



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0042.13.002700-8/001 **Númeraço** 0027008-
Relator: Des.(a) Heloisa Combat
Relator do Acórdão: Des.(a) Heloisa Combat
Data do Julgamento: 21/05/0015
Data da Publicação: 27/05/2015

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - REEXAME NECESSÁRIO - NÃO CONHECIDO - TUTELA DO ACESSO À SERVENTIA POR CONCURSO PÚBLICO - ANDECC - ILEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA.

- Por aplicação analógica do art. 19, caput, da Lei 4717/65, tem-se que sentença que concluir pela carência ou pela improcedência de ação civil pública não está sujeita ao duplo grau de jurisdição, em razão do entendimento recente do colendo Superior Tribunal de Justiça

- Da análise do estatuto social da Associação ANDECC - Associação Nacional de Defesa dos Concursos, inquestionável que a finalidade da associação não guarda pertinência com a proteção ao patrimônio público, da ordem econômica, da livre concorrência, da moralidade, da transparência, da isonomia e da ampla acessibilidade aos cargos públicos, interesses difusos e coletivos de toda a sociedade. Não se trata de criar obstáculos na defesa dos interesses previstos no artigo 5º, V, da Lei 7347/85, tampouco obstaculizar o direito de ação da Associação ANDECC. A ação civil pública não é um instrumento a ser utilizado de maneira indiscriminada, sob pena de seu esvaziamento.

- Ademais, lhe falta o requisito constitucional, de declaração expressa dos associados para que a autora, Associação ANDEC, possa representá-los em juízo, conforme entendimento recente do Excelso Pretório, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 573232, do Tribunal Pleno, julgado em 14.05.2014, tendo sido reconhecida sua repercussão geral.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

- Negado provimento ao recurso, para manter a r. sentença que reconheceu a ilegitimidade da Associação ANDEC.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0042.13.002700-8/001 - COMARCA DE ARCOS - APELANTE(S): ANDECC - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS CONCURSOS PARA CARTÓRIOS - APELADO(A)(S): MARCELO DE OLIVEIRA ROCHA, ESTADO DE MINAS GERAIS

A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 4ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em <NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO>.

DESA. HELOISA COMBAT

PRESIDENTE E RELATORA.

DESA. HELOISA COMBAT (PRESIDENTE E RELATORA)

V O T O

Conheço do apelo, estando presentes os pressupostos subjetivos e objetivos de sua admissibilidade.

Trata-se de apelação cível interposta por ANDECC - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS CONCURSOS PARA CARTÓRIOS nos autos da Ação Civil Pública ajuizada contra o ESTADO



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DE MINAS GERAIS e contra MARCELO DE OLIVEIRA ROCHA, pretendendo a reforma da r. sentença proferida pelo MM. Juiz da 1ª Vara Cível da Comarca de Arcos, que extinguiu o processo sem resolução do mérito, em face da ilegitimidade ativa da associação.

Fundamentou-se o douto julgador no fato de não constar do Estatuto da Associação, entre seus atributos, as finalidades descritas no artigo 5º, inciso V, b, da Lei 7347/85, não podendo ajuizar ação civil pública.

Salienta que a prestação do serviço notarial e registral por pessoas não aprovadas em concurso público fere o interesse da Administração e a Ordem Pública, além de prejudicar o interesse coletivo, no caso, dos consumidores, que deixam de usufruir de serviço prestado por pessoas mais bem preparadas.

Argumenta haver, ainda, prejuízo aos interesses difusos de inúmeros bacharéis em direito que objetivam ascender à função pela via do concurso.

Aduz que a ação civil pública é meio de proteger interesse difuso, conceito no qual o concurso público está compreendido.

Assevera que a associação foi constituída há mais de um ano e que, dentre os seus objetivos, se encontra a defesa da promoção dos concursos públicos para cartórios em todo o país e a garantia de assunção de candidatos aprovados nas serventias extrajudiciais, bens

tuteláveis pela via da ação civil pública.

Decido.

I - DO REEXAME NECESSÁRIO

Em sua manifestação, à douta Procuradoria de Justiça sustenta que há precedentes do c. STJ entendendo que as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se ao reexame necessário, a teor do art. 19 da Lei nº 4.717/65, motivo pelo qual a r. sentença se sujeita ao reexame necessário.

Data venia, sem razão a ilustre Procuradora de Justiça.

A r. sentença julgou extinta a ação civil pública ajuizada por ANDECC - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS CONCURSOS PARA CARTÓRIOS. Na sentença apelada, o Julgador fundamenta que a autora não detém legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública.

Havia entendimentos de que considerando que a sentença foi de extinção da ação civil pública, deveria ser realizado o reexame necessário em relação à sentença que julgou improcedente os pedidos do autor da ação. Contudo, em razão do entendimento recente do colendo Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, noticiado no informativo do último dia 26 de setembro, a extinção do processo, sem resolução do mérito, não está sujeita ao reexame necessário, verbis:

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E REEXAME NECESSÁRIO.

A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência de ação de improbidade administrativa não está sujeita ao reexame necessário previsto no art. 19 da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/1965). Isso porque essa espécie de ação segue um rito próprio e tem

objeto específico, disciplinado na Lei 8.429/1992, não cabendo, neste caso, analogia, paralelismo ou outra forma de interpretação, para importar instituto criado em lei diversa. A ausência de previsão da remessa de ofício, na hipótese em análise, não pode ser vista como uma lacuna da Lei de Improbidade que precisa ser preenchida, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual, devendo, portanto, ser interpretado restritivamente." (REsp 1.220.667-MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 4/9/2014 - acórdão pendente de publicação).

Embora ainda reste polêmica, revejo o entendimento antes adotado, para não conhecer do reexame necessário, conforme venho votando, inclusive como Revisora, acompanhando o entendimento do ilustre Desembargador Dárcio Lopardi (TJMG - Apelação Cível 1.0024.11.089073-8/001, Relator: Des. Dárcio Lopardi Mendes, 4ª CÂMARA CÍVEL, j. 30/04/2015, p. 07/05/2015).

Com tais considerações, **NÃO CONHEÇO DO REEXAME NECESSÁRIO.**

III - MÉRITO

Controverte-se a respeito da adequação da legitimidade da Associação ANDECC - Associação Nacional de Defesa dos Concursos para propor ação civil pública objetivando suspender os efeitos do ato de outorga de delegação da serventia do 2º Cartório de Notas da cidade de Arcos, a declaração de sua vacância, o afastamento de seu titular, a nomeação de seu substituto legal para exercer interinamente a função e a inclusão da serventia em concurso público no prazo de seis meses.

Acerca da legitimidade de Associações para propositura de ação civil pública, deve-se observar dois dispositivos legais que tratam do tema. O primeiro dispositivo é a Lei nº 7347/85, legislação infraconstitucional, que trata expressamente dos legitimados para a

propositura da ação. Ademais, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXI, também trata da legitimidade das entidades associativas.

Portanto, para o melhor deslinde do caso em análise, cumpre averiguar os dispositivos legais, tanto à luz infraconstitucional, como constitucional, a fim de verificar a legitimidade da Associação ANDECC - Associação Nacional de Defesa dos Concursos na presente demanda.

LEI Nº 7.347/85 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A legitimidade para a propositura da ação civil pública encontra-se prevista no artigo 5º, V, da Lei 7347/85, com a redação dada pela Lei 11.448/07 e Lei nº 13.004/14, que preceitua:

"Art. 5º: Tem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...)

v - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1(um ano);

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014)

Deflui-se do dispositivo que a legitimidade das associações para o ajuizamento de ação civil pública está subordinada ao fato de estarem constituídas há mais de um ano e de preverem, dentre suas finalidades, a proteção de algum dos bens tutelados pela ação civil pública.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Tais requisitos são cumulativos, devendo coexistirem para que a associação resulte legitimidade para a ação civil pública.

No caso em comento, não há dúvidas de que o primeiro requisito restou alcançado, sendo a associação constituída em 2008, portanto, mais de um ano antes da propositura desta demanda.

A controvérsia recai sobre o atendimento ao segundo requisito, tendo o douto julgador compreendido que as finalidades institucionais da autora não coincidem com as previstas na alínea b, do inciso V, do artigo 5º, da Lei 7347/85.

Extrai-se do Estatuto da Associação, acostado às f. 34/45, que os seus princípios fundamentais concernem:

a) Defesa dos concursos públicos de provas e títulos para outorga de delegações de notas e registros, promovidos por todos os Tribunais de Justiça, conforme prevê a Constituição Federal;

b) Defesa da manutenção das delegações outorgadas em razão dos concursos públicos de provas e títulos já realizados;

c) Defesa dos concursos públicos de provas e títulos para ingresso, tanto por provimento quanto por remoção, bem como efetiva delegação de todas as serventias vagas dentro do prazo constitucional;

d) Defesa da equidade na valoração dos títulos;

e) Defesa da concessão da outorga das delegações de notas e registros por todos os Tribunais de Justiça;



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

f) Defesa da moralidade, transparência e ampla acessibilidade nos citados concursos públicos;

g) Busca de transparência absoluta na identificação de serventias irregularmente preenchidas e adoção de medidas administrativas, judiciais e políticas, nos limites da lei, para sua regularização mediante concurso;

h) Vigilância permanente da rigorosa observância do limite de seis meses para a interinidade, bem como do cumprimento do critério legal de destinação da serventia vaga para ingresso ou remoção;

i) Amplo acesso às informações a respeito das serventias para os aprovados em fase de escolha, incluindo expectativas de rendimentos e motivos de serem consideradas sub judice;

j) Combate a projetos de lei ou de emenda constitucional que visem à perpetuação de ocupantes irregulares, ou que tenham por objetivo abolir o caráter privado dos serviços notariais e registrais ou a obrigatoriedade do concurso público.

Entendo que os princípios e objetivos da Associação não estão diretamente relacionados aos requisitos previstos na Lei nº 7347/85. Reconheço que o legislador vem buscando uma ampliação da legitimação das associações na defesa dos interesses previstos na alínea 'b' do inciso V do artigo 5º, tanto que já passou por duas alterações legislativas (Lei nº 11.448 e Lei nº 12.966), que ampliaram o grupo de legitimados.

Contudo, nunca houve uma ampliação geral dos legitimados para propositura da ação civil pública. No caso das associações, é necessário que seus objetivos e princípios guardem relações com as finalidades de proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

É princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, as palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia. Não se presumem, na lei, palavras inúteis (Cf. Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 8a. ed., Freitas Bastos, 1965, p. 262).

Não bastasse, o disposto no artigo 5º, V, b, da Lei 7347/85 deve ser interpretado sistematicamente, tendo em vista o disposto no artigo 1º, que elenca como finalidade da ação civil pública tutelar além dos bens descritos no artigo 5º, outros interesses difusos ou coletivos e o patrimônio público e social.

Da análise do estatuto social da Associação ANDECC - Associação Nacional de Defesa dos Concursos, inquestionável que a finalidade da associação não guarda pertinência com a proteção ao patrimônio público, da ordem econômica, da livre concorrência, da moralidade, da transparência, da isonomia e da ampla acessibilidade aos cargos públicos, interesses difusos e coletivos de toda a sociedade.

Não se trata de criar obstáculos na defesa dos interesses previstos no artigo 5º, V, da Lei 7347/85, tampouco obstaculizar o direito de ação da Associação ANDECC - Associação Nacional de Defesa dos Concursos. A ação civil pública não é um instrumento a ser utilizado de maneira indiscriminada, sob pena de seu esvaziamento. Inclusive, o Excelso Pretório já limitou o próprio Ministério Público no uso de ação civil pública:

EMENTA: MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE RIO NOVO-MG. EXIGIBILIDADE IMPUGNADA POR MEIO DE AÇÃO PÚBLICA, SOB ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU PELO SEU NÃO-CABIMENTO, SOB INVOCAÇÃO DOS ARTS. 102, I, a, E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. Ausência de legitimação do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de

interesses difusos, como tais considerados os pertencentes concomitantemente a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não individualizável ou divisível, mas, ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma exigência tributária cuja impugnação, por isso, só pode ser promovida por eles próprios, de forma individual ou coletiva. Recurso não conhecido. (RE 213631, Relator (a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/1999, DJ 07-04-2000 PP-00069 EMENT VOL-01986-02 PP-00263 RTJ VOL-00173-01 PP-00288)

Conforme ressaltou o Julgador de origem, na verdade, a autora defende interesse de seus associados na realização de concursos públicos para cartórios, interesse esse que não se enquadra em nenhuma das proteções enumeradas na alínea 'b' do inciso V do artigo 5º da Lei nº 7.347/85.

Portanto, entendo configurada a ilegitimidade ativa da autora, devendo a ação ser extinta, sem resolução de mérito, conforme entendimento do douto Magistrado de origem.

Nesse sentido, confira-se precedente deste Tribunal:

"EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS CONCURSOS PARA CARTÓRIOS - LEGITIMIDADE AD CAUSAM - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS - CARÊNCIA DE AÇÃO. Não tendo demonstrado que a parte autora detém legitimidade ativa por não preencher os requisitos objetivos obrigatórios do art. 5º da Lei 7.347/85, notadamente a finalidade institucional, o feito deve ser extinto, por ausência de demonstração de legitimidade extraordinária, nos termos dos art. 267, I e VI do CPC." (TJMG - Apelação Cível 1.0016.13.009110-7/001, Relator: Des. Jair Varão, 3ª CÂMARA CÍVEL, j. 15/05/2014, p. 30/05/2014)

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. CARÊNCIA DA AÇÃO. A associação que deixa de provar os requisitos constituição há mais de um ano e que inclui entre suas finalidades institucionais a defesa de um dos bens jurídicos protegidos pela Lei 7.347/1985, carece de

legitimidade ativa para propor ação civil pública." (TJMG - Apelação Cível 1.0017.08.036542-6/001, Relator: Des. José Flávio de Almeida, 12ª CÂMARA CÍVEL, j. 25/08/2010, p. 16/09/2010)

"(...) V.V. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS CONCURSOS PARA CARTÓRIOS - ILEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA - FALTA DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS - LEI FEDERAL Nº 7.347/85, ART. 5º, V - SENTENÇA MANTIDA." (TJMG - Apelação Cível 1.0281.14.000970-1/001, Relator: Des. Audebert Delage , 6ª CÂMARA CÍVEL, j. 16/12/0014, p. 23/01/2015)

Mutatis mutandis, já decidiu esta 4ª Câmara Cível:

"DIREITO CONSTITUCIONAL - DIREITO PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - APELAÇÃO - SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA - DEFESA DOS INTERESSES DA CATEGORIA - NÃO ENQUADRAMENTO NO ARTIGO 5º, INCISO V, ALÍNEA ""B"", DA LEI 7.347/85 - ILEGITIMIDADE ATIVA - SENTENÇA CONFIRMADA - AGRAVO RETIDO PREJUDICADO. No caso do Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de Minas Gerais, como seu nome já indica, o objetivo é a defesa de interesses e organização da classe dos agentes penitenciários, não se enquadrando, portanto, no artigo 5º, inciso V, alínea b, da Lei 7.347/85, que prevê a legitimidade excepcional de determinadas associações para propositura da ação civil pública." (TJMG - Apelação Cível 1.0024.06.134616-9/001, Relator: Des. Moreira Diniz , 4ª CÂMARA CÍVEL, j. 04/09/2008, p. 16/09/2008)

CONSTITUIÇÃO FEDERAL - ARTIGO 5º, XXI

Ademais, a Constituição Federal prescreve que:

"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;"

A Associação ANDECC - Associação Nacional de Defesa dos Concursos é uma entidade associativa, portanto, deve cumprir o preceito constitucional supracitado, caso queira representar seus filiados judicialmente.

Da leitura do Estatuto Social da Associação, em seu artigo 3º, alínea 'c', consta que:

c) Representar e assessorar os associados, em juízo ou fora dele, em ações coletivas e individuais, em qualquer instância ou tribunal ou outro órgão, dentro das possibilidades matérias da Associação, visando à legalidade e ao interesse dos "concursandos" nas flagrantes desigualdades de tratamento, de critérios e de pré-requisitos restritivos.

Pela peça inicial da ação civil pública, verifica que a Associação não está demandando em favor de nenhum filiado, isto é, atua em nome própria, sem autorização expressa de seus associados.

Sendo assim, entendo que o requisito constitucional não está preenchido, já que não basta simples autorização no estatuto social para cumprimento do requisito constitucional.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 573232, que teve sua repercussão geral reconhecida, o culto Ministro Marco Aurélio, do colendo Supremo Tribunal Federal, assim se manifestou, acerca do artigo 5º, XXI da Constituição Federal:

"É inconcebível que haja uma associação que, pelo estatuto, não atue em defesa dos filiados. É inconcebível.

O que nos vem da Constituição Federal? Um trato diversificado, considerado sindicato, na impetração coletiva, quando realmente figura como substituto processual, inconfundível com a entidade embrionária do sindicato, a associação, que também substitui os integrantes da categoria profissional ou da categoria econômica, e as associações propriamente ditas.

Em relação a essas, o legislador foi explícito ao exigir mais do que a previsão de defesa dos interesses dos filiados no estatuto, ao exigir que tenham - e isso pode decorrer de deliberação em assembléia - autorização expressa, que diria específica, para representar - e não substituir, propriamente dito - os integrantes da categoria profissional. (...)

Pode ser em assembléia, mas que o seja. O que não posso é potencializar o estatuto, quando todo e qualquer prevê que a representação pela associação evidentemente existe para defender os interesses dos associados - e concluir que se tem a autorização expressa exigida pela Carta da República. Se o fizer, estarei colocando as associações, em que pese ao tratamento diferenciado da Lei Maior, no mesmo patamar dos sindicatos, no que autorizados, constitucionalmente, a impetrar mandado de segurança"

No mesmo julgamento, o Excelentíssimo Ministro Teori Zavascki, assim se manifestou:

Realmente, a legitimidade das entidades associativas para promover demandas em favor de seus associados tem assento no art. 5º, XXI da Constituição Federal e a das entidades sindicais está disciplinada no art. 8º, III, da Constituição Federal. Todavia, em se tratando de entidades associativas, a Constituição subordina a propositura da ação a um requisito específico, que não existe em relação aos sindicatos, qual seja, a de estarem essas associações "expressamente autorizadas" a demandar. É diferente, também, da legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo, prevista no art. 5º, LXX da Constituição, que prescinde da autorização especial

(individual ou coletiva) dos substituídos (Súmula 629 do STF), ainda que veicule pretensão que interesse a apenas parte de seus membros e associados (Súmula 630 do STF e art. 21 da Lei 12.016/2009).

(...) Quanto a essa questão, a resposta que tem sido dada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não basta a autorização estatutária genérica da entidade associativa, sendo indispensável que a declaração expressa exigida pela Constituição (art. 5º, XXI) seja manifestada ou por ato individual do associado ou por deliberação tomada em assembléia da entidade. Essa orientação foi corroborada em recente e unânime decisão plenária na Rcl 5.215, Rel. Min. Ayres Britto, a saber: (...)

Assim sendo, além da Associação não cumprir o requisito previsto na Lei nº 7.347/85, em seu artigo 5º, V, alínea 'b", lhe falta o requisito constitucional, de declaração expressa dos associados para que a autora, Associação ANDEC, possa representá-los em juízo, conforme entendimento recente do Excelso Pretório, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 573232, do Tribunal Pleno, julgado em 14.05.2014, tendo sido reconhecida sua repercussão geral.

Isso posto, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO**, mantendo a r. sentença de primeiro grau, que julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, reconhecendo a ilegitimidade ativa da Associação ANDECC - Associação Nacional de Defesa dos Concursos.

Custas pela apelante.

<>

DESA. ANA PAULA CAIXETA (REVISORA) - De acordo com o(a) Relator(a).



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO"