



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 164049/2017 – ASJCIV/SAJ/PGR

Recurso Extraordinário 820.823 – DF

Relator: Ministro **Luiz Fux**
Recorrente: Rosilena Fernandes dos Santos
Recorrida: Associação dos Agentes de Polícia Civil do Distrito Federal

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO DE ASSOCIAÇÃO. DESLIGAMENTO DE ASSOCIADO. DIREITO POTESTATIVO. IMPOSIÇÃO DE CONDICIONAMENTOS OU REQUISITOS. NULIDADE DE PLENO DIREITO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1 – **Proposta de tese de repercussão geral (tema 922):** Ofende o art. 5º, XX, da Constituição da República a imposição de requisito ou condicionante ao deferimento de pedido de desligamento de entidade associativa feito por um de seus integrantes, sendo nulas de pleno direito quaisquer disposições estatutárias ou atos emanados de outros associados ou prepostos destes que os estabeleçam.

2 – Parecer pelo **provimento** do recurso extraordinário.

Trata-se de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, paradigma do tema de repercussão geral 922: desligamento de associado condicionado à quitação de débitos e/ou multas¹.

1 Eis a ementa do acórdão por meio do qual reconhecida a repercussão geral da matéria: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ASSOCIAÇÃO. PEDIDO DE RETIRADA. CONDICIONAMENTO À QUITAÇÃO DE DÍVIDAS E MULTAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO. ARTIGO 5º, XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. TRANSCENDÊNCIA DE INTERESSES. RECONHECIDA A EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL”. (DJe 18 nov. 2016.)

Na origem, a recorrente ajuizou contra a recorrida ação com o objetivo de vê-la condenada ao pagamento de quantia que reputa devida a título de repetição de indébito e de danos morais, acompanhada de multa diária, bem como a desfiliar a demandante de seus quadros associativos, alegando que, embora tivesse solicitado repetidas vezes seu desligamento da associação, não lograra desfiliar-se da entidade, o que acarretou a continuidade na cobrança de mensalidades de associado, além de dor, sofrimento e exposição indevidos.

Sobreveio sentença de julgamento de procedência parcial dos pedidos, para ordenar a desfiliação da autora do quadro de associados da ré e condenar esta a restituir as contribuições pagas após o pedido de desligamento.

Em sede de apelação interposta pela ré, a qual argumentou não ter sido efetivado o desligamento da autora em razão de dispositivo, em seu estatuto, condicionando o desligamento de associado à quitação de todos os débitos referentes aos benefícios contratados por seu intermédio, a 2ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios deu provimento ao recurso, tendo proferido acórdão assim ementado:

APelação CÍVEL. ASSOCIAÇÃO. DESFILIAÇÃO. QUITAÇÃO DE DÍVIDA. PAGAMENTO DE MULTA. CONDICIONAMENTO. LIVRE ASSOCIATIVISMO. NÃO VIOLAÇÃO.

É legal o condicionamento da desfiliação do associado à quitação do débito referente a benefício obtido por intermédio

da Associação ou o pagamento de multa, sem que isso represente afronta ao livre associativismo. (*DJe* 28 jun. 2013.)

Irresignada, a autora opôs embargos de declaração, rejeitados, e, então, interpôs recurso extraordinário, este com supedâneo no art. 102, III, *d*, da Constituição. Diz ter o acórdão objurgado ofendido o art. 5º, XX, da Lei Fundamental, bem como os arts. 12, 39 e 267, VI, do revogado CPC de 1973.

No tocante à violação constitucional apontada, afirma que “manter uma pessoa filiada até que sejam pagos supostos débitos junto ao banco parceiro da associação, como forma de venda casada – contribuição de associação e empréstimos contraídos –, é burlar ou tentar condicionar um direito e garantia constitucional de livre associação previsto no artigo 5º”.

Contra-arrazoado o recurso, foi ele admitido na origem quanto à alegada contrariedade ao texto constitucional.

Reconhecida a repercussão geral da matéria, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para a emissão de parecer.

Esses, em síntese, são os fatos de interesse.

A questão meritória em debate nos presentes autos diz respeito aos contornos do direito de associação, inscrito no art. 5º, XX, da Constituição da República, segundo o qual “*ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado*”.

Trata-se de direito fundamental indissociável da liberdade e da concepção democrática do Estado de Direito que informa o arcabouço normativo da Constituição. Revela a especial importância da liberdade de associação no tecido constitucional o fato de que não é lícito suspender seu exercício concreto nem mesmo sob estado de sítio, como bem observou o Ministro CELSO DE MELLO ao proferir voto condutor do julgamento da ADI 3045/DF:

Diria, até, que, sob a égide da vigente Carta Política, intensificou-se o grau de proteção jurídica em torno da liberdade de associação, na medida em que, ao contrário do que dispunha a Carta anterior, nem mesmo durante a vigência do estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa. O regime constitucional anterior, considerados os mecanismos extraordinários de defesa do Estado, tornava lícito, ao poder público, na vigência das medidas de emergência, do estado de emergência e do estado de sítio, suspender, temporariamente, o exercício da liberdade de reunião e da liberdade de associação; hoje, porém, tal não mais se revela possível, pois, quer sob a égide do estado de defesa, quer sob a égide do estado de sítio, a liberdade de associação mantém-se íntegra e inatingível (CF/88, art. 136, § 1º, e art. 139). (*DJ* 1º jun. 2007.)

A complexidade e o caráter multifacetado da liberdade de associação foram observados por Jorge Miranda, que, em estudo sobre os caracteres e o conteúdo desse direito, assim prelecionou:

I – O direito de associação apresenta-se como um direito complexo, com múltiplas dimensões – individual e institucional, positiva e negativa, interna e externa – cada uma com a sua lógica própria, complementares umas das outras e que um

sistema jurídico-constitucional coerente com princípios de liberdade deve desenvolver e harmonizar. II – Antes de mais, é um direito individual, positivo e negativo: (1º) O direito de constituir com outrem associações para qualquer fim não contrário à lei penal e o direito de aderir a associações existentes, verificados os pressupostos legais e estatutários e em condições de igualdade; (2º) O direito de não ser coagido a inscrever-se ou a permanecer em qualquer associação, ou pagar quotizações para associação em que se não esteja inscrito, e, no limite, o direito de deliberar a dissolução de associação a que se pertença. Esse direito tem a natureza de liberdade enquanto não implica, para nenhum efeito, a dependência de autorização de qualquer tipo ou de qualquer intervenção administrativa; III – Revela-se depois um direito institucional, a liberdade das associações constituídas: (1º) Internamente, o direito de auto-organização, de livre formação dos seus órgãos e da respectiva vontade e de ação em relação aos seus membros; (2º) Externamente, o direito de livre prossecução dos seus fins, incluindo o de filiação ou participação em uniões, federações ou outras organizações de âmbito mais vasto; (3º) Como corolário, a susceptibilidade de personificação – se a atribuição de subjectividade jurídica, sem condicionalismos arbitrários ou excessivos, for meio mais idôneo para tal prossecução de fins; (4º) como garantias, por um lado, a vedação de intervenções arbitrárias do poder político e, por outro lado, a proibição de associações secretas. A liberdade ou autonomia interna das associações acarreta a existência de uma verdade geral ou colectiva, o confronto de opiniões para a sua determinação, a distinção de maiorias e minorias. Daí a observância do método democrático e das regras em que se consubstancia, ao lado da necessidade de garantia dos direitos dos associados. À lei e aos estatutos cabe prescrever essas regras e essas garantias, circunscrevendo, assim, a actuação dos órgãos associativos, mas não a liberdade de associação (devidamente entendida)².

2 MIRANDA, Jorge, *apud* MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008 (p. 81).

Nessa ordem de ideias, pode-se afirmar que disposições estatutárias em âmbito associativo, que consubstanciam uma das facetas do exercício da liberdade de associação, não podem atentar contra o balizamento constitucional do próprio direito. Corrobora essa conclusão o seguinte excerto do pronunciamento realizado nos autos da já mencionada ação de controle concentrado de constitucionalidade pelo Ministro CELSO DE MELLO:

Em suma: a outorga constitucional de autonomia normativa não significa, nem pode representar, a atribuição, a tais entidades privadas, de poderes que extravasem os limites definidos, em sede normativa adequada, pelo poder estatal.

Assim, não pode o exercício de liberdade de associação resultar na edição de normas estatutárias, ou mesmo na prática de atos concretos em âmbito associativo, que traduzam a imposição de obstáculos à realização do desligamento postulado por integrante da entidade.

A liberdade de não permanecer associado, decorrente diretamente da literalidade do texto constitucional e autoaplicável, é dotada da estrutura de direito potestativo: manifestada a vontade do integrante de retirar-se dos quadros da associação, assume esta uma posição de sujeição que implica, necessariamente, a prática de atos voltados à efetivação do desligamento.

A imposição, seja por via estatutária, seja por atos emanados de outros associados ou prepostos destes, de quaisquer condições ou requisitos para que se efetive o desligamento postulado por associados ofende o conteúdo do direito de associação, viola a Constituição e é nula de pleno direito.

Nos presentes autos, o acórdão recorrido constrói seus fundamentos em benefícios auferidos pela recorrente ao ingressar na associação, consistentes em empréstimo com taxas mais vantajosas, a partir do que alegou a associação ser legítimo condicionar a retirada de integrante de seus quadros à quitação do mútuo. Poder-se-ia vislumbrar, em outras situações, também com base em benefícios obtidos por meio do ingresso na entidade, eventual condicionamento da retirada ao pagamento de multa. Tais argumentos não merecem prosperar.

É evidente que a liberdade de associação não deve prestar-se a albergar condutas imbuídas de nítido desvio de finalidade, nas quais sujeitos ingressem nos quadros associativos unicamente com a intenção de obter benefícios, para em seguida pedir seu desligamento.

Tal conduta, embora se revele perniciosa à manutenção das atividades associativas, pode ser coibida mediante mecanismos outros que não infrinjam a vedação constitucional à coação em manter alguém associado, de modo que tais condicionamentos sejam desnecessários, uma vez que constituem medida desproporcional.

Com efeito, inexistente óbice a que, para inibir a ocorrência desses desvios de finalidade, sejam estabelecidas compensações ou multas, em sintonia com o proveito obtido pela conduta indevida ou com o prejuízo causado à associação, para quem pratique esses atos abusivos. O adimplemento das prestações decorrentes dessas penalidades, todavia, pode ser cobrado por variada gama de meios – judiciais e extrajudiciais – admitidos na legislação, não havendo, portanto, razão idônea a justificar que alguém seja compelido a manter-se associado com a finalidade de se tutelar o patrimônio da entidade, que tem estatura constitucional, mas, repita-se, pode ser eficientemente protegido por outros mecanismos.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pelo provimento do recurso extraordinário.

Por fim, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do presente julgamento em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do tema 922, propõe-se a fixação da seguinte tese:

Ofende o art. 5º, XX, da Constituição da República a imposição de requisito ou condicionante ao deferimento de pedido de desligamento de entidade associativa feito por um de seus integrantes, sendo nulas de pleno direito quaisquer disposições estatutárias ou atos emanados de outros associados ou prepostos destes que os estabeleçam.

Brasília (DF), 28 de junho de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/BDCCB