

LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS NA DEFESA DOS DIREITOS COLETIVOS LATO SENSU

Autor: Bruno de Almeida Ferraz¹; orientador: Delton R. S. Meirelles²

¹Faculdade de Direito da UFF/RJ / Centro de Estudos Sociais Aplicados - Departamento de Processualística e Prática Forense (SPP) / Rua Presidente Pedreira, 62, Ingá, Niterói, Rio de Janeiro/ bruno.a.ferraz@terra.com.br

²Faculdade de Direito da UFF/RJ / delton@urbi.com.br

Resumo – O presente trabalho analisa o fenômeno das ações coletivas, com enfoque especial na legitimidade conferida *ex lege* às associações civis. O estudo aborda a importância do exercício da demanda coletiva pelos entes associativos como instrumento eficaz de cidadania e acesso à Justiça. Deu-se ênfase à conceituação das categorias de direitos metaindividuais e ao exame dos precedentes jurisprudenciais atinentes ao tema. Buscou-se destacar os principais julgados, analisando-se a orientação dos Tribunais quanto ao reconhecimento da legitimidade dos entes associativos para a defesa dos direitos coletivos *lato sensu*, em diversas matérias, assim como o atendimento aos pressupostos exigidos pela legislação de regência.

Palavras-chave: Legitimidade, associações civis, ações coletivas.

Área do Conhecimento: VI Ciências Sociais Aplicadas

Introdução

A proposta desenvolvida neste trabalho tem por objeto de análise a legitimação das associações civis para a defesa em Juízo dos chamados direitos metaindividuais.

Dentre os motivos ensejadores da escolha do tema, justifica-se sua importância visto que o manejo das ações coletivas por associações gera diversas vantagens aos indivíduos, coletivamente considerados, tais como o acesso à Justiça, a efetividade do processo, o equilíbrio das partes litigantes, a economia processual, a relação custo-benefício, a segurança jurídica, entre outras.

Urge, atender à diretriz constitucional de implementação de uma democracia participativa e solidária com esteio no art. 174, §2º da CF/88, pois as atividades das organizações sociais consistem justamente um dos meios mais efetivos de se assegurar proteção aos direitos de grupo (coletivos *lato sensu*) que carecem de representação social. Observa-se, ademais, que a outorga de legitimidade ativa às associações com pertinência e seriedade de propósitos, representa a implementação de um forte instrumento de justiça social na luta pelos direitos da coletividade, na medida em que o cidadão, isoladamente, sente-se muitas vezes fragilizado ante a perspectiva de dar início a uma relação processual que contrapõe interesses de grande vulto.

Há, por conseguinte, a necessidade premente do desenvolvimento do tema no seio da sociedade civil, criando uma nova mentalidade e incentivando os cidadãos a se associarem para a proteção dos

direitos metaindividuais. Espera-se, então, que este estudo contribua de forma relevante para o esforço comum que a doutrina jurídica brasileira vem fazendo em prol da legitimidade associativa.

Materiais e Métodos

O estudo se baseia no método dedutivo, mediante a análise da legislação correlata, de livros e artigos doutrinários e da atual orientação jurisprudencial dos tribunais nacionais. Constitui objeto de pesquisa decisões emanadas do Superior Tribunal de Justiça e de Tribunais de diversos Estados que versem relativamente sobre o tema proposto.

Para a melhor compreensão do tema, abordar-se-á, inicialmente, alguns aspectos conceituais.

Em litígios de natureza coletiva existem 3 modalidades de direitos metaindividuais passíveis de tutela processual: difusos, coletivos e individuais homogêneos. A partir da conceituação estabelecida pela lei de regência (art. 81, § único, I, II, III, do CDC), a doutrina costuma diferenciá-los pelos critérios subjetivo, objetivo e origem material do direito.

Segundo Mancuso [1] os direitos difusos são caracterizados pela indeterminação dos sujeitos, indivisibilidade do objeto, origem factual, acrescida dos caracteres de intensa conflituosidade e duração contingencial. Os interesses coletivos têm por características a determinação dos titulares, a indivisibilidade do direito e origem em uma relação

jurídica-base. Por sua vez, os direitos individuais homogêneos, na lição de Mazzilli [2], são os “*determinados ou determináveis de um grupo, categoria ou classe de pessoas que compartilhem prejuízos divisíveis, oriundos das mesmas circunstâncias de fato*”. Sintetizando, Barbosa Moreira [3] classifica os direitos difusos e os coletivos *stricto sensu* como *essencialmente coletivos*, enquanto os individuais homogêneos como *acidentalmente coletivos*.

A partir da introdução destes novos interesses pelo direito material, houve paralelamente o aperfeiçoamento das regras de legitimação processual, “*dentro da ótica da necessária reestruturação dos esquemas processuais clássicos, para sua adaptação aos conflitos emergentes, próprios de uma sociedade de massa*”, conforme os ensinamentos de Mauro Cappelletti, citado por Grinover [4]. Neste ínterim, destacam-se as associações civis que foram erigidas pelo legislador ao *status* de parte legítima à defesa dos interesses metaindividuais, que assim se colocam como uma *longa manus* da coletividade interessada. Expressando a forma mais democrática de participação da sociedade na administração da justiça, os entes associativos são considerados os representantes naturais dos direitos de grupo, não em virtude de suas próprias declarações estatutárias, mas em razão de existir uma correspondência natural entre o caráter transindividual do direito deduzido em Juízo e a necessidade de um representante transindividual. Assim também sublinhou Kazuo Watanabe [5] ao ressaltar a importância da participação da sociedade em defesa dos direitos de grupo: “*É necessário que a própria sociedade civil se estruture melhor e participe ativamente da defesa dos interesses de seus membros, fazendo com que a nova mentalidade que disso resulte, pela formação de uma sociedade mais solidária (art. 3o, I, da CF), seja a grande protetora de todos os consumidores. Foi justamente objetivando a formação dessa sociedade mais solidária e justa que a constituinte procurou estimular a criação de associações (incs. XVII, XVIII, XIX, XX e XXI, do art. 5o da CF) e no cap. Da Ordem Econômica e Financeira estabeleceu a defesa do consumidor como um dos princípios em que se assenta a atividade econômica do País (art. 170, V, da CF) e declarou, expressamente, que “a lei apoiará e estimulará o corporativismo e outras formas de associativismo (art. 174, § 2o, da CF)”*.

As associações haurem sua legitimação do disposto no art. 82, IV do Código de Defesa do Consumidor. A aptidão ou idoneidade da associação é aferida pelo juiz *ope legis*, isto é,

com base no binômio legal da constituição há pelo menos um ano e da pertinência temática.

Quanto à condição temporal, o prazo de um ano é contado a partir do ato de inscrição dos estatutos da associação no Registro Civil das Pessoas Jurídicas (art. 45, CC). A razão desta regra visa favorecer organizações que tiveram uma duração efetiva na proteção dos direitos transindividuais, bem como prevenir tanto o abuso contra os réus, como o prejuízo para os membros ausentes. Todavia, para permitir certa flexibilidade, o art. 82, §1º do CDC, autorizou os juizes, em situações de relevante interesse social, a dispensar o requisito da criação prévia, permitindo, assim, que uma associação *ad hoc*, estabelecida *ex post factum*, movesse uma ação coletiva.

A possibilidade de dispensa do requisito da associação estar constituída há mais de um ano ante a evidência de manifesto interesse social, tem sido acolhida pelo STJ. A Corte Superior vem dispensando a necessidade da pré-constituição ânua em situações de risco de desabamento de conjunto residencial (REsp. nº 520.454), pedido de ressarcimento de crédito por diversos clientes de instituições financeiras (REsp. nº 145.650), falência de empresa construtora em face do elevado número de adquirentes de imóveis da ré (REsp. nº 399.859) e em ações movidas contra companhias fabricantes de cigarros (REsp. nº 140097-SP). O Tribunal Estadual do Rio de Janeiro também dispensou tal requisito, destacando-se a seguir trecho da ementa: “*Presunção relativa de ilegitimidade prevista no artigo 82 do CDC afastada na hipótese em razão da prova de representatividade política e social da agravada confirmada por abaixo assinado com cerca de 1.500 assinaturas de membros da comunidade*”. (TJ/RJ – Agravo de Instrumento nº 11987/99).

No tocante à condição institucional (pertinência objetiva ou finalística), a mesma é determinada mediante o cotejo entre os fins institucionais da associação e o interesse a ser tutelado na demanda coletiva. Outrossim, a lei consumerista, ao tratar deste pressuposto, não exige que haja uma autorização prévia da assembleia geral de seus membros para que a associação promova a ação coletiva. Neste sentido, leciona Watanabe [2]: “*Para os fins de defesa dos interesses ou direitos dos consumidores, a autonrização está ínsita na própria razão de ser das associações, enunciada nos respectivos atos constitutivos. Vale dizer, estão elas permanentemente autorizadas, desde a sua constituição, a agir em juízo desde que seja esse seu fim institucional.*”

A exigibilidade concernente à pertinência temática tem sofrido interpretações que atenuam o rigor da norma, admitindo, em consequência, uma maior abertura quanto ao universo de associações legitimadas. O STJ já teve a oportunidade de decidir adotando essa interpretação ampliada (REsp. no 332.879; REsp. no 626.019; REsp. no 31.150). No último acórdão citado, a parte autora, Associação de Amigos de Sete Praias, moveu ação civil pública contra o Município de São Paulo com a finalidade imediata de sustar a execução de alvará por ele expedido para a implantação de um cemitério em Sete Praias, junto à Represa Billings, em zona de proteção a mananciais. Sustentou a associação que, caso venha a ser cumprido o referido alvará, irreparáveis danos seriam causados ao meio-ambiente e aos moradores que residem na região (direitos coletivos *stricto sensu*). A associação autora incluía entre seus fins estatutários o de “*incentivar o espírito de solidariedade entre os moradores do bairro, com o desenvolvimento de esforços para a consecução do bem estar coletivo*”. Assim, entendeu a Corte do STJ que a cláusula “*consecução do bem estar coletivo*” implicava também a defesa de um meio-ambiente saudável aos moradores locais.

Na mesma esteira jurisprudencial decidiram os Tribunais dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro (TJ/MG – Agravo de Instrumento nº 124503029114-1/003; TJ/SP. Agravo de instrumento nº 112.341-1; TJ/RJ – Agravo de Instrumento nº 1.297/2003). Inobstante, em matéria que versava sobre a defesa do erário público, o Tribunal de Justiça de São Paulo, adotou interpretação restritiva quanto à previsão estatutária (TJ/SP – Apelação Cível no 207.700-5/2-00 e Apelação Cível no 191.705.5/6). O entendimento do Tribunal foi o de que sendo a legitimidade em qualquer ação civil pública de natureza extraordinária, não defende o autor-legitimado direito seu, mas da sociedade. Logo, constituindo tal legitimidade exceção à regra, a interpretação quanto à previsão estatutária deve ser restritiva, não se podendo ampliar os fins sociais da entidade para tutelar interesse fora de seu alcance, qual seja, a defesa da moralidade administrativa.

Em casos que envolvam relações de consumo visando a proteção em juízo de direitos individuais homogêneos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica quanto à legitimidade ativa *ad causam* das associações civis de defesa do consumidor, uma vez preenchidos os requisitos legais. Como exemplo, citem-se os casos relacionados a depósitos em cadernetas de poupança (AGREsp. n.º 196.517 -

SP; REsp. n.º 226.803 - SP; AgRg no Agravo de Instrumento nº 152.095; AgRg nos Edcl no REsp. nº 207.551 – SP; REsp. nº 157713 - RS), consórcios (REsp. nº 132.502 – RS; REsp. nº 313.364/SP; REsp. nº 157.713 – RS), reajuste de mensalidades escolares (REsp. nº 132.906 – MG), de planos de saúde (AgRg nº Agravo de Instrumento nº 541.334 – RS; REsp. nº 226.803 – SP), revisão de contratos de *leasing* (REsp. nº 281.282 – RJ; REsp. nº 579.096/MG), entre outros.

Reafirmando o entendimento perfilhado pelo STJ e coadunando-se com a boa técnica processual coletiva, os Tribunais Estaduais compartilham da mesma orientação em matéria de direito consumerista (TJ/RS – Apelação Cível no 70003013448; TJ/DF - Agravo de Instrumento no 20020020072302; TJ/RJ – Apelação Cível no 14261/2004; TJ/RJ – Apelação Cível no 25244/2004). Por outro lado, há também julgados de Tribunais Estaduais contrários ao entendimento firmado pelo STJ (TJ/CE – Apelação Cível no 2002.0001.55800/0; TJ/RS Apelação Cível nº 70006656037; TJ/RJ – Apelação Cível no 2003.001.25747; TJ/SP- Apelação Cível no 115.987.4/1).

Importante destacar que a inclusão dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no sistema processual fez com que o Judiciário se dirigisse a conflitos surgidos, outrossim, da atividade reguladora do próprio Estado, como por exemplo, as questões envolvendo a legalidade das multas de trânsito aplicadas pela Municipalidade e quanto aos contratos de concessão para exploração do serviço público (TJ/SP – Apelação Cível no 206.091.5/4; TJ/RJ – Apelação Cível no 200200123726; TJ/RJ – Apelação Cível no 200200116723; TJ/RJ – Apelação Cível no 200100119669).

Perfazendo-se uma análise da jurisprudência das Cortes Superiores e Estaduais, um dos assuntos relacionados a direitos individuais homogêneos que tem despertado maior controvérsia diz respeito à matéria tributária.

Inicialmente, o Superior Tribunal de Justiça adotava uma posição contrária à legitimidade dos entes associativos para proteger os direitos dos contribuintes (Resp. nº 97.455). Não obstante um conservadorismo inicial, grandes progressos tem havido nos Tribunais Superiores no que tange ao reconhecimento da legitimação das associações para a defesa dos contribuintes (Resp. no 294.021; Resp. no 626.019)

Conclusão

Ante o exposto, percebe-se o ambiente jurisprudencial favorável construído gradativamente a partir dos avanços legislativos, adequando-se à nova realidade dos conflitos de massa e propiciando a facilitação do acesso efetivo à Justiça através dos novos esquemas de legitimação.

Seguindo-se a tendência doutrinária e jurisprudencial e, paripasso, da evolução legislativa, urge, concomitantemente, que a sociedade civil organizada esteja efetivamente engajada na formação desta nova mentalidade.

O nascimento de organizações não governamentais evidencia a mudança de mentalidade, assim como os esforços incipientes envidados pela sociedade e que necessitam ser fomentados.

Realça-se, destarte, a importância do fortalecimento da cidadania pela criação e desenvolvimento de associações representativas, buscando-se conjugar os esforços individuais em prol do bem coletivo e à construção de uma sociedade mais participativa, solidária e consciente de seus direitos.

Referências

[1] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir*, 6^a ed., SP: Ed. RT, 2004, P.93.

[2] MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo*, 16^a ed., São Paulo: Saraiva, 2003, P. 10.

[3] MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Tutela Jurisdicional dos Interesses Coletivos ou Difusos*, in *Temas de Direito Processual*, 3^a série, Saraiva, 1984, p.193-194.

[4] GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*, 7^a ed., 2001, RJ: Forense Universitária, p.721.

[5] WATANABE, Kazuo – *Comentários ao Código do Consumidor*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 760.