objetivo impugnar o cálculo do ICMS incidente sobre energia elétrica, utilizada como insumo na indústria, com base em alíquota majorada por lei estadual, sob justificativa de desrespeito ao princípio da anterioridade anual. Na sentença, julgou-se extinto o processo sob fundamento de inadequação da via eleita. A apelação interposta pelo cidadão foi provida pelo Tribunal de origem, sob

fundamento de que seria possível o ajuizamento de ação popular para discutir matéria tributária.

II - Nos termos do art. 1º da Lei n. 4.717/1965, a ação popular será proposta por qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, de forma abrangente.

III - A ação popular constitui instrumento viabilizador do controle de condutas ilegítimas do Poder Público, não se prestando, de outra parte, à mera tutela patrimonial dos cofres estatais, à contraposição pura e simples do escorreito exercício da atividade administrativa, tampouco à defesa de interesses exclusivos do cidadão figurante no polo ativo, porquanto direito fundamental cujo exercício, embora empreendido a título individual, tem por objetivo a tutela de bens jurídicos transindividuais. (REsp n. 1.608.161/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 6/8/2024, DJe de 9/8/2024.)

IV - O Superior Tribunal de Justiça entende que a lei da ação popular tem aplicação estendida às ações civis públicas diante das funções assemelhadas a que se destinam a proteção do patrimônio público no sentido lato, bem como por ambas pertencerem ao microssistema processual da tutela coletiva. Precedentes: AgInt no REsp n. 1.883.545/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 4/10/2021, DJe de 7/10/2021; AgInt no REsp n. 1.749.850/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1º/6/2023.

V - Nesse contexto, no EREsp n. 1.428.611, a Primeira Seção desta Corte Superior entendeu que é inviável o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público para discutir a relação jurídico-tributária.

VI - O Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, analisou questão semelhante no ARE n. 694.294, Tema n. 645 da repercussão geral, e entendeu que o Ministério Público não possui legitimidade ativa para, em ação civil pública, ajuizar pretensão tributária em defesa dos contribuintes, buscando questionar a constitucionalidade ou legalidade do tributo.

VII - Embora o acórdão do Tribunal a quo tenha fundamentado sua decisão com base no RE n. 576.155, julgado pelo STF em 2010 sob o regime de repercussão geral, no ARE n. 694.294 (Tema n. 645), julgado em 2013 pela Suprema Corte, o Ministro Luiz Fux destacou em seu voto que o referido precedente tratou de questão distinta, especificamente sobre a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública para anular acordo realizado entre contribuinte e o poder público.

VIII - Na linha da jurisprudência desta Corte Superior e do Pretório Excelso, é possível estender a interpretação para a ação popular, que faz parte do microssistema das ações coletivas, no sentido de que não cabe o ajuizamento da ação para discutir interesses individuais homogêneos de caráter tributário.

IX - No caso concreto, o contribuinte ajuizou ação popular para impugnar a cobrança de tributo em razão da majoração de alíquota por lei estadual, sob a justificativa de desrespeito ao princípio da anterioridade anual, incluindo como um dos pedidos a restituição dos valores pagos a maior pelos contribuintes.

X - É evidente que a cobrança da exação, instituída por lei, não pode ser considerada uma ofensa ao patrimônio público da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios,

das autarquias ou das sociedades de economia mista, ultrapassando, assim, os limites previstos no art. 1º da Lei 4.717/1965, o que evidencia a inadequação da via processual eleita pelo autor popular.

XI - Recurso especial provido para reestabelecer a sentença.

(REsp n. 2.167.861/SE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 11/3/2025, DJEN de 18/3/2025.)

No presente caso, os autores populares, que são vereadores da Câmara Municipal de Corumbá, buscam impugnar a forma de cobrança de taxa municipal, alegando erros no cálculo da exação, ausência de transparência e deficiência na prestação dos serviços públicos correspondentes. Tais alegações evidenciam a pretensão de tutela de interesses individuais homogêneos de natureza tributária, o que revela a inadequação da via eleita.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

REsp 2.207.521 / MS

Número Registro: 2025/0123872-1

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

08046441620238120008 0804644162023812000850000 0804644162023812000850003
8046441620238120008 80464416202381200080804644162023812000850003 804644162023812000850000
804644162023812000850003

Sessão Virtual de 04/12/2025 a 10/12/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : LUIS FRANCISCO DE ALMEIDA VIANNA

RECORRENTE : RAQUEL ANANI DA SILVA BRYK

ADVOGADOS : MARCELO BRUN BUCKER - MS006167

GABRIEL AFFONSO DE BARROS MARINHO - MS016715

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CORUMBÁ

PROCURADORA : VIRGINIA BARROS MELLO - MS011659B

ASSUNTO : DIREITO TRIBUTÁRIO - TAXAS - MUNICIPAIS - TAXA DE COLETA DE LIXO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 04/12/2025 a 10/12/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 10 de dezembro de 2025