

VOTO - VISTA

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (voto-vista): Trata-se de recursos extraordinários interpostos pelo Itaú Unibanco S.A. e pela Caixa Econômica Federal, conjuntamente com Banco Bradesco S.A., Banco Alvorada S.A., Banco do Brasil S.A e Banco Santander Brasil S.A., nos quais está em debate a constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985 (“*A sentença civil fará coisa julgada erga omnes , nos limites da competência territorial do órgão prolator*”), diante do comando constitucional dos arts. 2º; 5º, XXXVII, LIII e LIV; 22, I; e 97 da Constituição Federal .

Eis a ementa do acórdão do STJ:

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. IDEC. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA DECISÃO. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO NÃO IMPUGNADO. ENUNCIADO N. 283 DA SÚMULA DO STF. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. I - Não há se falar em declaração de inconstitucionalidade, tampouco o afastamento do art. 16 da Lei n. 7.347/85, mas tão somente a interpretação do direito infraconstitucional aplicável à espécie. II - Não cabe ao Superior Tribunal de Justiça, ainda que para o fim de prequestionamento, examinar na via especial suposta violação de dispositivo constitucional, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. III - A pretensão de modulação dos efeitos do acórdão embargado ou a concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário não configuram omissão e tampouco podem render ensejo a embargos de declaração. IV - É entendimento desta Primeira Seção que eventual alteração jurisprudencial, por si só, não ofende os princípios da segurança jurídica, não sendo o caso de modulação de efeitos porquanto não houve declaração de inconstitucionalidade de lei. Precedentes: EDcl nos EDcl no REsp 1.060.210/SC, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 8/9/2014; (EDcl no REsp 1.201.635/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 26/11/2014, DJe 5/12/2014). V - Embargos de declaração rejeitados”.

Interpostos embargos de divergência, a Corte Especial do STJ assim decidiu:

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PROCESSUAL CIVIL. ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO COLETIVA. LIMITAÇÃO APRIORÍSTICA DA EFICÁCIA DA DECISÃO À COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO JUDICANTE. DESCONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA EM JULGAMENTO DE RECURSO REPETITIVO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (RESP N.º 1.243.887/PR, REL. MIN. LUÍS FELIPE SALOMÃO). DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL DEMONSTRADO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS. 1. No julgamento do recurso especial repetitivo (representativo de controvérsia) n.º 1.243.887/PR, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao analisar a regra prevista no art. 16 da Lei n.º 7.347/85, primeira parte, consignou ser indevido limitar, aprioristicamente, a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão judicante. 2. Embargos de divergência acolhidos para restabelecer o acórdão de fls. 2.418-2.425 (volume 11), no ponto em que afastou a limitação territorial prevista no art. 16 da Lei n.º 7.347/85”.

Nesta Corte, o relator, Min. Alexandre de Moraes, sintetizou os arrazoados dos recursos extraordinários da seguinte forma:

“No apelo extremo interposto por ITAÚ UNIBANCO S/A, com amparo no art. 102, III, ‘a’, da Constituição Federal, alega-se violação aos arts. 5º, XXXVII, LIII e LIV; 22, I; e 97 da CF/1988 aos argumentos de que: (a) o acórdão recorrido diverge da tese fixada, pelo Plenário desta CORTE, no julgamento do RE 612.043 (Tema 499, Rel. Min. MARCO AURÉLIO); (b) ao afastar a incidência do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública - LACP, o acórdão recorrido violou a cláusula de reserva de plenário, uma vez que inobservou o rito previsto para a declaração incidental de inconstitucionalidade. (Vol. 33, fls. 203-228).

Quanto ao Recurso Extraordinário interposto pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e Outros, com amparo no art. 102, III, a e b, da Constituição Federal, alega-se violação aos arts. 2º; 22, I; e 97 da CF/1988 aos argumentos de que (a) se as fundamentações de ambos os vv. Acórdãos recorridos consignam a tácita declaração de inconstitucionalidade de parte do artigo 16 da Lei 7.347/1985, afastando a sua incidência da hipótese dos autos, necessário reconhecer verdadeira função legiferante usurpada pela Corte Superior, contrariando o quanto disposto no Artigo 22, I, da Constituição Federal, violando-se por consequência o princípio da separação dos poderes esculpido através do artigo 2º da Constituição

Federal (Vol. 20, fl. 18); (b) houve afronta à regra constitucional de reserva de plenário, tendo em vista que o acórdão recorrido declarou a inconstitucionalidade tácita do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública - LACP; e (c) o acórdão recorrido não observou o decidido por esta CORTE nos autos da ADI 1576-1 e do Tema 499, de repercussão geral. (Vol. 20, fls. 2-36)".

Em contrarrazões, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor/IDEC requer o desacolhimento dos recursos, rejeitando-se a aplicação ao presente caso da tese de repercussão geral prolatada no âmbito do RE 612.043, uma vez que, neste caso, " *a controvérsia, em síntese, versa sobre [o] momento oportuno de exigir-se a comprovação de filiação do representante processual, para fins de execução de sentença proferida em ação coletiva ajuizada por associação* ", ou seja, " *a limitação colocada em discussão no Recurso Extraordinário nº 612.043/PR não se aplica à ações civis públicas, mas, sim, a ação coletiva ordinária* ".

Rechaça também qualquer violação à cláusula de reserva de plenário e à Súmula Vinculante 10, bem como a alegada desobediência ao que decidido na ADI 1.576, ao argumentar que:

"descabe (...) confundir exame de constitucionalidade com interpretação de norma infraconstitucional, ambos institutos distintos entre si. Em verdade, buscou o douto Tribunal 'a quo' (...) fundamentar a sua r. decisão não somente com a norma legal, mas, outrossim, sob a égide constitucional, para reafirmar os valores insculpidos na 'lex', fazendo com que o Diploma Legal tivesse a efetividade para o qual fora essencialmente concebido (...). Portanto, ao se render à realidade fática - qual seja, que o proveito do provimento judicial, em sede de Ação Civil Pública, surta efeitos '*erga omnes* -, [o] Direito está cumprindo sua função social, permitindo, assim, que os consumidores brasileiros usufruam plenamente de seus direitos".

Defende inexistir ofensa ao art. 22, I, da CF, ao raciocínio de que "*o que houve, em realidade, fora a interpretação do alcance espacial do comando normativo insculpido no art. 16 da LACP (...), com boa aplicação da hermenêutica*", além de que, "*no âmbito da sua discricionariedade agiu o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, dando integral cumprimento ao que determina o art. 105, III, c, da Magna Carta, não havendo o que se falar em inconstitucionalidade*".

Em 3.9.2018, o relator deu provimento ao recurso extraordinário “ para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à Turma de origem”, para que seja observada a cláusula de reserva de plenário pela Corte Especial do STJ (eDOC 58).

O IDEC interpôs agravo interno, requerendo a reconsideração ou a reforma da decisão monocrática. (eDOC 59)

Os recorridos apresentaram contrarrazões ao agravo do IDEC. (eDOC 67)

Sobreveio nova decisão do relator, reconsiderando sua decisão, diante do fato de o acórdão recorrido ter sido proferido pela Corte Especial do STJ e conferindo provimento ao recurso extraordinário, com os seguintes fundamentos:

“Quanto à matéria, o Plenário desta CORTE, no RE 612.043-RG /PR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 499), proferiu tese no sentido de que 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.

A propósito, veja-se a ementa do acórdão paradigma:

‘EXECUÇÃO AÇÃO COLETIVA RITO ORDINÁRIO ASSOCIAÇÃO BENEFICIÁRIOS. Beneficiários do título executivo, no caso de ação proposta por associação, são aqueles que, residentes na área compreendida na jurisdição do órgão julgador, detinham, antes do ajuizamento, a condição de filiados e constaram da lista apresentada com a peça inicial’.

Ademais, ainda no que pertine à limitação territorial a que alude o artigo 16 da Lei 7.347/1985, esta SUPREMA CORTE, no julgamento da ADI 1576 MC, confirmou a constitucionalidade do dispositivo. Por sua exatidão, veja-se trecho do voto do ilustre Min. MARCO AURÉLIO, relator da ação:

‘A alteração do artigo 16 correu à conta da necessidade de explicitar-se a eficácia *erga omnes* da sentença proferida na ação civil pública. Entendo que o artigo 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, harmônico com o sistema Judiciário pátrio, jungia, mesmo na redação primitiva, a coisa julgada *erga omnes* da sentença civil à área de atuação do órgão que viesse a prolatá-la. A alusão à eficácia *erga omnes* sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da

ação, tendo em conta até mesmo o interesse em jogo difuso ou coletivo não alcançando, portanto, situações concretas, quer sob o ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo. Por isso, tenho a mudança de redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos *erga omnes* na área de atuação do Juízo e, portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência. Isso não implica esvaziamento da ação civil pública nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário. Indefiro a liminar’.

Verifica-se, portanto, que o acórdão recorrido divergiu desse entendimento.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS, nos termos da fundamentação”. (eDOC 73)

O IDEC, em novo recurso, impugna os argumentos esgrimidos pelo relator e pede “que seja realizado o correto distinguish entre o caso concreto e a tese fixada no julgamento do RE 612.043-RG”, com a reforma da decisão (eDOC 74).

O Instituto Defesa Coletiva (IDC) e a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON) requereram seus ingressos no feito, na condição de *amici curiae*. (eDOC 80 e 86)

Sobreveio manifestação da Procuradoria-Geral da República, buscando o destaque do julgamento da sessão virtual da Primeira Turma e posterior vistas dos autos (eDOC 95), o que foi negado pelo relator. (eDOC 96)

Em nova decisão, o relator reconsiderou sua decisão e entendeu que seria o caso de submeter o processo à repercussão geral, com o seguinte fundamento:

“Os consistentes argumentos colocados pela parte agravante recomendam que a matéria tenha sua repercussão geral apreciada.

Ante o exposto, reconsidero a supracitada decisão para propiciar oportuno exame dos Recursos Extraordinários”. (eDOC 98)

Em 13.2.2020, esta Corte reconheceu a existência da repercussão geral da matéria. Eis a ementa do acórdão:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. CONSTITUCIONALIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da 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. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC”. (RE-RG 1.101.937, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 27.2.2020)

A Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF) e a Claro S.A. requereram suas admissões na lide, na condição de *amici curiae* (eDOCs 105 e 116), tendo o relator indeferido o ingresso desta última. (eDOC 124)

Sobreveio petição conjunta da Advocacia-Geral da União, Banco Central, IDEC, Frente Brasileira pelos Poupadores (FEBRAPO), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), requerendo a suspensão do presente recurso até o marco final para adesão do acordo coletivo firmado no âmbito da “*macrolide relativa aos denominados Planos Econômicos, popularmente conhecidos como Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II*”. (eDOC 114)

Na sequência, com fundamento no §5º do art. 1.035 do CPC, o relator determinou a suspensão nacional de “*todas as demandas pendentes que tratem da questão em tramitação no território nacional – inclusive a ação coletiva subjacente a estes autos, em que proferida a decisão interlocutória impugnada por este recurso extraordinário*”. (eDOC 125)

O IDEC interpôs agravo contra a decisão de suspensão nacional das demandas que tratam sobre o mesmo tema (eDOC 131). A Procuradoria-Geral da República (eDOC 139) e o Instituto de Defesa Coletiva (eDOC 141) formularam embargos de declaração.

Ato contínuo (eDOC 144), o relator indeferiu o pedido de ingresso na condição de *amici curiae* do Instituto Defesa Coletiva, da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor, da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF), da Federação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (FENADSEF) e do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica,

Profissional e Tecnológica (SINASEFE Nacional). Sua Excelência também acolheu, sem efeitos infringentes, os embargos de declaração da PGR, para aclarar que:

“(…) a ordem de suspensão também alcança processos em fase de cumprimento de sentença, ou de execução, além de ações rescisórias – DESDE QUE, NESSES ESPECÍFICOS PROCEDIMENTOS, TENHA SIDO SUSCITADA A APLICAÇÃO DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, E QUE ESTA QUESTÃO AINDA NÃO ESTEJA DEFINITIVAMENTE RESOLVIDA”. (eDOC 145)

A Procuradoria-Geral da República opina pelo desprovimento do recurso, em parecer assim ementado:

“RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1075. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA. COISA JULGADA ERGA OMNES. LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL. ART. 16 DA LEI 7.347/1985. INCONSTITUCIONALIDADE. DESPROVIMENTO. 1. Recursos Extraordinários representativos do Tema 1075 da sistemática da Repercussão Geral: ‘Constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator’. 2. 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. 3. A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, prevista no art. 16 da Lei 7.347/1985, dificulta o acesso à Justiça e impede a efetiva entrega da prestação jurisdicional. 4. Os efeitos e a eficácia da sentença não se balizam, *a priori*, por marcos territoriais: atêm-se aos limites objetivos e subjetivos do *decisum*, levando em consideração, para tanto, a extensão do dano e a qualidade dos interesses transindividuais postos em juízo. 5. A restrição territorial estabelecida pelo art. 16 da Lei 7.347/1985 mostra-se imprópria para as ações civis públicas que versem sobre direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos, em face das características do processo coletivo de tratamento único e uniforme do litígio e da indivisibilidade do bem jurídico tutelado. 6. Afastar a limitação territorial da coisa julgada *erga omnes* das ações civis públicas significa (i) dar primazia aos preceitos constitucionais pertinentes ao sistema de defesa coletiva; (ii) favorecer a administração da Justiça; (iii) proteger a vulnerabilidade dos titulares do interesse coletivo reivindicado; e (iv) conferir tratamento isonômico aos jurisdicionados.

7. A constitucionalidade do disposto no art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, há de ser analisada em paralelo com a evolução do próprio sistema de defesa coletiva, a qual oferece alternativas que minoram o risco de uso abusivo das ações coletivas e evitam o chamado *forum shopping*. 8. Proposta de tese de repercussão geral: É inconstitucional o 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, por limitar indevidamente a ação civil pública e a coisa julgada como garantias constitucionais e implicar obstáculo ao acesso à Justiça e tratamento anti-isonômico aos jurisdicionados. Parecer pelo desprovemento dos recursos e fixação da tese sugerida". (eDOC 164)

Em nova decisão, o relator tornou a indeferir vários pedidos de ingresso como *amici curiae*, entre eles o do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), do Ministério Público do Estado de São Paulo, do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SINDITELEBRASIL), da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG). (eDOC 222)

Foram interpostos vários recursos da decisão que indeferiu a participação dos *amici curiae*. (eDOCs 223, 226, 228, 230, 232)

No julgamento virtual da sessão de 27.11.2020 a 4.12.2020, o STF negou provimento a todos os agravos, nos termos do voto do relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, com declaração de impedimento do Min. Dias Toffoli e de suspeição do Min. Roberto Barroso, em acórdão assim ementado:

“AGRAVOS INTERNOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO QUE INDEFERE O PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*. 1. O Plenário desta CORTE, no julgamento da ADI 4.711 AgR (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 5/11/2019), reiterou a jurisprudência desta CORTE no sentido da irrecorribilidade da decisão que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*. 2. A diretriz vigora também relativamente a processos de índole subjetiva (RE 1017365 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2020, DJe 24-09-2020), 3. Agravos

internos não conhecidos". (RE 1.101.937 AgR-sétimo, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 5.2.2021)

Em 5.2.2021, sobreveio nova decisão do relator, indeferindo o pedido de ingresso na condição de *amici curiae* do Sindicato Rural de Palmas e Região (Petição 107.331/20020) e do Instituto Defesa Coletiva (Petição 109.320/2020), além de rejeitar os pedidos de reconsideração da decisão anterior de indeferimento da participação da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg - Petição 109.248/2020) e Sinditelebrasil (Petição 110.344/2020), ambos também na condição de *amici curiae*. (eDOC 287)

Na sequência, não conheceu dos embargos de declaração opostos pela Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA BRASIL), em face de decisão que indeferiu seu ingresso na causa. (eDOC 288)

Memoriais foram apresentados pelo INSS (eDOC 292) e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP – eDOC 294).

Iniciando o julgamento, o relator, Min. Alexandre de Moraes votou pela inconstitucionalidade do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública, sendo acompanhado por cinco Ministros, com pequenas divergências. Após, pedi vistas dos autos para melhor análise. Eis o que consta na ata:

“Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que negava provimento aos recursos extraordinários e propunha a seguinte tese (tema 1.075 da repercussão geral): ‘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. Sendo regional o alcance, serão competentes os foros ou circunscrições de capitais do Estado ou do Distrito Federal, desde que inseridos na região em que se projetem os efeitos da decisão; sendo nacional o alcance, será concorrente a competência entre as capitais de Estado e o Distrito Federal. 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’ no que foi acompanhado pelos Ministros Cármen Lúcia, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski; do voto do Ministro Nunes Marques, que declarava a inconstitucionalidade da expressão ‘nos limites da competência territorial do órgão prolator (...)’ constante do art. 16, LACP, e negava provimento aos recursos extraordinários; e do voto do Ministro Edson Fachin, que acompanhava o Relator para

negar provimento aos recursos extraordinários, mas dele divergia quanto aos itens 2 e 3 da tese de repercussão geral, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio e, impedido, o Ministro Dias Toffoli. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 04.03.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF)”.
Plenário Virtual - mltc de voto - 26/03/21 00:00

1) Mérito

1.1) Norma questionada e dispositivos constitucionais tidos como violados

A questão colocada no presente recurso extraordinário consiste em saber se é constitucional a norma da abrangência da eficácia *erga omnes* contida no art. 16 da Lei 7.347/1985, a saber:

“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”.

Ainda no âmbito infraconstitucional, o Código de Defesa do Consumidor trouxe várias disposições que são aplicáveis à tutela coletiva, enquanto não sobrevier um código de processo coletivo. Eis as normas:

“Art. 81. *Omissis*.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - 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;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

(...)

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

(...)

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.

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes*

a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva”.

Foram apontadas como violadas as seguintes normas constitucionais: arts. 2º; 5º, XXXVII, LIII e LIV; 22, I; e 97 da Constituição Federal, que seguem transcritos, respectivamente:

“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

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:

(...)

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

(...)

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

De início, é imperioso, desde logo, reiterar os fundamentos da decisão monocrática do relator (ao submeter o presente caso à repercussão geral), que rejeitou a alegada ofensa ao art. 97 da Constituição, tendo em vista que a Corte Especial do STJ – o órgão com maiores atribuições daquela Corte – examinou a aplicabilidade do art. 16 da Lei 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública – LACP).

De igual modo, não merece prosperar a invocação de desrespeito ao art. 22, I, da CF, uma vez que a norma ora questionada foi editada pela União,

no exercício da sua competência constitucional, tendo o STJ procedido à interpretação do conteúdo normativo do art. 16 da LACP, razão pela qual também não há que se falar em juízo ou tribunal de exceção.

Subsiste, a meu ver, a discussão jurídica tão somente acerca da exegese conferida pelo Tribunal da Cidadania frente aos incisos LIII e LIV do art. 5º e ao art. 2º da CF: postulados do juiz natural, do devido processo legal e da separação de poderes.

1.2) Tutela coletiva

Em sede constitucional, as diretrizes da defesa da tutela coletiva estão presentes nas seguintes normas:

“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;

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

(...)

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

(...)

LXXIII - 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;

(...)

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria , inclusive em questões judiciais ou administrativas;

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - 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 ;

(...)

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos **direitos** individuais e **coletivos** , de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”. (grifo nosso)

Por sua vez, no âmbito infraconstitucional, a primeira disciplina normativa adveio com a Lei 4.717/1965 (Lei de Ação Popular), a qual promana em seus arts. 1º , 5º e 18:

“Art. 1º. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º. Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

(...)

Art. 5º. Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

§ 1º. Para fins de competência, equiparam-se atos da União, do Distrito Federal, do Estado ou dos Municípios os atos das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, bem como os atos das sociedades de que elas sejam acionistas e os das pessoas ou entidades por elas subvencionadas ou em relação às quais tenham interesse patrimonial.

§ 2º. Quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoas ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

§ 3º. A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

§ 4º. Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.

(...)

Art. 18. 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".

Como uma das facetas do exercício da cidadania, consistente na participação direta (ao lado do referendo e do plebiscito), a ação popular visa à tutela coletiva do patrimônio público e de " *bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico* ". Além disso, a eficácia da coisa julgada será *erga omnes* , exceto se a sentença for de improcedência por insuficiência de provas.

Sobre ação civil pública, estipulam os arts. 1º, 2º e 16 da Lei 7.347/85:

"Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

- I - ao meio ambiente;
- II - ao consumidor;
- III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
- V - por infração da ordem econômica;
- VI - à ordem urbanística.
- VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.
- VIII - ao patrimônio público e social.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

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

(...)

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”.

Sendo assim, poderá ser utilizada a ação civil pública, pelos legitimados (art. 5º), para defesa dos objetos jurídicos descritos nos incisos I a VIII, através de ação de reparação de danos morais e materiais ou ação de obrigação de fazer (art. 3º), cuja sentença terá eficácia *erga omnes* nos limites da competência do órgão prolator.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), houve uma tentativa de conceituação dos institutos dos direitos coletivos em sentido amplo, além da promoção de maior integridade sistêmica, passando tal diploma a ser considerado pelos estudiosos como um minicódigo do sistema coletivo (Título II). A conferir:

“TÍTULO III

Da Defesa do Consumidor em Juízo

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - 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;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

(...)

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.

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes* a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva”.

Nessa legislação, além da inovação da diferenciação das espécies de direitos coletivos em sentido amplo, houve uma tentativa de facilitar o enquadramento do trinômio: abrangência do dano; competência do Juízo; eficácia subjetiva da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes*, a depender de se tratar de direito difuso, coletivo *stricto sensu* e individual homogêneo.

E, por fim, sobre o mandado de segurança coletivo, dispõe a Lei 12.106/2009:

“Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

Art. 22. No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.

§ 1º. O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não

beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva”.

Em razão de tratar especificamente sobre a tutela mandamental coletiva dos direitos coletivos e individuais homogêneos, o art. 22 da citada legislação registra que “a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante”, ou seja, determina eficácia *ultra partes* ou *erga omnes*, por se tratar de substituição processual do grupo ou categoria.

Segundo a doutrina, a conceituação dos direitos difusos, além da literalidade do art. 81 do CDC, transmite a ideia de transindividualidade (em razão de não haver como delimitar os sujeitos titulares dos direitos) e, no mesmo sentido, ostenta como característica principal de que seu objeto seria indivisível, aliado à reparabilidade indireta, na qual há o ressarcimento para fundos coletivos, com reversão de proveito à sociedade, tais como fundos de direito difuso (art. 13 da Lei 7.347/85), de defesa do consumidor (arts. 57, 99 e 100 da Lei 8.078/1990), do meio ambiente (art. 73 da Lei 9.605/1998) etc.

Já os direitos coletivos *stricto sensu*, apesar da transindividualidade, possuem sujeitos determináveis que integram uma determinada classe, grupo ou categoria de indivíduos, com o diferencial de serem unidos por uma relação jurídica basilar e com a especificidade de o objeto ser disponível coletivamente.

Por fim, os direitos individuais homogêneos (também denominados acidentalmente de coletivos) possuem a marca da transindividualidade artificial (ou instrumental), no afã de promover a economia processual e otimização de procura ao Poder Judiciário (acesso justo à Justiça), além de serem derivados de origem comum, cujos sujeitos são individualmente determinados, sem olvidar que o objeto da reparação pode ser divisível singularmente.

O modelo brasileiro da tutela coletiva sofreu inspiração no sistema norte-americano da *class action*, que detém como marca principal a vinculação da coisa julgada para todo o grupo/classe/categoria independentemente do resultado do litígio (com exceção do direito individual homogêneo), afastando-se do modelo *Verbandsklage* (tradicional na Europa Continental), no qual a tutela coletiva é marcadamente inibitória ou injuncional, afastando-se a indenizabilidade

individual ou coletiva (qualquer repercussão econômica), motivo pelo qual não se impede o acesso à via da tutela individual, na situação em que a demanda coletiva for julgada improcedente. (VERAS, Diego Viegas. *Gestão processual – efeitos da coisa julgada nos processos coletivos com juízo de parcial procedência em matéria eminentemente de direito e mesma causa de pedir*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.61, ago. 2014. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao061/Diego_Veras.html>. Acesso em: 12 de fev. 2021)

Sobre o tema, transcreva-se doutrina abalizada:

“As ações coletivas têm, em geral, duas justificativas atuais de ordem sociológica e política: a primeira, mais abrangente, revela-se no princípio do acesso à Justiça; a segunda, de política judiciária, no princípio da economia processual.

As motivações políticas mais salientes são a redução dos custos materiais e econômicos na prestação jurisdicional e a uniformização dos julgamentos, com conseqüente harmonização social, evitação de decisões contraditórias e aumento da credibilidade dos órgãos jurisdicionais e do próprio Poder Judiciário como instituição republicana. Outra conseqüência benéfica para as relações sociais são a maior previsibilidade e a segurança jurídica decorrentes do atingimento das pretensões constitucionais de uma Justiça mais célere e efetiva (EC 45/04).

As motivações sociológicas podem ser verificadas e identificadas no aumento das ‘demandas de massa’ instigando uma ‘litigiosidade de massa’, que precisa ser controlada em face da crescente industrialização, urbanização e globalização da sociedade contemporânea”. (DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo coletivo*. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2008. p. 36/37)

Dito isso, passa-se às particularidades do microsistema coletivo envolvendo a diferenciação entre representação e substituição processual, competência e abrangência do dano para se desaguar na eficácia subjetiva da coisa julgada em ações coletivas.

1.3) Distinção entre representação e substituição processual

É tema incansavelmente debatido pela doutrina a distinção entre **representação** e **substituição processual**, nas lições de Calamandrei e de Giuseppe Chiovenda.

Tal distinção impacta nos pressupostos da ação coletiva, conforme previsto no art. 5º, inciso XXI, e no art. 8º, inciso III, ambos do texto constitucional:

“Art. 5º. *Omissis*.
(...)
XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;
(...)
Art. 8º. *Omissis*.
(...)
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”.

No julgamento do RE 193.503, Redator do acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 24.8.2007, assim me pronunciei:

“Assim, consoante a doutrina processual construída em torno das lições de Chiovenda, a substituição processual é aquela situação em que a legitimação para causa não coincide com a titularidade do direito subjetivo material discutido. Nessa situação, o substituto age em juízo, em nome próprio (por concessão da norma objetiva material), na defesa de direito subjetivo alheio. O substituto é parte na relação de direito processual, mas não na relação de direito material.

Tal situação não se confunde com a representação, na qual o representante defende o direito de outrem, em nome deste. Na representação, o representado é parte tanto na relação jurídica processual quanto na relação jurídica material.

Portanto, distinguindo-se da hipótese prevista pelo art. 5º, inciso XXI – que exige expressa autorização dos associados para que a entidade associativa os represente judicial e extrajudicialmente –, é de substituição processual, independente de autorização, que trata o art. 8º, inciso III, da Constituição. O sindicato age em nome próprio, ou seja, na qualidade de parte na relação processual, como substituto processual dos trabalhadores da categoria por ele representada, estes sim titulares dos direitos e interesses defendidos em juízo”. (grifo nosso)

Registro que, naquela oportunidade, fiquei parcialmente vencido por entender que a legitimidade do sindicato, na qualidade de substituto processual, limita-se à defesa de direitos individuais homogêneos de determinada categoria, cessando no momento da prolação da sentença condenatória.

Segue um trecho do meu voto quanto a esse tópico:

“A análise dessa questão leva a outra, também trabalhada no voto de Jobim: possui o sindicato legitimidade extraordinária para, em nome próprio, pleitear a liquidação e a execução das sentenças relativas a direitos individuais de caráter comum ou homogêneo?

(...)

Pedi vista dos autos para melhor analisar essas questões, que estão a demandar raciocínio mais sofisticado no sentido de conferir interpretação ao art. 8º, III, da CF/88, para saber seus reais limites. É dizer, trata-se de aferir o verdadeiro âmbito de proteção da norma constitucional.

A resposta pode ser encontrada, em primeira linha de análise, na delimitação de quais direitos podem ser defendidos pelo sindicato em nome próprio e no interesse dos trabalhadores.

Se o art. 8º, inciso III, da Constituição, prevê típica hipótese de substituição processual, então é possível concluir que o sindicato não está legitimado extraordinariamente para atuar, em nome próprio, na defesa de direitos e interesses estritamente individuais de cada trabalhador pertencente à categoria que representa. Nesse caso, a hipótese será de representação, a exigir expressa autorização do trabalhador titular do direito, sob pena de se violar a própria liberdade (positiva e negativa) de filiação sindical garantida pelo inciso V do mesmo art. 8º.

(...)

A substituição processual, portanto, pode desaparecer no momento processual em que seja necessária a prática de atos de disposição do direito material. Nesse sentido, parece certo que o sindicato, na qualidade de substituto processual, não poderá praticar atos de disposição dos direitos estritamente individuais dos trabalhadores por ele representados. E esse problema surgirá justamente no momento processual em que os direitos individuais postulados em juízo perdem o seu caráter comum ou homogêneo, individualizando-se conforme a situação específica do trabalhador. É o que ocorre normalmente nas decisões coletivas de caráter

condenatório genérico, em que a necessária liquidação de sentença gera títulos individualizados de acordo com a peculiar situação de cada relação de emprego.

Nas ações por danos a direitos individuais homogêneos, o aspecto coletivo da tutela cessa no momento da prolação da sentença condenatória genérica. A liquidação e a execução são tipicamente individuais.

(...)

Portanto, é possível concluir que a hipótese de substituição processual prevista pelo art. 8º, inciso III, da Constituição, está circunscrita ao âmbito do processo de conhecimento, no qual os aspectos coletivos da demanda prevalecem sobre os individuais, seguindo-se a regra do sistema norte-americano das *class actions*. Após a sentença condenatória genérica, desaparece o vínculo entre os interesses dos trabalhadores da categoria; ou, se permanece, não tem o condão de sobressair em relação aos aspectos individuais da demanda. A partir desse momento, os direitos são heterogêneos e não permitem sua tutela coletiva por meio de substituição processual. Caberá a cada trabalhador pleitear a liquidação e a execução dessa sentença, sendo-lhe facultado fazê-lo individualmente ou por intermédio do próprio sindicato, por meio de típica representação, com autorização expressa, e não de substituição processual. **Em suma, o sindicato pode atuar como substituto processual no processo de conhecimento, de caráter coletivo; e como representante na liquidação /execução da sentença, de caráter individual**". (grifo nosso)

A ementa do julgado ficou assim redigida:

“PROCESSO CIVIL. SINDICATO. ART. 8º, III DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DEFESA DE DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS OU INDIVIDUAIS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. O artigo 8º, III da Constituição Federal estabelece a legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam. Essa legitimidade extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores. Por se tratar de típica hipótese de substituição processual, é desnecessária qualquer autorização dos substituídos. Recurso conhecido e provido”. (RE 193.503, Redator do acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 24.8.2007)

A questão ora em debate **não** versa sobre a substituição processual dos sindicatos, mas sobre a representação das associações, consoante previsto no art. 5º, XXI, da CF.

1.4) Posicionamentos do STF sobre ações coletivas lato sensu

a) Ações coletivas sob o rito ordinário

Esta Corte, no tema 82 da sistemática da repercussão geral (RE 573.232, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19.9.2014), adotou as seguintes teses:

“I – A previsão estatutária genérica não é suficiente para legitimar a atuação, em Juízo, de associações na defesa de direitos dos filiados, sendo indispensável autorização expressa, ainda que deliberada em assembleia, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal;

II – As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas pela representação no processo de conhecimento, limitada a execução aos associados apontados na inicial”.

Eis a ementa do julgado paradigmático:

“REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial”. (RE 573.232, Redator do acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19.9.2014)

É importante delimitar a controvérsia que estava posta: tratava-se de **ação ordinária coletiva** proposta por **associação civil** em defesa de **interesses**

individuais homogêneos dos seus associados, entendendo esta Corte que o ajuizamento de ação coletiva por associação dependia de autorização expressa dos associados, na forma do art. 5º, XXI, da CF.

Por outro lado, no que se refere ao alcance subjetivo da coisa judicial, delimitou-se que deveria ficar restrito aos associados elencados na etapa inicial da fase de conhecimento, tendo em vista que se cuidava de representação processual.

Exatamente nesse sentido, foi reafirmada a jurisprudência no julgamento do tema 499 (RE 612.043, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJe 6.10.2017), com declaração de constitucionalidade do art. 2º-A da Lei 9.494/1997, cujas tese e ementa descrevem, respectivamente:

“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”.

“EXECUÇÃO – AÇÃO COLETIVA – RITO ORDINÁRIO – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. Beneficiários do título executivo, no caso de ação proposta por associação, **são aqueles que, residentes na área compreendida na jurisdição do órgão julgador**, detinham, antes do ajuizamento, a condição de filiados e constaram da lista apresentada com a peça inicial”. (RE 612.043, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 6.10.2017, grifo nosso)

Neste último julgado, além de se reafirmar que a eficácia subjetiva da coisa julgada deve ficar restrita à lista de associados (indicados na fase de conhecimento), restou claro que somente teriam legitimidade para promover a execução de título executivo judicial transitado em julgado, **em ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil**, aqueles associados residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador.

b) Mandado de segurança coletivo

Esta Corte, com base em inúmeros precedentes da década de 1990 (a exemplo do RE 193.382, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, DJ 20.9.1996), editou a Súmula 629, a saber:

“A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”.

No MS 23.769, de relatoria da Min. Ellen Gracie, DJ 30.4.2004, ficou assentado que o **art. 2º-A da Lei 9.494/97 não se aplica ao mandado de segurança coletivo.**

Naquela assentada, a relatora considerou que a entidade impetrante, em cumprimento às suas finalidades institucionais e na defesa de interesse afeto a todos os seus associados, tem legitimação direta, e não intermediada, para agir. Logo, dispensaria a autorização especial em assembleia geral, sendo suficiente aquela constante do estatuto da associação, bem como a apresentação da relação nominal dos associados com seus respectivos endereços.

O acórdão ficou assim ementado, no que interessa:

“MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO. COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS REGIONAIS DO TRABALHO EM DECORRÊNCIA DA EXTINÇÃO DA REPRESENTAÇÃO CLASSISTA NA JUSTIÇA LABORAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 24/99. VAGAS DESTINADAS A ADVOGADOS E MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. CRITÉRIO DE PROPORCIONALIDADE. 1 - Legitimidade do Presidente da República para figurar no polo passivo do *writ*, tendo em vista ser ele o destinatário da lista tríplice prevista no § 2º do art. 111 da Constituição Federal, visando ao provimento dos cargos em questão. Precedente: MS nº 21.632, rel. Min. Sepúlveda Pertence. 2 - **Não aplicação, ao mandado de segurança coletivo, da exigência inscrita no art. 2º-A da Lei nº 9.494/97, de instrução da petição inicial com a relação nominal dos associados da impetrante e da indicação dos seus respectivos endereços. Requisito que não se aplica à hipótese do inciso LXX do art. 5º da Constituição.** Precedentes: MS nº 21.514, rel. Min. Marco Aurélio, e RE nº 141.733, rel. Min. Ilmar Galvão (...). (MS 23.769 /BA, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 30.4.2004, grifo nosso)

Tal posição foi reiterada em vários julgados, *in verbis*:

“Agravamento regimental no recurso extraordinário. Constitucional. **Mandado de segurança coletivo. Associação. Legitimidade ativa. Autorização expressa dos associados. Relação nominal.**

Desnecessidade. Precedentes . 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que as associações, quando impetram mandado de segurança coletivo em favor de seus filiados, atuam como substitutos processuais, não dependendo, para legitimar sua atuação em Juízo, de autorização expressa de seus associados, nem de que a relação nominal desses acompanhe a inicial do *mandamus* , consoante firmado no julgamento do MS nº 23.769/BA, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Ellen Gracie. 2. Agravo regimental não provido”. (RE 501.953 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 26.4.2012, grifo nosso)

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SUBSTITUÍDO PROCESSUAL. LEGITIMIDADE PARA EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL FORMADO EM **MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO** . POSSIBILIDADE. TEMA 848. ALEGADA SEMELHANÇA. INEXISTÊNCIA. **1. O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 5º, LXX, ‘b’, da Constituição, reconhece legitimidade ativa a associações para a impetração de mandado de segurança coletivo em defesa dos interesses de seus associados, independentemente de expressa autorização ou da relação nominal desses** . 2. A matéria discutida nestes autos não se assemelha à controvérsia do ARE 901.963-RG, tendo em vista que no Tema 848 a controvérsia não era caso de mandado de segurança coletivo, e sim de ação civil pública. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 4. Agravo interno a que se nega provimento”. (RE 1.146.736 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 3.9.2019, grifo nosso)

Por conseguinte, em se tratando de mandado de segurança coletivo, por força de norma constitucional específica (art. 5º, inciso LXX, alínea “b”, da Constituição Federal), é dispensável a necessidade de autorização individual e de descrição específica dos beneficiários na peça inicial (que são exigidos para ação coletiva de rito ordinário).

c) Ação coletiva proposta por sindicato

No RE 210.029, redator do acórdão Min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 17.8.2007, ficou assentada a legitimidade extraordinária dos sindicatos, nos termos do art. 8º, III, da Constituição Federal, para a defesa em juízo dos direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes das categorias que representam.

Essa legitimidade é ampla e abrange a liquidação e execução dos créditos reconhecidos dos trabalhadores, **mormente pelo fato de que se cuidava de típica hipótese de substituição processual, na qual também é desnecessária qualquer autorização dos substituídos** .

Eis a ementa do julgado:

“PROCESSO CIVIL. SINDICATO. ART. 8º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DEFESA DE DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS OU INDIVIDUAIS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. O artigo 8º, III da Constituição Federal estabelece a legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam. Essa legitimidade extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores. Por se tratar de típica hipótese de substituição processual, é desnecessária qualquer autorização dos substituídos. Recurso conhecido e provido”. (RE 210.029, Redator do acórdão Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 17.8.2007)

E mais recentemente, o mesmo posicionamento foi reafirmado, em sede de repercussão geral, no julgamento da tese 823, cuja redação final e ementa do julgado destacam, respectivamente, *in litteris* :

“Os sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos”.

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ART. 8º, III, DA LEI MAIOR. SINDICATO. LEGITIMIDADE. SUBSTITUTO PROCESSUAL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. I – Repercussão geral reconhecida e reafirmada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos”. (RE 883.642 RG, Rel. Min. Presidente, Tribunal Pleno, DJe 26.6.2015)

Sendo assim, por se tratar de substituição processual, com previsão constitucional, o sindicato pode ajuizar demanda coletiva em defesa da categoria profissional, incluindo a execução na fase de conhecimento de todos os trabalhadores beneficiados.

Nessa situação, a eficácia subjetiva da coisa julgada não pode ser vinculada apenas aos sindicalizados, mas à categoria profissional, de sorte que qualquer um que se enquadre como lesado, nos exatos contornos do título executivo judicial transitado em julgado, pode solicitar a execução, ainda que não seja vinculado ao sindicato autor.

d) Legitimidade ativa da Defensoria e do Ministério Público

O STF, na análise do tema 607, firmado no RE 733.433, definiu que:

“A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos ou coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas”.

A ementa do julgado restou assim descrita:

“Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Repercussão geral reconhecida. Mantida a decisão obargada, visto que comprovados os requisitos exigidos para a caracterização da legitimidade ativa. Negado provimento ao recurso extraordinário. **Assentada a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas**”. (RE 733.433, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 7.4.2016, grifo nosso)

No que se refere à legitimidade do Ministério Público, seguem as teses dos temas que foram decididos por esta Corte:

“O Ministério Público é parte legítima para o ajuizamento de ação coletiva que visa anular ato administrativo de aposentadoria que importe em lesão ao patrimônio público”. (tema 561, RE 409.356, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 29.7.2020)

“O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS”. (tema 850, RE 643.978, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, DJe 25.10.2019)

“O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial – TARE firmado entre o Poder Público e contribuinte, em face da legitimação *ad causam* que o texto constitucional lhe confere para defender o erário”. (tema 56, RE 576.155, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 25.11.2010, Republicação DJe 1º.2.2011)

“Com fundamento no art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público está legitimado a promover a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, mesmo de natureza disponível, quando a lesão a tais direitos, visualizada em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a comprometer relevantes interesses sociais”. (tema 471, RE 631.111, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, DJe 30.10.2014)

Esse último julgado, pela sua importância para o tema em debate, merece ter sua ementa transcrita:

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA. 1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III). 2. Já os direitos individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos subjetivos, são divisíveis, tem titular determinado ou determinável e em geral são de natureza disponível. Sua tutela jurisdicional pode se dar (a) por iniciativa do próprio titular, em regime processual comum, ou (b) pelo

procedimento especial da ação civil coletiva, em regime de substituição processual, por iniciativa de qualquer dos órgãos ou entidades para tanto legitimados pelo sistema normativo. 3. Segundo o procedimento estabelecido nos artigos 91 a 100 da Lei 8.078/90, aplicável subsidiariamente aos direitos individuais homogêneos de um modo geral, a tutela coletiva desses direitos se dá em duas distintas fases: uma, a da ação coletiva propriamente dita, destinada a obter sentença genérica a respeito dos elementos que compõem o núcleo de homogeneidade dos direitos tutelados (*an debeatur, quid debeatur* e *quis debeat*); e outra, caso procedente o pedido na primeira fase, a da ação de cumprimento da sentença genérica, destinada (a) a complementar a atividade cognitiva mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (= a margem de heterogeneidade dos direitos homogêneos, que compreende o *cui debeatur* e o *quantum debeatur*), bem como (b) a efetivar os correspondentes atos executórios. 4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender 'interesses sociais'. Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127). 5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos. 6. Cumpre ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos individuais homogêneos compromete também interesses sociais qualificados, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional a respeito. Cabe ao Judiciário, com efeito, a palavra final sobre a

adequada legitimação para a causa, sendo que, por se tratar de matéria de ordem pública, dela pode o juiz conhecer até mesmo de ofício (CPC, art. 267, VI e § 3.º, e art. 301, VIII e § 4.º). 7. Considerada a natureza e a finalidade do seguro obrigatório DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09) -, há interesse social qualificado na tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos dos seus titulares, alegadamente lesados de forma semelhante pela Seguradora no pagamento das correspondentes indenizações. A hipótese guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos em relação aos quais - e não obstante sua natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva (RE 163.231 /SP, AI 637.853 AgR/SP, AI 606.235 AgR/DF, RE 475.010 AgR/RS, RE 328.910 AgR/SP e RE 514.023 AgR/RJ). 8. Recurso extraordinário a que se dá provimento”. (RE 631.111, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014)

Pois bem. Assentada essa diferenciação consequencial entre várias classes processuais, espécies de tutela coletiva vindicada e legitimidade ativa *ad causam*, passa-se ao cerne do debate.

2) Análise do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública

Ultrapassadas todas as demais espécies de processos coletivos e a jurisprudência desta Corte, resta a análise da ação civil pública, mais notadamente no art. 16 da Lei 7.437/1985.

A redação original consistia no seguinte:

“Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

A Medida Provisória 1.570/1997, posteriormente convertida na Lei 9.494 /1997, alterou a norma da seguinte forma:

“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”.

Essa alteração normativa foi questionada na ADI 1.576, tendo o Plenário do STF decidido pela constitucionalidade da atual previsão normativa, em seu aspecto formal e material. A conferir:

“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 1.576 MC, Rel. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 6.6.2003, grifo nosso)

Por reputar oportuno, cito trecho correlato à matéria do voto do relator:

“Na inicial, aponta-se que a limitação geográfica da eficácia da sentença acaba por impossibilitar que questões sejam submetidas ao Judiciário via recurso e, portanto, a órgão superior dentro da estrutura do Poder (folha 12). O Judiciário tem organização própria, considerados os diversos órgãos que o integram. Daí haver a fixação da competência de juízos e tribunais. **A alteração do artigo 16 correu à conta da necessidade de explicitar-se a eficácia *erga omnes* da sentença proferida na ação civil pública** . Entendo que o artigo 16 da

Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, harmônico com o sistema Judiciário pátrio, jungia, mesmo na redação primitiva, a coisa julgada *erga omnes* da sentença civil à área de atuação do órgão que viesse a prolatá-la. A alusão à eficácia *erga omnes* sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da ação, tendo em conta até mesmo o interesse em jogo - difuso ou coletivo - não alcançando, portanto, situações concretas, quer sob o ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo. **Por isso, tenho a mudança de redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos *erga omnes* na área de atuação do Juízo e, portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência**. Isso não implica esvaziamento da ação civil pública nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário. Indefiro a liminar". (trecho do voto do relator na ADI 1.576 MC, Rel. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 6.6.2003, grifo nosso)

Todavia, apesar de ter a sua constitucionalidade reconhecida na MC da citada ADI, **a doutrina e a jurisprudência infraconstitucional pátrias construíram o entendimento que persiste certa abertura interpretativa diante das disposições do Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei 8.078/1990), frente à remissão legislativa do próprio art. 21 da Lei 7.347/85 :**

"Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor". (grifo nosso)

Não se pode olvidar que o microssistema coletivo deve guardar correlação com a adequada prestação jurisdicional e com o postulado da economia processual, de forma a impedir a proliferação de demandas e a possibilidade de respostas estatais contraditórias, ferindo a isonomia.

Penso que não é possível, aprioristicamente, entender que a limitação da eficácia territorial da coisa julgada, **que guarde íntima conexão com a competência do órgão prolator**, tal como procedida pelo art. 16 da Lei 7.347/1985, possui a pecha de inconstitucionalidade.

Não desconheço a crítica doutrinária quanto aos conceitos de competência e jurisdição de que teriam sido confundidos na citada norma, mas, com todas as vênias aos posicionamentos em contrário, impõe-se reconhecer que **a interpretação da coisa julgada não pode ser dissociada da**

competência do juiz processante e sentenciante, a qual, por sua vez, é correlacionada com a abrangência do dano ocorrido: local, regional ou nacional.

Perceba-se que existe um tripé sob o qual repousam todas as ações coletivas: abrangência do dano; competência do Juízo; e eficácia subjetiva da coisa julgada, a depender da tutela vindicada (difusa, coletiva em sentido estrito e individual homogênea).

Sendo assim, o art. 2º da Lei 7.347/85 (LACP) deve ser interpretado sistemática e harmonicamente com o art. 93 do CDC, ambos citados a seguir, respectivamente:

“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”.

“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”.

Vê-se, pois, que a competência do art. 2º da LACP, em se tratando de direitos coletivos em sentido estrito, está umbilicalmente ligada ao local de ocorrência do dano (local, regional ou nacional), na linha do art. 93 do CDC, a qual ostenta natureza absoluta, apesar de ser tachada de “territorial”.

Nesse sentido, citem-se julgados que espelham a jurisprudência do STJ sobre a exegese do art. 2º da LACP:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUÍZOS FEDERAIS VINCULADOS A TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS DISTINTOS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOB A IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CUMULADA COM PEDIDO DE ANULAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS FIRMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE DANO EM MAIS DE UM LUGAR E ATINGINDO ENTIDADES

INTEGRADAS EM NÍVEIS DISTINTOS DE GOVERNO. RECONHECIMENTO DA PREVENÇÃO DO JUÍZO DE ARAÇATUBA/SP EM FACE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, BASEADA EM INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO INSTAURADO NAQUELA CIDADE. A COLHEITA DE PROVAS NA AÇÃO CÍVEL SERÁ MELHOR PRODUZIDA NO FORO DE DOMICÍLIOS DOS RÉUS. FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA NO FORO ONDE A MAIORIA DAS CONDUTAS FOI PRATICADA E ONDE OCORRE O DANO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS, COM EFEITOS INFRINGENTES, PARA FIXAR A COMPETÊNCIA DO DO FORO FEDERAL DE ARAÇATUBA PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DA AÇÃO. 1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto ao cabimento de propositura de Ação Civil Pública para apuração de improbidade administrativa, aplicando-se, para apuração da competência territorial, a regra prevista no art. 2o. da Lei 7.347/85, que dispõe que a ação deverá ser proposta no foro do local onde ocorrer o dano (AgRg no AgRg no REsp. 1.334.872/RJ, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 14.08.2013). 2. **Trata-se de uma regra de competência territorial funcional, estabelecida pelo legislador, a par da excepcionalidade do direito tutelado, no intuito de facilitar o exercício da função jurisdicional, dado que é mais eficaz a avaliação das provas no Juízo em que se deram os fatos. Dest'arte, tem-se que a competência do local do dano é funcional e, portanto, de natureza absoluta** . 3. Em situações tais, entende-se que a solução do caso, para a verificação do efetivo local do dano, reside na perscrutação declinada no pedido e da causa de pedir posta na Ação Civil Pública; no presente caso, de acordo com a moldura fática decantada na exordial, o *Parquet*, fixa como local da fraude o Município de Araçatuba, ao argumento de que os Agentes Públicos Municipais permitiram o arrendamento de área pública que não era destinada a uma indústria naval, facilitando a ilicitude do processo licitatório, além disso, dos 8 atos ilegais descritos 5 foram realizados em Araçatuba. 4. Soma-se a tal constatação, o fato de que dos 32 réus apontados na ACP, 11 tem domicílio em Araçatuba e outros 6 residem no Estado de São Paulo. 5. Deve-se levar em conta, ainda, que a Ação de Improbidade Administrativa se baseou em Inquérito Civil Público instaurado na cidade de Araçatuba/SP, o que tornaria preventivo o Juízo Federal daquele Município. 6. **Como bem assinalou o eminente Ministro CASTRO MEIRA, a *ratio legis* da utilização do local do dano como critério definidor da competência nas ações coletivas é proporcionar maior celeridade no processamento, na instrução e, por conseguinte, no julgamento do feito, dado que é muito mais fácil apurar o dano e suas provas no juízo em que os fatos ocorreram (CC 97.351/SP, DJe 10.6.2009)** , fixando orientação da qual não se tem

motivos para dissentir. 7. Ante o exposto, acolho os Embargos de Declaração, com efeitos infringentes, para declarar competente para processar e julgar a demanda a que ele se refere o digno JUÍZO FEDERAL DA 1ª. VARA DE ARAÇATUBA-SJ/SP, nos limites de sua competência funcional”. (EDcl no CC 138.068, Rel. Min. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 7.3.2017, grifo nosso)

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO DE ÂMBITO REGIONAL**. COMPETÊNCIA DA VARA DA CAPITAL PARA O JULGAMENTO DA DEMANDA. ART. 93 DO CDC. 1. O art. 93 do CDC estabeleceu que, para as hipóteses em que as lesões ocorram apenas em âmbito local, será competente o foro do lugar onde se produziu o dano ou se devesse produzir (inciso I), **mesmo critério já fixado pelo art. 2º da LACP**. Por outro lado, tomando a lesão dimensões geograficamente maiores, produzindo efeitos em âmbito regional ou nacional, serão competentes os foros da capital do Estado ou do Distrito Federal (inciso II). 2. Na espécie, o dano que atinge um vasto grupo de consumidores, espalhados na grande maioria dos municípios do estado do Mato Grosso, atrai ao foro da capital do Estado a competência para julgar a presente demanda. 3. Recurso especial não provido”. (REsp 1.101.057, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 15.4.2011, grifo nosso)

Nessa linha de raciocínio, sendo o dano local, a competência territorial do Juízo deve ser, de fato, restrita aos limites da ocorrência daquele, abrangendo todos os lesados que residam naquela localidade, que faz parte de parcela da jurisdição estatal, com idêntica eficácia subjetiva da coisa julgada, não podendo irradiar efeitos para qualquer outra localidade.

Por outro lado, na hipótese de o dano possuir abrangência regional ou estadual, a competência é firmada no Juízo da capital daquele Estado e a eficácia subjetiva da coisa julgada corresponderá à exata dimensão dos atingidos pelo fato ou relação jurídica base, igualmente limitados à extensão territorial do órgão prolator, cuja eficácia subjetiva se expande legalmente para os limites territoriais do alcance da lesão.

Já na situação em que o dano for de alcance nacional, a melhor exegese é aquela que apenas o pronunciamento jurisdicional do Juízo da capital do Estado ou da capital do Brasil possa irradiar a eficácia subjetiva da coisa julgada a todo o território nacional.

Hipoteticamente: digamos que se ajuíze uma ação civil pública, alegando-se dano ambiental local, na Comarca de Diamantino (MT), mas que se descubra, no curso da demanda, tratar-se de um dano regional (v.g.

contaminação de lençol freático, atingindo a bacia hidrográfica com ramificação estadual), questiona-se se é possível a decisão do juiz ter eficácia *erga omnes*, mesmo sendo competente apenas para julgar danos locais (e incompetente para danos regionais ou nacionais), segundo o art. 93, I e II, do CDC?

O atual art. 16 da LACP responde a essa questão: nesse exemplo, a decisão do juiz de Diamantino só teria eficácia subjetiva envolvendo os lesados que haviam, inicialmente, sido acobertados pela abrangência do dano local, afastando-se a eficácia *erga omnes* estadual, porquanto aquele juízo era absolutamente incompetente frente ao dano regional (art. 93, II, do CDC).

Foi isso o que o art. 16 da LACP quis dizer: tem que ser observada a abrangência do dano, a competência do órgão prolator e a extensão dos efeitos da coisa julgada.

Seguindo no exemplo acima, traga-se outro fato complicador que não é incomum: se outro colegitimado tivesse ajuizado ação civil pública, corretamente (na capital do estado em que ocorreu o dano regional) e tivéssemos pronunciamentos jurisdicionais díspares. Qual coisa julgada deveria prevalecer ou qual a abrangência delas?

A resposta estatal do juízo de Diamantino (que chegou a valores maiores indenizatórios, mas rejeitou outros pedidos) ou da capital de Mato Grosso (que fixou valores menores a título de indenização, mas acolheu outros pedidos)?

O art. 16 da LACP resolveria: até que adviesse ação rescisória da ação tramitada em Diamantino, argumentando a incompetência absoluta do Juízo por se tratar de dano regional, ou se ultrapassado o prazo bienal decadencial para a rescisória, apenas os jurisdicionados lesados que possuíssem domicílio abrangido pela parcela de jurisdição da Comarca de Diamantino poderiam executar aquele título executivo judicial.

Essas situações não são cerebrinas, existindo inúmeras espalhadas pelo país afora.

É certo que o Poder Judiciário não pode coadunar-se com um sistema judicial em que se proliferem decisões contraditórias, as quais somente maculam os princípios da segurança jurídica, da igualdade e da distribuição equânime da justiça.

Transcreva-se a doutrina de Rodolfo de Camargo Mancuso sobre o tema:

“Dir-se-ia que por aí se evita o mal maior - a contradição prática -, mas tal amenização do problema não lhe reduz a complexidade, porque: (i) se todos são iguais perante a lei (CF, art. 5º), descabe distinguir entre lei-norma e lei-judicada, porque do contrário ter-se-ia que admitir que uma norma seria isonômica só enquanto *in abstracto*, mas deixaria de sê-lo quando submetida ao crivo judicial num caso concreto; (ii) a divergência jurisprudencial, conquanto previsível, numa organização judiciária piramidal como a nossa (órgãos sobrepostos, aos quais é outorgada uma competência de derrogação), não implica que deva o dissenso ser resignadamente tolerado na *práxis judiciária*, bastando ter em conta a existência de recursos justamente voltados a prevenir ou superar a heterogeneidade dos julgados, como os embargos de divergência, o recurso especial com base no art. 105, III, a, da CF, a par dos incidentes de uniformização de jurisprudência e de assunção de competência (CPC, arts. 476 e 555, § 1º, respectivamente); (iii) se a resposta judiciária só se legitima quando compõe o conflito com justiça, então não se pode tolerar discrepância judicial ocorrente em face de análogas situações judicializadas, não servindo de conforto à parte prejudicada saber que o seu caso configura... contradição meramente lógica. Antes, onde a disposição seja a mesma, análogas devem ser as respostas judiciárias nos casos afins, constituindo tarefa do Poder Judiciário a busca incessante por esse ideal igualitário. Para tal objetivo é enorme a contribuição que podem dar as ações coletivas, nisso que ensejam um trato judicial molecularizado, prevenindo a atomização do conflito coletivo”.

(MANCUSO. Rodolfo de Camargo. Jurisdição Coletiva e Coisa Julgada, Teoria Geral das ações coletivas, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 255)

Reitero as palavras do doutrinador para assentar que, onde a disposição seja a mesma, análogas devem ser as respostas judiciárias nos casos afins, constituindo tarefa do Poder Judiciário a busca incessante por esse ideal igualitário.

Para sanar tais inconsistências envolvendo interpretação jurídica, plenamente possíveis em qualquer sistema jurídico-processual, existem os recursos disponíveis (inclusive os paradigmáticos – recurso extraordinário com repercussão geral e recurso especial submetido à sistemática repetitiva)

e o instituto do incidente de resolução de demandas repetitivas, que visam, precipuamente, a conferir uniformidade interpretativa da legislação pátria, tal como previsto no art. 928 do CPC:

“Art. 928. Para os fins deste Código, considera-se julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em:

- I - incidente de resolução de demandas repetitivas;
- II - recursos especial e extraordinário repetitivos.

Parágrafo único. O julgamento de casos repetitivos tem por objeto questão de direito material ou processual”.

Por essa razão, a coisa julgada deve ser mantida nos exatos contornos da parcela de jurisdição do juízo processante/sentenciante quando não observada a competência decorrente da abrangência do dano ocorrido: local, regional ou nacional, até que sobrevenha ação rescisória (art. 966, II, do CPC, sob alegação de juiz absolutamente incompetente) ou caso ultrapasso o prazo decadencial rescisório. Essa era a intenção da norma ora questionada.

Sendo assim, havia compreendido que a eficácia *erga omnes* da coisa julgada nos limites da competência territorial do órgão prolator, disposta no art. 16 da Lei 7.347/1985, seria plenamente constitucional desde que fosse interpretada de acordo com a competência territorial absoluta do órgão prolator, a qual deveria ser entendida de acordo com a extensão do dano discutido em juízo (local, regional ou nacional), procedendo-se à interpretação conforme à Constituição à mesma norma.

Todavia, observo que idêntica consequência fática aproxima-se da conclusão a que chegou o relator, Min. Alexandre de Moraes, ainda que por fundamentação diversa, a saber:

“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 microsistema processual coletivo.

(...)

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.

(...)

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, 3º, e 286, do Código de Processo Civil de 2015; e do art. 2º, § único, da Lei 7.347 /1985.

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”.

Essa exegese coincide, em grande medida, com as observações acima, razão pela qual, apesar de compreender a norma como constitucional – bastando conferir-lhe interpretação conforme à Constituição – , acompanho as conclusões a que chegou o relator, mais notadamente diante das teses propostas:

“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”.

Sendo assim, em razão de a consequência prática coincidir com minhas conclusões, adiro à conclusão de Sua Excelência.

3) Caso concreto

No caso dos autos, o IDEC (Instituto de Defesa do Consumidor) ajuizou ação coletiva de revisão contratual, com pedido de medida liminar, em face de dezesseis instituições financeiras, envolvendo cláusulas contratuais de financiamento habitacional, na defesa de interesses de mutuários do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), requerendo, em síntese, tutela coletiva em sentido estrito e individual homogênea, tal como se percebe dos pedidos, a saber (eDOC 19, p. 71/87 e eDOC 32 e 46):

“a) *omissis* . (...)

b) sejam definitivamente declaradas nulas e ineficazes as cláusulas do mandato, autorização de leilão e que permitam, de qualquer forma, a retomada extrajudicial de maneira unilateral pelos réus, inseridas nos contratos de financiamento em questão. Por consequência, sejam condenados os Réus a absterem-se de inserir, nos contratos futuros, as aludidas cláusulas, sob pena de pagamento de multa para cada contrato celebrado com a inserção das mesmas, atualizada monetariamente quando do seu efetivo pagamento.

c) sejam declaradas nulas todas as cláusulas contratuais que estabeleçam a correção do saldo devedor pela TR (ou pelos índices das cadernetas de poupança), determinando-se aos réus que deixem de aplicá-los, inclusive deixando de inseri-las nos novos contratos a serem firmados;

d) seja determinado o refazimento de todos os cálculos envolvidos nos contratos dos associados do Idec, determinando-se que o critério para reajuste do saldo devedor, a exemplo daquele utilizado para as prestações, seja o Plano de Equivalência Salarial -PES;

e) seja declarada a proibição da aplicação de juros sobre juros (juros compostos), assim calculados de forma incidente – anatocismo, seja em razão do sistema de amortização adotado, seja em razão do cálculo dos juros para as prestações pagas com atraso, determinando-se o abatimento nas prestações futuras ou a devolução de referidos valores, em dobro, uma vez findos os contratos, para os associados do Autor que efetuaram o pagamento dos juros de mora incidentes –

calculados sobre juros anteriormente incorporados ao saldo devedor do financiamento;

f) (...)

g) a consignação, na sentença de mérito, de advertência de que a ordem judicial deverá ser cumprida sob pena de ser caracterizado o ilícito penal de desobediência, caso em que deverão ser extraídas cópias reprográficas dos autos e encaminhadas ao Ministério Público Federal;

h) seja determinado aos réus a inclusão, nos contratos, de todas as informações a que tem direito os associados do Autor, considerando-se o dever de informar dos fornecedores, de acordo com os artigos 4º e 6º do Código de Defesa do Consumidor, vale dizer, de forma clara, correta, precisa, esclarecendo aos associados não somente os índices dos juros utilizados mas, ainda, o valor a que os mesmos correspondem até final do contrato, fazendo-o de igual maneira quanto ao reajuste a título de atualização monetária – índices totais e seu equivalente em moeda corrente – e, se desconhecido o índice, seja realizada a projeção futura até final do contrato a partir do índice atualmente disponível;

i) seja determinada a revisão contratual a fim de coibir toda e qualquer onerosidade excessiva, nos termos do artigo 51 do Código do Consumidor, declarando-se a nulidade das cláusulas assim consideradas ou, se por bem entender esse DD. Juízo, afastando sua aplicação para os contratos de que tratamos;

j) a cominação de multa diária aos réus, cujo valor deverá ser fixado por esse D. Juízo para o caso de descumprimento de quaisquer das medidas determinadas na r. Sentença;

k) a condenação dos réus ao pagamento de honorários advocatícios e custas processuais; (...)"

A demanda foi ajuizada na Seção Judiciária de São Paulo (13ª Vara Federal Cível), abrangendo dano de natureza nacional, de sorte que, observada a competência territorial absoluta (art. 93, II, do CDC), a eficácia subjetiva da coisa julgada deve possuir âmbito nacional.

4)Voto

Ante o exposto, voto pela negativa de provimento dos recursos extraordinários, assentando a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública), nos termos da conclusão do voto do relator.

Plenário Virtual - minuta de voto - 26/03/21 00:00