A Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que, da mesma forma que as associações, as pessoas jurídicas da administração pública indireta, para serem consideradas parte legítima no ajuizamento de ação civil pública, devem demonstrar, entre outros, o requisito da pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o interesse tutelado na demanda coletiva.

Dessa forma, foi reconhecida a ilegitimidade da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo (Procon/SP) para propor ação civil pública contra reajuste de mensalidade de plano de assistência médica administrado pela Caixa Beneficente dos Funcionários do Banco do Estado de São Paulo (Cabesp), entidade de autogestão que, segundo a jurisprudência, não se submete às normas do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

"Não há como considerar titular do interesse, na propositura da ação coletiva, pessoa jurídica da administração pública indireta sem nenhum vínculo com a tese jurídica deduzida, cujo objeto litigioso não se encontra entre aqueles a serem protegidos por sua finalidade institucional", apontou o relator do recurso especial, ministro Antonio Carlos Ferreira.

Na ação civil pública, o Procon alegou que a Cabesp – operadora de saúde voltada para os funcionários do Banespa, posteriormente adquirido pelo Banco Santander – informou aos beneficiários, sem qualquer justificativa e de forma arbitrária, que reajustaria o plano de assistência em 16,1%. Para a entidade de defesa do consumidor, o reajuste seria ilegal e foi aplicado sem demonstração de sua prévia aprovação pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

O juízo de primeiro grau determinou liminarmente a suspensão do reajuste. A decisão foi mantida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, segundo o qual o Procon teria legitimidade para propor a ação porque, embora não se aplique o CDC aos planos administrados por entidades de autogestão, a Lei 7.347/1985, em seu artigo 5º, inciso IV, legitimaria as fundações para propor ação civil pública.

Integrantes da administração indireta não são procuradores universais

O ministro Antonio Carlos explicou que, no caso das associações – pessoas jurídicas de direito privado –, o artigo 5º da Lei 7.347/1995 exige, expressamente, a comprovação da pertinência temática para a propositura de ação civil pública, circunstância que não é estabelecida especificamente para as entidades públicas.

"Por conseguinte, em uma interpretação literal do artigo 5º da Lei 7.347/1985, não seria necessária a comprovação da representatividade adequada para que as autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista ajuízem ações coletivas", comentou o magistrado.

Caso fosse adotado esse entendimento, ponderou o relator, os integrantes da administração pública indireta passariam a ter amplos poderes – concorrendo, inclusive, com as finalidades institucionais do Ministério Público e da Defensoria Pública – e se tornariam "procuradores universais", com legitimidade para ajuizar diversas demandas coletivas, independentemente de sua área de atuação.

Segundo o ministro, contudo, essa concepção ignora as competências legais e estatutárias que delimitam o espectro de atuação das pessoas jurídicas integrantes da administração indireta.

Ação civil pública do Procon não discutia relação de consumo

No caso dos autos, Antonio Carlos Ferreira lembrou que o Procon/SP é fundação com personalidade jurídica de direito público, cujos objetivos institucionais são elaborar e executar a política estadual de proteção e defesa do consumidor.

Por outro lado, explicou, a ação coletiva buscava a proteção dos interesses dos associados da Cabesp, mas, nos termos da Súmula 608 do STJ, não se aplica o CDC ao plano de saúde administrado por entidade de autogestão, tendo em vista a inexistência de relação de consumo.

"Dessa forma, tendo o Procon/SP o objetivo institucional de elaboração e execução da política estadual de defesa do consumidor, e não visando a presente ação coletiva a proteção de relação consumerista, verifica-se ausente o pressuposto da pertinência temática", concluiu o relator ao acolher o recurso da Cabesp e extinguir a ação sem resolução do mérito.

REsp 1978138

Fonte: STJ, em 28.03.2022