

## 4.6 COMENTÁRIOS A JURISPRUDÊNCIA

### 4.6.1 Legitimidade do Distrito Federal para promover, via ação civil pública, a defesa dos consumidores em face dos reajustes abusivos perpetrados por prestadora de serviços de saúde.

**Ronny Marinho**

*Procurador Municipal*

*Especialista em Direito Público*

*Mestrando em Direito Empresarial – Universidade de Itaúna/MG*

#### 1. Acórdão

Recurso Especial Nº 168.051–DF (1998/0019973-0)  
Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro – 3ª Turma

**EMENTA:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DOS CONSUMIDORES. ASSISTÊNCIA À SAÚDE. INTERESSE OU DIREITO COLETIVO. DISTRITO FEDERAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA. ART. 82, II, DO CDC.

I - Nos termos do art. 82, II, do Código de Defesa do Consumidor tem o Distrito Federal legitimidade ampla para promover ação civil pública, visando a proteção de interesses ou direitos coletivos de associados, na referida unidade federativa, de empresa prestadora de serviços de saúde.

II - Recurso especial conhecido e provido.

**ACÓRDÃO:** Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros

da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento. Os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros, Nancy Andrigli e Castro Filho votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Carlos Alberto Menezes Direito.

Data do julgamento: 19 de maio de 2005.

#### 2. Razões

Na decisão em exame, concluiu-se que o Distrito Federal tem legitimidade para defender em juízo direito de consumidores, reformando anterior *decisum* que, embora reconhecesse legitimidade ao referido ente federativo para o manejo de Ação Civil Pública em defesa de consumidores, considerou que, na espécie, falecia ao demandante interesse diante de relação de consumo entre pessoa jurídica de direito privado e particulares.

### 3. Justificativa

O acórdão em pauta na verdade chama à atenção em razão de ter operado, no âmbito de um direito coletivo que cada vez mais assume os espaços abertos pela Constituição Federal de 1988, uma verdadeira correção no entendimento esboçado em anterior decisão, tendo em vista que o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (artigo 82 - Lei Federal nº 8.078/90) ampliou o rol dos legitimados para a defesa do consumidor em juízo, na esteira da garantia constitucional do livre acesso à justiça.

Ademais, *in casu*, reconhecer a legitimidade do Distrito Federal para a defesa em juízo de direito de consumidores, sem vislumbrar seu interesse (partindo da noção do binômio legitimidade / interesse), significaria, por vias oblíquas, afastar a incidência da citada regra ampliadora do estatuto consumerista, e ao mesmo tempo desconsiderar o tratamento constitucional acerca do tema.

Nesse passo, não há de se cogitar da ilegitimidade para a defesa de direito de consumidores sem partir de uma vertente constitucional norteadora de todo o ordenamento jurídico pátrio.

### 4. Finalidade

O presente comentário tem o desiderato de aclarar o embasamento jurídico-constitucional do direito coletivo, mormente no tocante ao direito do consumidor, mais especificamente no que se refere à legitimação para a defesa em juízo de interesses de consumidores. A natureza privatística do contrato, sobretudo daquele pertinente a uma relação de consumo, não rechaça uma ingerência estatal focada na promoção do equilíbrio entre as partes, muito menos retira do poder público, em sentido amplo, o dever constitucional de promover a defesa de direitos de consumidores em juízo, via Ação Civil Pública ou outro instrumento hábil para tal.

Por fim, a mera afirmação de um direito coletivo há de fazer presumir a legitimidade do demandante, tendo em vista o cunho social afeto à matéria veiculada, a qual não pode ser afastada da apreciação do Poder Judiciário.

### 5. Comentário

#### 5.1. Ementa conclusiva do comentário

Artigos 81 e 82 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Ampla legitimidade do Distrito Federal para defender direito coletivo de consumidores em juízo, via Ação Civil Pública. O reajuste abusivo perpetrado pela Golden Cross Assistência Internacional de Saúde incidiu sobre pessoas determinadas, quais sejam, os associados residentes na circunscrição territorial afeta ao citado ente federativo. Configuração de direito coletivo. Legitimidade do Distrito Federal por força do *princípio da presunção de legitimidade "ad causam" ativa pela afirmação de direito*. Incidência do princípio do livre acesso à justiça, preconizado no inciso XXXV, da Constituição da República de 1988.

### 5.2 Fundamento constitucional da defesa do consumidor

Primeiramente, há de se registrar que o texto constitucional impôs ao Estado o dever de promover a defesa do consumidor, na forma da lei (inciso XXXII do artigo 5º), estabelecendo ainda o artigo 48 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias a elaboração, pelo Congresso Nacional, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, no prazo de 120 dias da promulgação da Constituição.

A defesa do consumidor (inciso V do artigo 170) constitui Princípio da Ordem Econômica. Ele conta, no tratamento das Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, com a prerrogativa de ser devidamente informado sobre a incidência de tributos sobre os diversos produtos e serviços (§ 5º do artigo 150).

Até mesmo no âmbito do Direito Administrativo, sede em que vigora o princípio da supremacia do interesse Público sobre o do particular, no tocante aos concessionários e permissionários de serviços públicos, a preocupação do constituinte com o usuário / consumidor ficou sedimentada no inciso II, do parágrafo único, do artigo 175.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, na esteira do texto constitucional, estabelece no artigo 1º “o presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias”.

O caráter cogente se evidencia no que se refere às cláusulas abusivas, nos termos do artigo 51, do CDC, que as fulmina de nulidade, ou mesmo antes, nos artigos 39 a 41, que versam sobre as práticas abusivas. Acerca do interesse social, tem-se que o CDC tem o desiderato de retirar da marginalidade uma enorme coletividade de consumidores acudados pelo poder econômico, dotando-a de instrumentos de acesso à justiça, seja de forma individual, seja coletiva. (WATANABE, 2001, p.24-26)

### 5.3 Da legitimação para a defesa de direito de consumidor em juízo

Relevante assinalar, consoante o inciso II, do parágrafo único, do artigo 81, do CDC <sup>1</sup>, que o substrato fático em trato, referindo-se a direito dos clientes da Golden Cross Assistência Internacional de Saúde, residentes no Distrito Federal, enquadra-se perfeitamente na figura do direito coletivo, para cuja defesa em juízo o artigo 82, do mesmo código, arrolou os legitimados, entre esses o Distrito Federal.

Comentando sobre a ampliação da legitimação para agir, os autores do anteprojeto do CDC apontam:

A legitimação para agir foi ampliada não somente para ensejar o acesso às demandas essencialmente coletivas (art. 81, parágrafo único, nº I e II), como também para permitir a tutela coletiva dos interesses ou direitos individuais ligados entre si pelo vínculo da homogeneidade.

A ampliação foi ao ponto de permitir que as entidades e órgãos da administração pública direta e indireta, mesmo sem personalidade jurídica, possam ter acesso à justiça, desde que especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Código (art. 82, nº III). As associações passaram a ter legitimação *ad causam* pela só autorização estatutária decorrente da enunciação de seus fins institucionais (art. 82, nº IV). (WATANABE, 2001, p.730)

Assim, até mesmo entes não dotados de personalidade jurídica estão legitimados para a defesa do consumidor em juízo, o que revela o escopo da norma consumerista de salvaguardar, da maneira mais ampla possível, no âmbito individual ou coletivo o direito do consumidor.

Na hipótese concreta em análise, malgrado na decisão reformada se tenha reconhecido a legitimidade do Distrito Federal, apontou-se que a esse ente federativo, embora legitimado, faltava interesse.

Consoante lição do Professor Gregório Assagra de Almeida, a afirmação de direito coletivo faz presumir a legitimidade constitucional do Ministério Público ou de qualquer outro legitimado, prescindindo de qualquer investigação acerca da titularidade do direito. (ALMEIDA, 2003, p. 574).

Continua o autor afirmando que é o princípio da presunção de legitimidade "*ad causam*" pela afirmação de direito, que se aplica a todos os legitimados elencados no artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor, senão vejamos:

Esse princípio da presunção da legitimidade pela afirmação de direito também se aplica aos outros legitimados coletivos ativos, por força do que dispõe a Constituição no seu artigo 129, § 1, e a legislação infraconstitucional (arts. 82 do CDC e 5ª da LACP, dentre outros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes. (ALMEIDA, 2003, p. 574).

Dessa forma, a alegação de ausência de interesse por parte do Distrito Federal não se sustenta, razão pela qual, no Acórdão em comento, operou-se a correção de entendimento divorciado do atual estágio de desenvolvimento do Direito Coletivo.

#### 5.4 Ação Civil Pública

O Professor Hugo Nigro Mazzilli, dissertando sobre o a ação civil pública, esclarece:

Ação civil pública ou ação coletiva, como prefere o Código do Consumidor, passou a significar, portanto, não só aquela proposta pelo Ministério Público, como a proposta pelos demais legitimados ativos do art. 5º da Lei n. 7.347/85 e do art. 82 do CDC, e ainda aquela proposta pelos sindicatos, associações de classe e outras entidades legitimadas na esfera constitucional, sempre com objetivo de tutelar interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (isto é, confere-se agora um enfoque subjetivo-objetivo, baseado na titularidade ativa e no objeto específico da

prestação jurisdicional pretendida na esfera cível). (MAZZILLI, 1994, p., 35)

Perfeita interação é aquela entre o Código do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública, como se lê dos artigos 90, 110, 117, todos do CDC, de forma que estão incorporados ao sistema de defesa do consumidor as inovações introduzidas pela Lei 7.347/85, da mesma forma que a esta são aplicáveis todos os avanços do CDC. (WATANABE, 2001, p.732)

Essa interação constitui o sistema de tutela coletiva para a defesa do consumidor (direito coletivo), incidindo, na espécie, as regras de legitimação previstas no artigo 5º, da Lei de Ação Civil Pública, bem como as do artigo 82, da Lei 8.078/90.

Dessa forma, sendo a Ação Civil Pública um dos instrumentos para a defesa de direito de consumidores em juízo, o Distrito Federal tem plena legitimidade para seu manejo, por expressa determinação desse sistema de tutela coletiva.

Os autores do anteprojeto do CDC, tratando especificamente do tema, esclarecem:

LEGITIMAÇÃO DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS – A ampla legitimação dos entes públicos para a tutela dos interesses ou direitos dos consumidores decorre de mandamento constitucional. O inc. XXXII do art. 5º, CF, com efeito, dispõe expressamente que incumbe ao Estado (no sentido amplo) promover, na forma da lei, a defesa do consumidor. E a defesa em juízo é certamente, uma das formas mais importantes de exercício dessa atribuição. (WATANABE, 2001, p.758)

Dessa forma, nos termos do posicionamento doutrinário transcrito, a legitimidade do Distrito Federal para ajuizar ação civil pública em defesa de direito coletivo (direito de consumidores), decorre, na verdade, da própria Constituição da República.

Registre-se, outrossim, a superação da *summa divisio* tradicional (Direito Público e Direito Privado) pela *summa divisio* constitucionalizada, consistente no Direito Individual e no Direito Coletivo, ambos inseridos nos direitos e garantias constitucionais fundamentais (Título II, Capítulo I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Finalmente, valorosa lição do Professor Gregório Assagra de Almeida, nos seguintes termos:

Nesse diapasão, observa-se que não existe efetivamente Estado Democrático de Direito sem instrumentos eficazes de tutela dos interesses e direitos coletivos. Somente haverá a transformação da realidade social com a real implementação do Estado Democrático de Direito, quando for possível a proteção e a efetivação do direitos primaciais da sociedade, como os relacionados ao meio ambiente, ao patrimônio público, ao consumidor, etc. (ALMEIDA, 2003, p. 144) Assim, a decisão reformada viola o princípio do estado democrático de direito, na medida em que nega efetividade a um direito constitucional fundamental, cujo exercício não pode encontrar qualquer obstáculo senão os estabelecidos pelo próprio texto constitucional.

## 6. Conclusão

O acórdão em apreço, acertada e incisivamente, corrigindo do *decisum* em sentido diverso, reconheceu a legitimidade ativa do Distrito Federal para a propositura de Ação Civil Pública para a defesa de direito de consumidores residentes no Distrito Federal (associados da GOLDEN CROSS – Assistência Internacional de Saúde), portanto, de direito coletivo, nos termos do inciso II, do parágrafo único, do artigo 81, do CDC.

A legitimidade e interesse do Distrito Federal evidenciam-se no interesse público insito ao direito coletivo afirmado, bem como no caráter constitucional da obrigação do Estado no tocante à defesa do consumidor.

Consoante já afirmado, na espécie, incide o *princípio da presunção de legitimidade “ad causam” ativa pela afirmação de direito*, não havendo de se perquirir da existência de interesse por parte do ente legitimado.

## Referência:

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo : Saraiva, 2003.
- DE JURE – Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais / Ministério Público do Estado de Minas Gerais. N. 6 (jan/jun. 2006). Belo Horizonte : Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2006.
- MAZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 6 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1994.
- WATANABE, Kazuo. et.al. *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 7 ed. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2001.

## Nota

<sup>1</sup> Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.