

VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

Introdução

Cuida-se, na origem, de ação de obrigação de fazer c/c ressarcimento por danos morais, com pedido de liminar, ajuizada pela ora recorrente contra a Associação dos Agentes de Polícia Civil do Distrito Federal (AAGPC/DF).

Narrou a autora que é servidora da carreira de políticas públicas e gestão governamental e que se associou à AAGPC para contrair empréstimo junto a determinada instituição financeira e gozar de alguns outros convênios existentes na associação. Disse que, na ficha de filiação que preencheu, houve a menção de que o desligamento só poderia ocorrer após a fruição e a quitação dos benefícios oferecidos pela associação, sob pena de multa. Apontou que, posteriormente, preencheu outra ficha objetivando se utilizar da Policlínica, ficha essa na qual se asseverava que a desfiliação só poderia ocorrer após seis meses do início de sua vigência. Relatou que, insatisfeita com os serviços dessa Policlínica e com os demais convênios, solicitou diversas vezes a desfiliação da associação, o que, contudo, foi negado. Apontou que, não conseguindo se desligar, é obrigada a pagar contribuições à associação, as quais são descontadas em sua folha de pagamento.

Pediu que a associação fosse condenada a lhe desligar dos quadros de associados e a lhe repetir os indébitos e pagar indenização por danos morais.

A sentença foi pela parcial procedência dos pedidos, para ordenar a ré que procedesse à desfiliação da autora de seus quadros de associados e condená-la a devolver à autora as contribuições descontadas depois do pedido de desligamento, com juros e correção monetária contados a partir da citação.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios deu provimento ao apelo da associação, assentando ser legar o condicionamento da desfiliação da autora à quitação do débito referente a benefício obtido (na espécie, empréstimo bancário) por intermédio daquela ou o pagamento de multa. Opostos embargos de declaração, foram rejeitados.

Contra esse acórdão, a autora interpôs o presente recurso extraordinário, sustentando ter havido violação do art. 5º, XX, da Constituição Federal.

O presente caso é paradigma do Tema nº 922, que está assim intitulado: “Desligamento de associado condicionado à quitação de débitos e/ou multas”. Cumpre esclarecer que tais débitos são aqueles referentes a benefício obtido pelo associado por intermédio da associação.

Como se nota, a causa gira em torno da liberdade de associação.

Precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a liberdade de associação

Na apreciação da ADI nº 1.416/PI, o Tribunal concluiu pela inconstitucionalidade de disposição de lei estadual a qual estabelecia que eram reconhecidas como entidades representativas da polícia civil da respectiva unidade federativa apenas duas específicas associações. Ao assim estabelecer, tal ato normativo excluía outras associações.

O Relator, Ministro **Gilmar Mendes**, bem destacou que essa disposição feria o art. 5º, XX, do texto constitucional, “tanto na sua dimensão positiva, quanto na sua dimensão negativa (direito de se não associar)”.

A Corte, no julgamento da ADI nº 1.655/AP, assentou a inconstitucionalidade de lei que isentava do IPVA os veículos especialmente destinados à exploração de serviço de transporte escolar desde que devidamente regularizados junto a determinada cooperativa.

Na ocasião, o Relator, Ministro **Maurício Corrêa**, além de apontar que violava o princípio da isonomia conceder isenção do imposto apenas a quem estivesse filiado a tal cooperativa, consignou que a legislação amapaense ofendia o princípio da liberdade de associação. Nesse ponto, indicou que a legislação compelia os filiados a permanecerem filiados em tal associação e obrigava os demais a se filiarem a ela, para usufruir da benesse fiscal. Sua Excelência ainda se amparou nas manifestações da Procuradoria-Geral da República. Cito trecho do voto do Ministro:

“16. Sobre o tema bem esclareceu o Ministério Público Federal, ao asseverar que ‘nos termos do art. 5º, inc. XX, da Constituição Federal, ninguém pode ser compelido a associar-se ou a permanecer associado. Vale dizer, a adesão a determinada entidade associativa, de que são

espécies as cooperativas, é uma faculdade jurídica do indivíduo, não podendo o Estado, ainda que de forma indireta - por meio de concessão de incentivos fiscais, por exemplo - inibir o pleno gozo desse direito fundamental, conferindo certo privilégio exclusivamente em favor de quem se associe - e/ou permaneça associado - a uma determinada cooperativa' (fl. 58)."

No julgamento da ADI nº 3.464/DF, o Tribunal Pleno assentou que violava a liberdade de associação bem como a liberdade sindical, ambos na dimensão negativa, disposição legal que condicionava o recebimento de benefício assistencial (seguro desemprego) à filiação do interessado (pescador) a entidade associativa (colônia de pescadores de sua região).

O Relator, Ministro **Menezes Direito**, após destacar que "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado" (art. 5º, XX) e que "ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato", normas relativas àquela dimensão negativa, asseverou ser "suficiente para configurar a violação dos aludidos princípios que o pescador artesanal seja **apenas indiretamente** compelido a filiar-se à colônia de pescadores" (grifo nosso).

Outro caso interessante foi o RE nº 482.207, no qual se discutiu o direito de escrivães, notários e registradores se desvincularem de regime de previdência complementar, operado por entidade complementar de previdência, tendo presente antiga lei estadual que havia determinado a automática filiação (e, nos termos do acórdão do Tribunal local, sua manutenção) daqueles a essa. Além de ter destacado a facultatividade do regime de previdência privada (art. 202 da Constituição Federal), o Relator, Ministro **Eros Grau**, reiterou a compreensão da Corte sobre o art. 5º, XX, do texto constitucional, consignando que "a liberdade de associação comporta, em sua dimensão negativa, o direito de desfiliação".

Dos casos mencionados, interessa realçar que a Corte assentou a inconstitucionalidade dos meios indiretos neles questionados de se compelir alguém a se filiar ou se manter filiado a entidade associativa, considerando, nessa toada, que os interesses e os valores contrapostos a isso não seriam aptos para superar tal compreensão.

Mais recentemente, no julgamento do RE nº 695.911/SP, Tema nº 492, de minha relatoria, o Tribunal debateu sobre a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não-associado.

Certo de que inexistem princípio de caráter absoluto, perquiri nesse julgamento se existiria ponderação principiológica apta a minimizar o alcance da liberdade de associação em tal contexto. E constatei que o interesse das associações quanto à vedação ao enriquecimento ilícito, ao dever de eticidade, às obrigações **propter rem** não seria o bastante para tanto, por não guardarem esses elementos expressa e direta previsão constitucional, considerando-se o quadro dos instrumentos civilistas.

De outro giro, destaquei que o princípio da legalidade poderia servir para sopesar o princípio da liberdade de associação. De um lado, assegurando que obrigação só é imposta por lei; de outro – e por consequência – garantindo que, na ausência de lei, não há para os particulares impositividade obrigacional, regendo-se a associação somente pela livre disposição de vontades.

Em relação ao quadro em que não há lei, consignei que eventual reconhecimento da possibilidade de se exigir daquele que não deseja se associar o pagamento de taxas ou encargos cobrados em função dos serviços prestados por uma associação a determinada coletividade significaria, na prática, obrigar o indivíduo a se associar, por imposição da vontade coletiva daqueles que, expressamente, anuíram com a associação e seus encargos. Equivaleria, também, a fabricar e legitimar fonte obrigacional que não seja a lei nem a vontade – o que, evidentemente, implica ofensa ao princípio da legalidade e às liberdades individuais, notadamente à garantia fundamental da liberdade associativa

Foi à luz desse entendimento que cheguei à conclusão de que só seria possível a cobrança, por parte de associação, de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado apenas em período que já estava presente a Lei nº 13.465/17 ou anterior lei municipal, desde que os proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis.

Visto a jurisprudência da Corte a respeito da liberdade de associação, passo a analisar, à luz das orientações decorrentes dos julgamentos já citados, a constitucionalidade quanto a condicionar o desligamento de associado à quitação de débitos e/ou multas.

Do desligamento de associado condicionado à quitação de débitos e/ou multas: inconstitucionalidade

Em relação ao presente tema de repercussão geral, verifica-se que estão, em síntese, em conflito os seguintes interesses: de um lado, o do associado de se desligar da associação, não mais ficando sujeito às contribuições periódicas; do outro, o da associação de manter o associado, que continuará contribuindo até a quitação de débitos referente a benefício obtido por intermédio daquela ou o pagamento de multa.

A favor do associado está a dimensão negativa do direito à liberdade de associação. Como acentua José Afonso da Silva, a liberdade de associação contém quatro direitos, dentre os quais, “ **o de desligar-se da associação , porque ninguém poderá ser compelido a permanecer associado e o de dissolver espontaneamente a associação** , já que não se pode compelir a associação a existir”. Já em prol da associação, estão a boa-fé (o associado teria voluntariamente se filiado a ela e aderido a seus termos para usufruir dos benefícios) e o vínculo sinalagmático (ela atua em favor dos associados, os quais, por seu turno, contribuem financeiramente).

Como consignei no julgamento do Tema nº 492, com apoio na ADI nº 1.969/DF, é possível, em tese, a restrição de um direito fundamental em três situações: a) em razão de seu desenho constitucional, quando a própria Constituição prevê limitação para seu exercício; b) em razão da existência de expressa autorização na Constituição da República para que o legislador ordinário, ao expedir ato legal regulamentando seu exercício, o limite; c) ou, ainda, em decorrência de uma ponderação com valores outros que ostentem igual proteção constitucional.

Relativamente à liberdade de associação, apontei lá que não se verifica a possibilidade de sua restrição, mediante o condicionamento ora em debate, com apoio nos itens “a” ou “b” acima mencionados.

Com efeito, no que concerne à liberdade de associação, a expressa previsão constitucional restritiva diz respeito às associações de caráter paramilitar. No mais, a Constituição assegurou amplo exercício de liberdade, dado que ela protegeu as associações da interferência estatal indevida, exigiu manifestação judicial para sua dissolução compulsória e garantiu ao indivíduo o direito de se associar e de se desassociar.

Também aduzi naquele caso que, por outra perspectiva, não há no texto constitucional indicação do direito associativo como dependente de

regulamentação legal. Nesse aspecto, foi peremptória a Constituição ao estabelecer que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (art. 5º, XX, da Constituição Federal).

Pois bem. Resta saber se o condicionamento ora em debate poderia ser instituído com espeque na situação descrita no item “c” mencionado acima. Isso é, cumpre investigar se existe a possibilidade de se ponderar a liberdade de associação (no presente caso, em sua dimensão negativa), a qual possui expressa previsão constitucional, com princípio ou regra em sentido contraposto de igual envergadura constitucional.

A resposta é negativa. Nenhum dos princípios ou das regras (como, v. g., o princípio da boa-fé, a regra da troca mútua decorrente do vínculo sinalagmático e o princípio da vedação do enriquecimento ilícito) passíveis, atualmente, de serem invocadas em favor da associação que impõe o condicionamento em debate guarda expressa e direta previsão constitucional, considerados os instrumentos civilistas.

Ademais, chamo a atenção para o fato de que, na presente controvérsia, inexistente disposição de lei estabelecendo tal condicionamento.

Outrossim, é certo que a associação pode, se for o caso, se valer dos instrumentos de direito – como, por exemplo, o ajuizamento de execução de título extrajudicial, de ação monitória, de ação ordinária etc. – para a cobrança de **eventuais** compensações ou multas em face do sujeito que a ela se filia para obter benefícios, mas, após, dela se desliga, evidenciando conduta incompatível com o interesse associativo. Tal cobrança é, sem dúvida, harmônica com a dimensão negativa da liberdade de associação.

Obviamente que o valor da compensação ou multa deve guardar razoabilidade e proporcionalidade, não podendo, **a priori**, ser idêntico à soma das contribuições que seriam pagas durante o tempo em que o associado continuasse filiado. Note-se, por exemplo, que, em regra, a situação daquele que se desligou da associação, o qual não pode mais obter outros benefícios, se diferencia da situação daqueles que a ela continuam filiados, os quais mesmo podendo ter obtido aquele mesmo benefício, permanecem tendo seus interesses tutelados por ela, na medida do estatuto, e ainda podem gozar de outros benefícios.

Corroborando a compreensão, destaco trechos do parecer da Procuradoria-Geral da República:

“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.

(...)

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 perniciososa 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”.

No mais, tenho, para mim, que não merece prosperar a alegação de que condicionar o desligamento de associado à quitação de débitos e/ou multas existiria para se proteger a isonomia entre os associados. Com efeito, os que se mantêm na associação o fazem por livre vontade. E, nessa toada, continuam a pagar contribuições periódicas para a associação em decorrência disso. A situação desses não se equipara, portanto, à do sujeito que, voluntariamente, se desligou da associação. De mais a mais, em relação a esse, como se viu, pode a associação, pelos meios de direito, realizar cobranças de eventuais compensações ou de multa.

Da análise do caso concreto

Como se viu, o TJDF deu provimento à apelação manejada pela AAGPC/DF, assentando a possibilidade do condicionamento da desfiliação da associada à quitação do débito referente a benefício (na espécie,

empréstimo firmado com certa instituição financeira) obtido por intermédio daquela ou o pagamento de multa.

Interpôs a associada o presente recurso extraordinário, sustentando ter havido ofensa ao art. 5º, XX, da Constituição Federal.

À luz das considerações anteriores, é o caso de se dar provimento ao apelo extremo. Não se desconhece que muitos dos empréstimos bancários firmados por intermédio de associações são mais vantajosos do que os firmados isoladamente. Isso, contudo, não é motivo para a associação condicionar o desligamento de associado que contraiu empréstimo como esse à sua quitação. Também não há razão para a associação condicionar o desligamento de associada ao pagamento de multa.

O condicionamento a que se refere o Tribunal **a quo** violou a dimensão negativa da liberdade de associação. De outro giro, vale lembrar que poderá a associação se valer dos meios de direito para a cobrança da multa em questão em face da ora associada.

Dispositivo

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para restabelecer a sentença.

Proponho a fixação da seguinte tese para o Tema nº 922:

“É inconstitucional o condicionamento da desfiliação de associado à quitação de débito referente a benefício obtido por intermédio da associação ou ao pagamento de multa”.

É como voto.