

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator):

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de Recursos Extraordinários interpostos em face de acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, nos quais se discute a constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator (Tema 1075 da Repercussão Geral).

Ressalto, inicialmente, que o recorrente apontou ofensa ao art. 97/CF e à SV 10. Essa alegação, entretanto, foi afastada quando reconsiderei a decisão de provimento dos Recursos Extraordinários por ter constatado que, efetivamente, a controvérsia fora analisada pela Corte Especial do STJ.

Conforme destacado no relatório, inicialmente dei provimento aos Recursos Extraordinários, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à Turma de origem, para que submetesse à Corte Especial do STJ a análise da questão constitucional incidental, com observância da regra constitucional da reserva de plenário (Doc. 58). Porém, mediante agravo interno interposto pelo IDEC, reconsiderei a decisão, tendo em vista que o Acórdão recorrido já havia sido prolatado pela Corte Especial do STJ, em sede de embargos de divergência opostos pelo IDEC, sem qualquer violação ao artigo 97 da Constituição Federal ou à SV 10.

Afastada a violação alegada pelo requerente, foi submetida a matéria à análise do Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que reconheceu a repercussão geral da questão recursal remanescente (TEMA 1075), ou seja, a constitucionalidade do artigo 16 da LACP:

“Recursos extraordinários nos quais se examina, à luz dos arts. 2º; 5º, incisos XXXVII, LIII e LIV; 22, inciso I; e 97 da Constituição Federal, se o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública se harmoniza com a Constituição de 1988.”

Portanto, estando preenchidos todos os pressupostos legais e constitucionais de admissibilidade dos apelos extremos, passo à análise do mérito.

II - INEXISTÊNCIA DE JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA SOBRE O TEMA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Na presente hipótese, importante afastar a incidência do Tema 499 de Repercussão Geral, pois não guarda relação com a controvérsia aqui discutida.

Naquele julgado, de relatoria do eminente Ministro MARCO AURÉLIO, fixou-se a seguinte tese:

“A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento.”

O Plenário do STF, no julgamento, salientou, inclusive, que o entendimento alcançado cingia-se à eficácia subjetiva da coisa julgada de ação coletiva de rito ordinário (artigo 2º-A da Lei nº 9.494/1997), assertiva que foi ratificada nos embargos de declaração opostos em face do acórdão do precedente vinculante, não analisando a questão dos efeitos *erga omnes* ou mesmo de eventual limitação territorial prevista no artigo 16 da LACP.

A presente hipótese é diversa e está adstrita ao alcance da sentença proferida em sede de ação civil pública que, segundo o art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pelo art. 2º da Lei 9.494/1997, prevê:

“ fará coisa julgada erga omnes , nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”

A definição dessa matéria ainda está pendente de análise por parte desta CORTE SUPREMA, não existindo manifestação definitiva a respeito da constitucionalidade do aludido art. 16 da LACP, pois, efetivamente, a liminar deferida pelo Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL na ADI 1576-MC, de relatoria do eminente Ministro MARCO AURÉLIO, em que se analisou a Medida Provisória 1.570/1997, não alcançou o art. 3º da MP, que retratava a mesma redação do atual art. 16 da LACP, conforme se verifica na Ementa da decisão:

“TUTELA ANTECIPADA - SERVIDORES - VENCIMENTOS E VANTAGENS - SUSPENSÃO DA MEDIDA - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. Ao primeiro exame, inexistente relevância jurídica suficiente a respaldar concessão de liminar, afastando-se a eficácia do artigo 1º da Medida Provisória nº 1.570/97, no que limita o cabimento da tutela antecipada, empresta duplo efeito ao recurso cabível e viabiliza a suspensão do ato que a tenha formalizado pelo Presidente do Tribunal a quem competir o julgamento deste último. LIMINAR - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL ANTECIPADA - CAUÇÃO - GARANTIA REAL OU FIDEJUSSÓRIA. Na dicção da ilustrada maioria, concorrem a relevância e o risco no que o artigo 2º da Medida Provisória nº 1.570/97 condicionou a concessão da liminar, ou de qualquer medida de caráter antecipatório, à caução, isso se do ato puder resultar dano a pessoa jurídica de direito público. SENTENÇA - EFICÁCIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Em princípio, não se tem relevância jurídica suficiente à concessão de liminar no que, mediante o artigo 3º da Medida Provisória nº 1.570/97, a eficácia *erga omnes* da sentença na ação civil pública fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator.

(ADI 1576 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/1997, DJ 06-06-2003 PP-00029 EMENT VOL-02113-01 PP-00123)”

Observe-se, ainda, que, em razão das sucessivas reedições da MP, sem que o autor da ação tivesse aditado a petição inicial, declarou-se o prejuízo da ação direta de inconstitucionalidade (decisão proferida em 17/7/1997, publicada no DJ de 7/8/1997), sem que houvesse qualquer deliberação definitiva sobre a compatibilidade, ou não, do art. 16 da LACP com a Constituição.

Necessária, portanto, a definição sobre a constitucionalidade, ou não, do referido artigo 16 da LACP, conforme admitido por este PLENÁRIO em Repercussão Geral.

III - STATUS CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS E DOS INSTRUMENTOS PARA SUA EFETIVAÇÃO.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua efetividade, conforme vem reconhecendo esta SUPREMA CORTE (RE 195.056, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 30/5/2003; RE 631.111, Tema 471 /RG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno; RE 643.978, Tema 850, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJ de 25/10/2019).

O texto constitucional previu o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX), bem como repetiu – ampliando seu escopo – a previsão da ação popular, no inciso LXXIII do artigo 5º, estabelecendo verdadeiro exercício de um direito relacionado à cidadania, ao prever que *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”*.

Observe-se, também, que, não só o artigo 129, inciso III, constitucionalizou o instrumento da “ação civil pública”, como, expressamente, previu ser atribuição do Ministério Público *“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”*, como também, em seu § 1º, determinou que *“A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”*, exatamente para ampliar a proteção aos interesses difusos e coletivos.

O processo de amadurecimento desse sistema protetivo aos interesses difusos e coletivos, que nasceu embrionariamente com a edição da Lei 4.717

/1965, para disciplinar a ação popular, inicialmente com exclusiva tutela do patrimônio público, e, posteriormente, com a Lei da Ação Civil Pública - Lei 7.347/1985, inaugurou um sistema processual coletivo direcionado à pacificação social no tocante a litígios metaindividuais, atingiu *status* constitucional em 1988, quando esse importante fortalecimento dos interesses difusos e coletivos decorreu de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados *direitos humanos de terceira geração ou dimensão*, também conhecidos como *direitos de solidariedade ou fraternidade*, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos, à proteção integral das crianças, adolescentes e idosos, à defesa do consumidor, entre outros interesses de grupos menos determinados – ou até indeterminados – de pessoas, pois entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso (JOSÉ MARCELO VIGLIAR. *Ação civil pública*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 42 e ss.), pois o que se pretende, como destacado pelo professor CELSO LAFER, é transcender a esfera protetiva de indivíduos “*considerados em sua expressão singular*” para efetivar a proteção “*exclusivamente nos grupos primários e nas grandes formações sociais*” (*A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, *apud* discurso de posse do Ministro CELSO DE MELLO como Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL).

O comando constitucional de imprimir maior efetividade à proteção dos interesses difusos e coletivos foi atendido com a edição do Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/1990, cujo artigo 90, somando-se ao artigo 21 da LACP, ao determinar a aplicação mútua de suas normas, estabeleceu verdadeiro microsistema processual coletivo, com destaque para a eficácia *erga omnes* da sentença proferida na ação civil pública.

IV - COISA JULGADA *ERGA OMNES* E LIMITAÇÃO TERRITORIAL.

Importante lembrarmos que a versão original do art. 16 da LACP previa a coisa julgada *erga omnes* da sentença civil proferida em processo na qual decididos direitos difusos e coletivos, o que foi estendido pelo CDC para contemplar direitos individuais com dimensão coletiva (art. 103).

Em relação aos efeitos da coisa julgada, a redação original do artigo 16 da Lei 7.345/1985 baseou-se no artigo 18 da Lei da Ação Popular (Lei 4.717

/1965), que exhibe o mesmo conteúdo (*A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível " erga omnes ", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova*) e cuja integral aplicação foi reconhecida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da Pet 3388 ED/RR – RORAIMA, DJe de 4/2/2012, em que se definiram as questões sobre as ações individuais relativas ao direito dos portadores dos títulos de propriedade nas áreas da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, tendo afirmado o Ilustre Relator, Min. ROBERTO BARROSO:

“(...) 39. Convém explicitar o ponto. Na Pet 3.388/RR, o Supremo Tribunal Federal julgou tão somente a validade da Portaria/MJ nº 534 /2005 e do Decreto Presidencial de 15.04.2005. Não foram apreciados os outros processos que discutem questões individuais relacionadas à Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

40. Ocorre, porém, que, uma vez transitadas em julgado, as sentenças de mérito proferidas em ação popular são oponíveis *erga omnes*, nos termos do art. 18 da Lei nº 4.717/65, ressalvados apenas os casos de insuficiência de provas. Disso resulta que todos os processos relacionados a essa terra indígena deverão adotar, como necessárias, as seguintes premissas: (i) a validade da Portaria/MJ nº 534/2005 e do Decreto Presidencial de 15.04.2005, observadas as condições previstas no acórdão; e (ii) a caracterização da área como terra indígena, para os fins dos arts. 20, XI, e 231, da Constituição do que resulta não poderem persistir pretensões possessórias ou dominiais de particulares, salvo no tocante a benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF/88, art. 231, § 6º).”

Assim, concluiu o PLENÁRIO;

“Nesse sentido, as condições integram o objeto do que foi decidido e fazem coisa julgada material. Isso significa que a sua incidência na Reserva da Raposa Serra do Sol não poderá ser objeto de questionamento em eventuais novos processos”.

A LACP e o CDC, legislativamente, portanto, seguiram o mesmo padrão de eficácia das decisões judiciais protetivas dos interesses difusos e coletivos.

O Código de Defesa do Consumidor, concretizando o comando constitucional inscrito no art. 5º, XXXII, de efetivação na proteção ao consumidor como direito fundamental, reforçou a ideia de que, na proteção dos direitos metaindividuais, a coisa julgada é *erga omnes* ou *ultrapartes*, o que significa dizer que os efeitos subjetivos da sentença devem abranger todos os potenciais beneficiários da decisão judicial; não há qualquer menção na norma à limitação territorial.

Os artigos 93 e 103 do diploma consumerista são claros e precisos nesse sentido:

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas

individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.”

Nessa mesma direção, no sentido de afastar os limites territoriais à eficácia da decisão, o PLENÁRIO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao homologar o Termo Aditivo ao “Acordo Coletivo de Planos Econômicos” (ADPF 165 Acordo-segundo, Rel. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 29/5/2020, DJe de 18/6/2020), estabeleceu que “as cláusulas que fazem referência à base territorial abrangida pela sentença coletiva originária devem ser interpretadas favoravelmente aos poupadores, **aplicando-se o art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, em detrimento do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (...)**”. Confirma-se a manifestação do Ilustre Relator quanto a tal aspecto:

“Impende observar, outrossim, que as cláusulas que fazem referência à base territorial abrangida pela sentença coletiva originária (e.g. , cláusula 6.1.h.1) devem ser interpretadas favoravelmente aos poupadores, aplicando-se o art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, em detrimento do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, prestigiando-se o atual posicionamento do STJ a respeito, tal como cristalizado no Recurso Especial 1.243.887/PR, julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos.

Eis a redação do Tema 480:

“A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)”.

A alteração promovida pela Lei 9.494/1997, fruto da conversão da MP 1.570/1997, veio na contramão do avanço institucional de proteção aos direitos metaindividuais, na tentativa de restringir os efeitos *erga omnes* da

coisa julgada nas demandas coletivas aos limites da competência territorial do órgão prolator (“ *Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes , nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova*”).

Em importante artigo intitulado “*Ação civil pública refém do autoritarismo*”, a professora ADA PELLEGRINI GRINOVER deu voz à indignação do meio jurídico com a alteração, atribuindo-a a ingerências políticas e econômicas, que buscavam restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, a fim de minimizar os impactos dessas decisões em um cenário econômico no qual se ampliavam os programas de privatizações de entes públicos (Revista de Processo, n. 96).

Independentemente, porém, das críticas sobre eventuais ingerências políticas e econômicas, a alteração legislativa parecia ter incidido em grave defeito de técnica legislativa, ao confundir os efeitos da decisão com sua qualidade de imutabilidade e indiscutibilidade decorrentes da coisa julgada; na clássica lição de ENRICO TULLIO LIEBMAN,

“a coisa julgada não é o efeito ou um dos efeitos da sentença, e sim uma qualidade, uma qualificação particular de tais efeitos, isto é, sua imutabilidade. Independentemente da coisa julgada, a sentença tem sua eficácia “natural”, obrigatória e imperativa, que deriva simplesmente de sua natureza de ato de autoridade, de ato de Estado (Eficácia e Autoridade da Sentença e outros Escritos sobre a Coisa Julgada, tradução de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires, tradução posterior à edição de 1945 de Ada Pellegrini Grinover, Rio de Janeiro: Forense, 2007, 4 ed., p. 194).

Clássica lição, inclusive, que foi seguida pelo CPC/2015, que alterou a redação que constava no art. 467 do CPC/1973 (*Art. 467. Denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário*), que passou a figurar no art. 502 do novo diploma processual com o seguinte teor: “ *Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso*”.

A sentença espraia seus efeitos aos limites objetivos e subjetivos da lide, não importando onde se localizem as partes beneficiadas, não se relacionando com a competência territorial do órgão jurisdicional, que somente limita o exercício da jurisdição, e não os efeitos ou a eficácia da sentença, os quais têm correlação com os limites da lide e das questões decididas.

Essa compreensão vem sendo adotada de longa data pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao apontar que a distinção “entre os conceitos de eficácia e de autoridade da sentença, torna inóqua a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada estabelecida pelo art. 16 da LAP. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. Mesmo limitada aquela, os efeitos da sentença produzem-se erga omnes, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador” (REsp 411.529/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, julgado em 24/6/2008, DJe de 5/8/2008). Nesse mesmo sentido: REsp 557646/DF, Rel. MIN. ELIANA CALMON, Segunda Turma, julgado em 13/4/2004, DJ de 3/6/2004, p. 314; CC 109.435, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Terceira Seção, DJe de 15/12/2010; Resp 399.357, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, DJe de 20/4/2009.

A doutrina processual majoritariamente adota o mesmo entendimento. Veja-se primeiramente a lição de HUGO NIGRO MAZZILLI, no tocante ao CDC:

“O CDC estende a competência do juiz prolator a todo Estado ou a todo o País, conforme se trate de dano regional ou nacional (art. 93, II). (...)Assim, os limites da competência territorial do órgão prolator de que trata o art. 16 da Lei n. 7.347/85 não são aqueles fixados na regra de organização judiciária quanto à competência do juízo, mas, sim, os que decorrem do art. 93 do CDC em função do alcance do dano que deu causa à demanda” (A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. São Paulo: Saraiva, 2007, 20 ed., p. 527-528).

E prossegue o ilustre autor:

“Com efeito, a Lei 9.494/97 confundiu competência com coisa julgada. A imutabilidade *erga omnes* de uma sentença não tem nada a ver com a competência do juiz que a profere. A competência importa

para saber qual órgão da jurisdição vai decidir a ação; mas a imutabilidade do que ele decidiu estende-se a todo o grupo, classe ou categoria de lesados, de acordo com a natureza do interesse defendido, o que muitas vezes significa, necessariamente, ultrapassar os limites territoriais do juízo que proferiu a sentença". (A defesa dos interesses difusos em Juízo, 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 698)

Na mesma direção, comentando a respeito das ações coletivas em defesa dos interesses individuais homogêneos, ADA PELLEGRINI GRINOVER adverte que, ao limitar-se o alcance da decisão segundo critérios de competência, afronta-se não só o art. 103 do CDC, como se desconsidera a diretriz do art. 93, II:

"Evidentemente, a decisão deve servir para todo o território nacional. Esse dispositivo aplica-se aos demais casos de interesses que alcancem grupos e categorias de indivíduos, mais ou menos determináveis, espalhados pelo território nacional (Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 942).

Em outro estudo doutrinário, a saudosa mestra das Arcadas assinala que:

" o indigitado dispositivo da lei tentou (sem êxito) limitar a competência, mas em lugar algum aludiu ao objeto do processo. Ora, o âmbito da abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, e não pela competência. Esta nada mais é do que a relação de adequação entre o processo e o juiz, nenhuma influência tendo sobre o objeto do processo. Se o pedido é amplo (de âmbito nacional) não será por intermédio de tentativas de restrições da competência que o mesmo poderá ficar limitado " (A Aparente Restrição da Coisa Julgada na Ação Civil Pública: Ineficácia da Modificação ao Artigo 16 pela Lei 9.494/1997, in *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*, São Paulo, Max Limonad, 1998, p. 12).

Nessa linha também são os ensinamentos de NELSON NERY JÚNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY (Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil Extravagante em vigor. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2001, p. 1558); CÁSSIO SCARPINELLA BUENO (*Curso Sistematizado de Direito Processual Civil* :

direito processual público, direito processual coletivo, vol. 2, tomo III, 3ª edição, revista e atualizada. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 201/202); RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO (*Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. Lei 7.347/1985 e legislação complementar. 15. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, edição virtual, capítulo sobre a coisa julgada*).

A finalidade da nova redação do artigo 16 da LACP, em que pese referir-se à coisa julgada, foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, como salientado pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI, em artigo doutrinário (Processo Coletivo, Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos, São Paulo: *Revista dos Tribunais*. 2017, p. 73).

Pretendeu-se, portanto, fracionar por células territoriais a defesa dos interesses difusos e coletivos de grupos menos determinados – ou até indeterminados – de pessoas, limitar os efeitos da sentença unicamente aos titulares do direito pleiteado residentes no território do juiz sentenciante.

A alteração legislativa passou a exigir aos legitimados, nos casos em que a lesão ou ameaça a direito ou interesse fosse de âmbito regional ou nacional, a propositura de tantas demandas quanto fossem os territórios em que residem as pessoas lesadas, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional.

Ocorre, porém, que, na ação civil pública, os beneficiados podem ser indetermináveis – direitos difusos –, ou indeterminados, em um primeiro momento – direitos coletivos e individuais homogêneos –, sendo possível que os titulares do direito estejam dispersos em diferentes Municípios ou Estados; ou ainda em todos os Estados e Municípios brasileiros; mas sempre devendo ser observados, na efetividade da prestação jurisdicional, os princípios da igualdade e da eficiência.

A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo *a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais*, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento

jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, porque o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, como ocorre na presente hipótese.

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas, como, infelizmente, ocorreu com a nova redação do artigo 16 da LACP. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, o Poder Judiciário, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social ou mesmo por meros e irrazoáveis critérios territoriais.

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Como justificar que titulares de direitos difusos ou coletivos, somente por serem pertencentes a um grupo determinado ou determinável de pessoas, não possam ser alcançadas pelos efeitos *erga omnes* de decisão judicial por mera ficção territorial.

Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado, o que não ocorreu com a nova redação do artigo 16 da LCP, que pretendeu, inclusive enfraquecer a

constitucionalização do sistema protetivo dos direitos metaindividuais, pois, como também ressaltado pela Procuradoria-Geral da República:

“sob a perspectiva da jurisdição constitucional, a limitação territorial prevista no art. 16 da Lei 7.347/1985, na redação dada pela Lei 9.494/1997, esbarra nos preceitos norteadores da tutela coletiva, bem como nos comando pertinentes ao amplo acesso à Justiça e à isonomia entre os jurisdicionados”.

Nessas hipóteses, esse fracionamento meramente territorial dos efeitos da decisão também parece ignorar o longo processo jurídico-político de amadurecimento do sistema protetivo aos interesses difusos e coletivos e contrariar, frontalmente, o comando constitucional de imprimir maior efetividade à sua real efetivação, contrariando o princípio constitucional da eficiência, uma vez que regime processual disforme não seria eficaz, pois os interesses difusos e coletivos acabariam, como aponta RODOLFO MANCUSO, privados de “*tutela judicial em sua dimensão coletiva, reconvertido e pulverizado em multifárias demandas individuais*” (Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 11 ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2009, p. 325).

O *princípio da eficiência*, consagrado constitucionalmente no *caput* do artigo 37, é aquele que impõe a todos os agentes públicos, inclusive os magistrados, a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

O Poder Judiciário precisa ser *eficiente*, ou seja, deve produzir o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade e produzindo “resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar” (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 73-74), que, na presente hipótese, são a eficaz prestação jurisdicional e a garantia da segurança jurídica em todo o território nacional, pois, como salientado pela Procuradoria-Geral da República:

“A resolução da ação coletiva há de atender ao real e legítimo propósito constitucional de viabilizar um comando judicial célere e uniforme, em atenção à extensão do interesse metaindividual vindicado”.

Esse inconstitucional fracionamento territorial foi bem salientado pelo eminente Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, do Superior Tribunal de Justiça, ao relatar o REsp representativo da controvérsia 1.243.887/PR, no qual se amparou o acórdão recorrido para julgar procedentes os embargos de divergência:

“A apontada limitação territorial dos efeitos da sentença não ocorre nem no processo singular, e também, como mais razão, não pode ocorrer no processo coletivo, sob pena de desnaturação desse salutar mecanismo de solução plural das lides.

A prosperar tese contrária, um contrato declarado nulo pela justiça estadual de São Paulo, por exemplo, poderia ser considerado válido no Paraná; a sentença que determina a reintegração de posse de um imóvel que se estende a território de mais de uma unidade federativa (art. 107, CPC) não teria eficácia em relação a parte dele; ou uma sentença de divórcio proferida em Brasília poderia não valer para o judiciário mineiro, de modo que ali as partes pudessem ser consideradas ainda casadas, soluções, todas elas, teratológicas.”

Patente, pois, o desrespeito aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional, como bem destacado pela Procuradoria-Geral da República, que destacou:

“Interpretação nesses moldes aponta para a existência de um direito fundamental à tutela jurisdicional coletivo adequada, compreendida essa como a que (i) facilite o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV); (ii) favoreça a efetiva e eficaz entrega da prestação jurisdicional (arts. 5º, LXXVIII, 37, *caput*, 127, *caput*, e 129, *caput* e III); (iii) dê tratamento isonômico aos jurisdicionados (art. 5º, *caput*); e (iv) proteja a vulnerabilidade dos detentores do direito coletivo reivindicado (art. 5º, XXXII, XXXV e XXXVI)”.

O atentado aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional é flagrante, pois, ao limitar os efeitos

da sentença aos beneficiados residentes no território da competência do julgador, impõe-se a obrigatoriedade de que diversas ações, com o mesmo pedido e causa de pedir, sejam ajuizadas em diferentes comarcas ou regiões, possibilitando a ocorrência de julgamentos contraditórios; além de enfraquecer a efetividade da prestação jurisdicional e a segurança jurídica, pois permite que sujeitos vulneráveis, que foram afetados pelo dano, mas que residem em local diferente daquele da propositura da demanda, não sejam tutelados.

Dessa maneira, *em respeito à unidade da Constituição*, que exige da interpretação constitucional evitar contradições entre suas normas; *à máxima efetividade ou à eficiência*, pela qual a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe conceda e *à justeza ou à conformidade funcional*, em que os órgãos encarregados da interpretação da norma constitucional não poderão chegar a uma posição que subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário, não é possível compatibilizar a indevida restrição criada pelo artigo 16 da LACP com os princípios da igualdade e da eficiência na prestação jurisdicional, bem como torna-se incompatível com a consagração constitucional da ação civil pública como verdadeiro instrumento de garantia dos direitos fundamentais de terceira geração.

Concluo, portanto, pela inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997.

V – COMPETÊNCIA PARA PROCESSAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, EM LITÍGIOS DE ÂMBITO NACIONAL OU REGIONAL

O afastamento da restrição territorial aos efeitos *erga omnes* da decisão em sede de ação civil pública torna essencial a correta aplicação das regras processuais de fixação de competência para definição do órgão julgador, no intuito de impedir a escolha de juízos aleatórios para processo e julgamento de ações que versem sobre direitos regionais ou nacionais.

O ordenamento jurídico soluciona esse problema. Quanto às ações civis públicas, cujo objeto seja de âmbito apenas local, o art. 2º da Lei 7.347/1985

estabelece que “ as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa ”.

No tocante ao juízo competente para o processamento de ações civis públicas, cuja sentença tenha projeção regional ou nacional, inexistindo norma expressa na LACP, seu art. 21 remete à aplicação subsidiária do Código de Defesa do Consumidor, pois, como já me referi, anteriormente, o Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/1990, em seu artigo 90, somando-se ao artigo 21 da LACP, determina a aplicação mútua de suas normas, estabelecendo um verdadeiro microssistema processual coletivo.

Dessa maneira, deve ser aplicado o art. 93 do CDC, com destaque para o inciso II:

“Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente” .

Portanto, em se tratando de ação civil pública com abrangência nacional ou regional, sua propositura deve ocorrer no foro, ou na circunscrição judiciária, de capital de Estado ou no Distrito Federal. Em se tratando de alcance geograficamente superior a um Estado, a opção por capital de Estado evidentemente deve contemplar uma que esteja situada na região atingida.

Nesse sentido, inclusive, já se posicionou a jurisprudência do Colendo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: AgInt no AREsp 1023553/AC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Primeira Turma, julgado em 29/6/2020, DJe de 1º/7/2020; AgInt no AREsp 944.829/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, Primeira Turma, julgado em 14/5/2019, DJe de 12/6/2019; REsp 944.464/RJ, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, Terceira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe de 11/2/2009.

No mesmo sentido, os ensinamentos de RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO a propósito do tema:

“Impende que se dê primazia à regra *específica* de competência estabelecida no art. 93 do CDC (Lei 8.078/90), onde o legislador infraconstitucional optou pela distinção entre danos de âmbito *local*, de um lado, e de âmbito *regional/nacional*, de outro, salientando-se ainda que, estando essa norma situada na *parte processual* desse Código, traslada-se (junto com todo o Título III) para o âmbito das ações civis públicas, conforme o autoriza o art. 117 da Lei 8.078/90, que acrescentou o art. 21 à Lei 7.347/85”. (Ação civil pública : em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores : Lei 7.347/1985 e legislação complementar 15. ed., rev., atual. e ampl.. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2019, edição virtual, capítulo sobre foro competente)

Importante, igualmente, solucionar um segundo problema, referente à competência, de maneira a impedir decisões conflitantes proferidas por juízos diversos em sede de ação civil pública.

O ordenamento jurídico possibilita a definição prévia de um critério que impeça esse problema, com base nos arts. 55, parágrafo 3º, e 286 do Código de Processo Civil de 2015; e do art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, que reproduzo:

CPC/2015:

“Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.”

“Art. 286. Serão distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza:

I - quando se relacionarem, por conexão ou continência, com outra já ajuizada;

II - quando, tendo sido extinto o processo sem resolução de mérito, for reiterado o pedido, ainda que em litisconsórcio com outros autores ou que sejam parcialmente alterados os réus da demanda;

III - quando houver ajuizamento de ações nos termos do art. 55, § 3º ao juízo prevento.”

LACP/1985:

“Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.”

Dessa maneira, o juiz competente – nos termos do artigo 2º da LACP e 93 do CDC, que primeiro conhecer da matéria ficará prevento para processar e julgar todas as demandas que proponham o mesmo objeto.

Esta é, igualmente, a solução que vem sendo empregada pelo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: CC 126.601/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Primeira Seção, DJe de 5/12/2013; CC 151.550/CE, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, Primeira Seção, julgado em 24/4/2019, DJe de 20/5/2019; CC 141.322/RJ, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, Segunda Seção, julgado em 25/11/2015, DJe de 11/12/2015; CC 126.601/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Primeira Seção, julgado em 27/11/2013, DJe de 5/12/2013; CC 115.532/MA, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Primeira Seção, julgado em 14/3/2011, DJe de 9/5/2011.

VI - CONCLUSÃO

Em relação ao **caso concreto**, o Superior Tribunal de Justiça acolheu os embargos de divergência do IDEC para restabelecer o acórdão do Tribunal de origem, assentando ser indevido limitar a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão judicante.

Assim, em face das razões expendidas, o acórdão atacado merece ser mantido, pois admitiu a extensão dos limites subjetivos da decisão tomada na ação civil pública a todo o país.

Por todo o exposto, **NEGO PROVIMENTO** aos Recursos Extraordinários.

Proponho a seguinte TESE:

I - É inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997.

II – Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990.

III – Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 2023/2021 00:00