

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

JHANY KELLY FRANÇA DE FREITAS

OS LIMITES TERRITORIAIS DA SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA

São Paulo

2023

JHANY KELLY FRANÇA DE FREITAS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito para
obtenção do título de Bacharel no Curso
de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR: LUIZ DELLORE

São Paulo

2023

JHANY KELLY FRANÇA DE FREITAS

OS LIMITES TERRITORIAIS DA SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito para
obtenção do título de Bacharel no Curso
de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie.

Aprovad(o)a em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a):

Examinador(a):

Examinador(a):

DEDICATÓRIA

À minha família, pelo incentivo para continuar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, especialmente, à minha mãe, Adonidia, mesmo diante de tantas dificuldades, sempre proporcionou o melhor para a nossa família, é minha fonte de inspiração, pois é uma mulher incrivelmente forte e batalhadora, sempre me deu lições importantes de vida e é a pessoa que sempre me incentivou nos estudos, sou grata por tudo.

Meus agradecimentos especiais também são direcionados ao meu pai, Cicero, mesmo sem ter concluído os estudos, utilizou da sua força de trabalho para proporcionar o bem-estar da nossa família. Amo muito vocês, mãe e pai.

Agradeço ao meu noivo, Hector, quem está comigo todos os dias e me ajuda diariamente, acompanhou todas as minhas evoluções acadêmicas e profissionais, sempre me incentivando a ir atrás dos meus sonhos, amo muito você.

Agradeço à minha irmã, Jaquelyne, por acreditar tanto em mim e sempre me apoiar, te ver crescer mudou a minha vida, espero conseguir te proporcionar coisas incríveis, amo você.

No período final da escrita deste trabalho, o meu irmão, John, faleceu e meu mundo desabou, tudo que estava construindo pareceu perder o sentido, mas, nesses últimos dias, graças a Deus, consegui seguir firme e concluir a escrita. Infelizmente, meu irmão não estará na plateia da minha colação de grau, mas é para quem irei dedicar todo o meu esforço. Prometo cuidar da nossa família e manter viva as suas lembranças. Para sempre vou te amar, John. Agradeço aos meus sobrinhos, Davi e Pietro, crianças incríveis que estão dando forças para que a nossa família siga em frente.

Não poderia faltar os agradecimentos às minhas amigas de graduação, Ana, Gisely, Isabella, Júlia, Leonara e Lisandra, que me proporcionaram momentos incríveis e me ajudaram a chegar até aqui, podem contar comigo para além dos muros da faculdade.

Agradeço à minha amiga que me acompanha desde o ensino médio, Danielly. Obrigada por me ouvir, por compartilhar momentos únicos e sempre me incentivar.

Agradeço à minha Vó, Francisca, mesmo morando longe sempre consegue estar presente na minha vida, obrigada por todo o incentivo, amo muito você.

Agradeço à minha segunda família, os Benevides, amo muito vocês.

Agradeço ao Ricardo, profissional fantástico que me ensinou muito sobre processo coletivo. Obrigada por ter sido fundamental na minha evolução profissional.

Agradeço, principalmente, ao meu orientador, Luiz Dellore, fonte de inspiração profissional e acadêmica. Obrigada pela paciência e ensinamentos, incrível ver que, além de ser um ótimo professor, é uma pessoa fantástica.

EPÍGRAFE

*“A luz bilha em nossos caminhos, temos que
saber esperar”*

Lúcia - Vó Mira.

RESUMO

Este artigo apresenta análise geral da ação civil pública com foco na alteração promovida no art. 16 da lei nº 7.347/85. Aponta as oscilações da jurisprudência em relação ao tema: efeitos da sentença para além dos limites da competência territorial do órgão julgador. Procurou-se demonstrar o impacto na proteção dos direitos tutelados pela ação civil pública e o acesso à justiça.

Por fim, o artigo expõe o julgamento que resultou na declaração de inconstitucionalidade do artigo referido e, inclusive, apresenta reflexões em torno do assunto. Após os estudos, foi possível concluir que durante longo tempo existiram falhas na proteção da tutela coletiva no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Coisa julgada. Ação Civil Pública. Direitos coletivos. Competência territorial. Eficácia Territorial.

ABSTRACT

This article analyzes the class action with a focus on the change promoted by article 16 of Law n° 7.347/85. It will be indicated jurisprudence concerning the theme: effects of sentence beyond the limits of territorial jurisdiction competence. It will be demonstrated the impact on the protection of rights by class action and justice access.

Finally, will be discussed the judgment that resulted in the unconstitutional declaration about the article, also provides reflections about the subject. From the studies it was possible to conclude that there were deficiencies in safeguarding collective interests in Brazil for an extended period.

KEY WORDS: *Res judicata*. Class actions. Collective rights. Territorial Jurisdiction. Territorial Limitations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1. ASPECTOS GERAIS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	5
2. LIMITES TERRITORIAIS DA DECISÃO PROFERIDA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O ART. 16 DA LEI 7.347/85	8
3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL CRONOLÓGICA	11
4. O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 1075)	16
CONCLUSÃO.....	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	23

INTRODUÇÃO

A ação civil pública (ACP) é um instrumento processual que visa defender os interesses da coletividade. Destaca-se a sua relevância no ordenamento jurídico, visto que engloba amplo campo de cabimento, sendo possível abordar direito difuso, coletivo e individual homogêneo, bem como alcança diversos direitos materiais.

A defesa de direitos coletivos *lato sensu* também é exposta na Constituição Federal (CRFB), a referida ação é retratada no art. 129, inciso III, da CRFB/88. Inclusive, conforme dispõe o art. 129, § 1º, da CRFB/88, identifica-se a vontade do constituinte de ampliar a legitimidade para propositura da ação.

A lei que disciplina a ação civil pública é a nº 7.347/85, considerada como marco inicial no direito brasileiro na defesa dos direitos supraindividuais. A lei citada faz parte do movimento de acesso à justiça, retratando a preocupação em estabelecer instrumentos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Entretanto, mesmo diante dos objetivos citados, em dissonância com os avanços conquistados, a redação do art. 16 da lei nº 7.347/85 sofreu alteração pela Lei 9.494/1997. Em vista disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1101937, com repercussão geral reconhecida (Tema 1075)¹, por maioria declarou a inconstitucionalidade da referida norma.

Em face do exposto, este artigo visa analisar os limites territoriais da sentença proferida em ação civil pública, perante a pertinência do tema para o ordenamento jurídico, bem como a aplicação do julgamento do Supremo Tribunal Federal.

Para compreender melhor o tema, este trabalho engloba quatro partes.

Na primeira parte, será abordado os aspectos gerais da ação civil pública, visto as suas peculiaridades. Já na segunda parte, é desenvolvido a análise do limite territorial dos efeitos das decisões proferidas, bem como o art. 16 da lei 7.347/85. Na terceira parte, visando compreender o histórico jurisprudencial que findou na decisão do Supremo Tribunal Federal, procura-se analisar de forma cronológica a jurisprudência, gerando um panorama histórico.

Por fim, objetiva-se na quarta parte a exposição crítica do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1101937, com repercussão geral reconhecida (Tema 1075), tendo em vista a importância das teses firmadas, inclusive, evidenciando o impacto na proteção dos direitos tutelados pela ação civil pública e o acesso à justiça.

¹ STF - RE: 1101937 SP, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/06/2021.

1. ASPECTOS GERAIS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Por muito tempo o direito processual civil foi marcado pelo individualismo, em meados do século XX observou-se aderência aos processos coletivos pela doutrina estrangeira, especialmente marcada pela *class actions* norte-americanas² que foi, inclusive, berço da ação civil pública³.

A referida ação foi consolidada no ordenamento jurídico brasileiro como ação constitucional designada a tutelar os interesses e direitos coletivos. Aliás, a tutela coletiva é marcada pela Lei da ACP nº 7.347/85, a Constituição da República de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor nº 8.078/90.

É possível concluir que “a ação civil pública é um instrumento processual de realização do exercício da cidadania coletiva”, conforme narrativa do autor Cleyson de Moraes Mello⁴. Entre as ações que englobam o processo coletivo, é a qual possui vasto âmbito de cabimento, podendo ser utilizada para amparar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como para tutelar variados direitos materiais (art. 1º da lei nº 7.347/85), como apontado pelo doutrinador Daniel Amorim Assumpção Neves⁵, portanto, é de grande valia para a proteção das massas.

Em consonância com as ideias da autora Ada Pellegrini Grinover, sob o olhar social, a dimensão da citada ação expressa o reconhecimento e a importância de proteger as necessidades coletivas⁶. Ademais, exprime a democratização do acesso à justiça, visto que abarca grupos e coletividade.

Por conseguinte, segundo Graziela Argenta e Marcelo da Rocha Rosado, “a tutela coletiva no Brasil tem evidentes objetivos de prestigiar a economia processual, o acesso à

² LEITE, Marcelo Daltro. Interesses e Direitos essencialmente e acidentalmente coletivos. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 48, p. 173-191, abr./jun. 2013. p. 189. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-48/artigo-das-pags-173-191>. Acesso em: 28 set. 2023.

³ PADILHA, Rodrigo. Direito Constitucional. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 323.

⁴ MELLO, Cleyson de Moraes. Ação civil pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2023. p. 14.

⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Ações constitucionais. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5080-4/>. Acesso em: 01 set. 2023.

⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública no STJ. STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999, 1999. p. 13.

Justiça e a efetivação do direito material”⁷. Veja-se que, de acordo com o entendimento de Gregório Assagra de Almeida e Luiz Philippe Vieira de Mello Neto, o direito processual coletivo é fundamentado no direito constitucional, sendo composto por método pluralista que abarga diversos elementos, por exemplo:

O sistemático-teleológico, o político, econômico, histórico, ético e social, os quais formam um mega elemento: proteção potencializada da Constituição e do Estado Democrático de Direito e a transformação da realidade social com justiça⁸.

Aliás, os referidos autores expõem que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a Lei da Ação Civil Pública constituem “um microsistema de normas gerais e básicas sobre o direito processual coletivo comum”⁹. O Código de Defesa do Consumidor sistematizou o processo coletivo, consoante narrativa da autora Luciana de Oliveira Leal “a sistematização maior da matéria veio com o código de defesa do consumidor, que por dispositivos seus integrou a sistemática da ação civil pública à sua, criando um verdadeiro sistema de ações coletivas em sentido *lato*”¹⁰.

Nessa ordem de ideias, é crucial salientar as diferenças entre cada direito tutelado, conforme estabelecido no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor:

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.

Os interesses ou direitos difusos e coletivos são classificados como metaindividuais (art. 81, parágrafo único, I e II do CDC), visto que possuem natureza indivisível, sendo possível

⁷ ARGENTA, Graziela; DA ROCHA ROSADO, Marcelo. Do processo coletivo das ações coletivas ao processo coletivo dos casos repetitivos: modelos de tutela coletiva no ordenamento brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 18, n. 1, 2017. p. 247.

⁸ ALMEIDA, Gregório Assagra de; MELLO NETO, Luiz Philippe Vieira de. Fundamentação constitucional do direito material coletivo e do direito processual coletivo: reflexões a partir da nova summa divisio adotada na CF/88 (TÍTULO II, CAPÍTULO I). Revista TST, v. 77, n. 3, p. 77-97, 2011. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/26900/004_almeida_mello_netol.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 17 set. 2023. p. 88.

⁹ Ibid., p. 92.

¹⁰ LEAL, Luciana de Oliveira. A coisa julgada nas ações coletivas. Revista da EMERJ, v. 7, n. 27, 2004. p. 168.

abarcam titulares indeterminados ou de grupos, ou seja, não é possível fracionar de forma individualizada, entretanto, existe uma diferença entre o difuso e o coletivo, conforme expõe Daniel Amorim A. Neves “no direito difuso o titular do direito é a coletividade, no direito coletivo é uma comunidade, determinada por um grupo, classe ou categoria de pessoas”¹¹. No entanto, nos interesses ou direitos individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, III do CDC) o titular envolve os indivíduos, não a coletividade ou comunidade. Em complemento ao exposto, nas palavras da autora Ada Pellegrini Grinover, entende-se que¹²:

A tutela jurisdicional dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos representa, neste final de milênio, uma das conquistas mais expressivas do Direito brasileiro. Colocados a meio caminho entre os interesses públicos e privados, próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, os interesses transindividuais têm uma clara dimensão social e configuram nova categoria política e jurídica.

Diante dos aspectos expostos, a legitimidade para propor a ação civil pública foi destinada ao Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista, as associações, conforme art. 5º da lei nº 7.347/85. Diante do caráter coletivo, os legitimados não são titulares do direito que defenderão em juízo. Ademais, destaca-se que o objeto da ação civil pública pode ser a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º da lei nº. 7.347/85), fatores essenciais na defesa do direito tutelado.

Em relação a competência, segundo art. 2º da lei nº. 7.347/85 “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”, inclusive, destaca no parágrafo único que “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”, aliás, mesmo diante de interesse da união compete à Justiça Estadual de primeiro grau.

Em face do exposto, a coisa julgada na ação civil pública possui considerável valiosidade, visto que abrange interesses coletivos espalhados pelo território nacional¹³, cabe destacar que “[...] as decisões proferidas em sede de ação coletiva possuem a qualidade de

¹¹ NEVES, Daniel Amorim A. *Ações Constitucionais*, 2ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-5080-4. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5080-4/>. Acesso em: 01 set. 2023.

¹² GRINOVER, Ada Pellegrini, 1999 *apud* FUX, Rodrigo; DE OLIVEIRA SANTOS, Pedro Felipe, 2021, p. 933.

¹³ GRINOVER, Ada Pellegrini. *A ação civil pública no STJ*. STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999, 1999. p. 20.

imprimir reflexos a um maior número de pessoas e, assim, o potencial de soluções mais equânimes e democráticas, dirigidas às demandas de interesse público”¹⁴.

2. LIMITES TERRITORIAIS DA DECISÃO PROFERIDA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O ART. 16 DA LEI 7.347/85

Ao tratar sobre os limites da decisão é imprescindível explorar a coisa julgada, destaca-se a definição formulada por Luiz Dellore¹⁵:

Definimos coisa julgada como o efeito do trânsito em julgado da sentença de mérito, que torna imutável e indiscutível a conclusão última do raciocínio do juiz – o denominado elemento declaratório da sentença, ao que se soma a manifestação de vontade no caso de procedência e o juízo de rejeição do pedido, no caso de improcedência.

Por conseguinte, a coisa julgada possui limites subjetivos que corresponde as pessoas que serão atingidas pelos seus efeitos¹⁶. Em relação ao processo coletivo, Vasconcelos, Thibau e Oliveira afirmam que “é a tutela coletiva processual que possui o potencial de descortinar as demandas da sociedade e de transformar a realidade factual através da extensão subjetiva da coisa julgada coletiva”¹⁷.

De acordo com o art. 103, I, II e III, do CDC, nas ações coletivas que versam sobre defesa de interesses ou direitos “difusos” e “individuais homogêneos” o limite subjetivo da coisa julgada será *erga omnes*, logo, abrange todos os indivíduos, enquanto as ações que envolvem interesses ou direitos “coletivos” será *ultra partes*, ou seja, limitada ao grupo, categoria ou classe.

¹⁴ DE VASCONCELOS, Antônio Gomes; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; DE OLIVEIRA, Alana Lúcio. O processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do estado democrático de direito. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 12, n. 12, 2013. p. 69.

¹⁵ DELLORE, Luiz. Estudos sobre coisa Julgada e Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-5604-2. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5604-2/>. Acesso em: 09 out. 2023.p. 43.

¹⁶ Ibid., p. 64.

¹⁷ DE VASCONCELOS, Antônio Gomes; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; DE OLIVEIRA, Alana Lúcio. O processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do estado democrático de direito. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 12, n. 12, 2013. p. 76.

Consequentemente, por abranger diversas pessoas, os efeitos das demandas coletivas compreenderiam todos que foram afetados, observando se o dano foi local, regional ou nacional. Portanto, consoante entendimento do autor Fabrício Bastos¹⁸:

A eficácia subjetiva da coisa julgada nos direitos difusos é *erga omnes*, ou seja, ultrapassa os limites formais da demanda para atingir todos de forma indistinta. Assim, havendo uma violação ao direito difuso, todos suportarão por igual tal violação, o mesmo ocorrendo com a tutela jurisdicional, que uma vez obtida aproveitará a todos indistintamente, mas somente naquilo que lhes for benéfico (regime jurídico *in utilibus*).

Entretanto, o legislador, por meio da Medida Provisória nº 1.570/97 que foi convertida na Lei nº 9.494/97, alterou a redação da lei 7.347/85, incluindo o trecho “nos limites da competência territorial do órgão prolator” no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Para fins de comparação, a redação antiga do referido artigo era “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”, ou seja, a alteração inseriu limitação territorial aos efeitos da coisa julgada.

Ofendendo diretamente o art. 5º, XXXVI, da CRFB/88 que dispõe “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Ademais, a citada mudança foi duramente criticada, visto a explícita confusão entre competência e os efeitos oriundos da coisa julgada coletiva¹⁹, tema enfrentado por doutrinadores, vale ressaltar as palavras do professor Aluisio Gonçalves de Castro Mendes²⁰:

O art. 16 da LACP baralha conceitos heterogêneos – como coisa julgada e competência territorial–e induz a interpretação, para os mais apressados, no sentido de que os ‘efeitos’ ou a ‘eficácia’ da sentença podem ser limitados territorialmente, quando se sabe, a mais não poder, que coisa julgada –a despeito da atecnia do art. 467 do CPC –não é ‘efeito’ ou ‘eficácia’ da sentença, mas qualidade que a ela se agrega de modo a torná-la imutável e indiscutível.

Logo, em concordância com o pensamento do doutrinador Marcus Vinicius Rios Gonçalves, “embora a competência do juiz estadual esteja limitada ao Estado em que ele

¹⁸ BASTOS, Fabrício. Curso de processo coletivo: atualizada com a nova lei de improbidade administrativa - lei 14.230/2021. 3. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

¹⁹ GRINOVER, Ada P.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos E.; MARQUES, Cláudia L.; et al. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645527. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645527/>. Acesso em: 07 out. 2023. p. 1085.

²⁰ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro, 2014, *apud* FUX, Rodrigo; DE OLIVEIRA SANTOS, Pedro Felipe, 2021, p. 942.

judique, a coisa julgada poderá estender-se para todos os titulares do interesse violado, estejam ou não domiciliados naquela unidade da Federação”²¹.

A alteração do art. 16 da lei da ação civil pública é compreendida por alguns autores como norma revogada, por exemplo, como apontado pelo autor Fabrício Bastos: "revogação tácita do art. 16, LACP pelo art. 103, CDC, na medida em que esta norma regulamentou, de forma exaustiva, o regime jurídico da coisa julgada material coletiva"²².

Nesse sentido, “[...] a alteração procedida no art.16 incidiu apenas sobre a LACP, mas não alcançou o tratamento da matéria já consolidado no Diploma Consumerista²³”, de acordo com a autora Danielli Christiane de Oliveira Gomes Pereira. Ademais, ocasionou a fragilização da eficácia da ação civil pública, conforme análise crítica do professor Rodrigo Padilha²⁴:

Ora, se a jurisdição é una e indivisível, como poderá ser limitada? Como pode limitar o objeto de direitos difusos e coletivos que são indivisíveis? Essa positividade teratológica foi introduzida com o fim de esvaziar a autoridade das decisões em ação civil pública, que tem sido importante instrumento de controle das atrocidades sociais.

Acrescenta-se a reflexão de que a limitação impacta diretamente a efetividade da tutela coletiva, inclusive, os autores Graziela Argenta e Marcelo da Rocha Rosado defendem que²⁵:

[...] a tutela efetiva e adequada dos direitos coletivos não se constrói com base apenas em procedimentos adequados somente do ponto de vista legislativo (abstrato), mas necessita considerar a realidade do caso levado a julgamento, ou seja, o tipo de conflito existente.

Desse modo, o processo não pode formar empecilhos para a efetivação do direito material, principalmente quando envolver direitos fundamentais, tal qual deve zelar pelo acesso à justiça, pela inafastabilidade do controle jurisdicional e garantir a tutela jurisdicional²⁶.

²¹ GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. Tutela de interesses difusos e coletivos. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 65.

²² BASTOS, Fabrício. Curso de processo coletivo. 3. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

²³ PEREIRA, Danielli Christiane de Oliveira Gomes. O art. 16 da Lei da ação civil pública: uma ameaça à defesa dos direitos coletivos em juízo. Revista Jurídica do Ministério Público, v. 1, n. 4, p. 414-426, 2010. p. 422.

²⁴ PADILHA, Rodrigo. Direito Constitucional. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 337.

²⁵ ARGENTA, Graziela; DA ROCHA ROSADO, Marcelo. Do processo coletivo das ações coletivas ao processo coletivo dos casos repetitivos: modelos de tutela coletiva no ordenamento brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 18, n. 1, 2017. p. 273.

²⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública-A tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados. Saraiva Educação SA, 2015. p. 53.

Entende-se que “a tutela coletiva, com a Constituição de 1988, ganhou configuração de direito fundamental (art. 5º, XXXV, LXX, LXXIII e 129, III)”²⁷, segundo Haroldo Lourenço.

Por consequência, a nova redação afetou consideravelmente o número de litígios, pois a limitação territorial gera discussões idênticas em diversas regiões do país, ou seja, “essa pulverização de demandas gera a potencial dispersão de precedentes ou de decisões judiciais, em sentidos divergentes[...]”²⁸. Em outras palavras, a disposição legislativa da ação civil pública, bem como a ausência de orientação jurisprudencial precisa, favoreceu o ajuizamento de demandas idênticas.

Nota-se, então, que a interpretação literal do art. 16 da Lei 7.347/1985 gera impactos na proteção dos direitos, tal como afronta os princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica, da efetiva tutela jurisdicional e do acesso à justiça material. Isso posto, a leitura da tutela coletiva (material e processual) deve ser ampla, visto o comprometimento constitucional de efetivação dos direitos e garantias fundamentais²⁹.

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL CRONOLÓGICA

A jurisprudência é marcada pela oscilação na interpretação sobre a extensão da coisa julgada. Em conformidade com o pensamento do autor Andre Vasconcelos Roque, “durante muito tempo, apesar da posição da doutrina dominante contra o atual art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, a jurisprudência se mostrou vacilante³⁰”. Destaca-se que na legislação sobre ações coletivas não existia disposição sobre limitação territorial³¹, bem como, antes da modificação da redação da lei 7.347/85, a jurisprudência era formada pelo entendimento de que

²⁷ LOURENÇO, Haroldo. Processo coletivo sistematizado. Editora Foco, 2021.

²⁸ BASTOS, Fabrício. Curso de processo coletivo: atualizada com a nova lei de improbidade administrativa - lei 14.230/2021. 3. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.

²⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de; MELLO NETO, Luiz Philippe Vieira de. Fundamentação constitucional do direito material coletivo e do direito processual coletivo: reflexões a partir da nova summa divisio adotada na CF/88 (TÍTULO II, CAPÍTULO I). Revista TST, v. 77, n. 3, p. 77-97, 2011. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/26900/004_almeida_mello_netol.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 17 set. 2023. p. 95.

³⁰ ROQUE, André Vasconcelos. As ações coletivas no direito brasileiro contemporâneo: de onde viemos, onde estamos e para onde vamos?. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 12, n. 12, 2013. p. 46.

³¹ PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; PORTO, Jose Roberto Mello. Manual de tutela coletiva. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. E-book. ISBN 9786555590890. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590890/>. Acesso em: 08 out. 2023. p. 170.

a coisa julgada ultrapassa a competência territorial³². Diante disso, visando traçar um breve panorama histórico, serão apresentadas decisões em ordem cronológica.

De antemão, salienta-se que as decisões favoráveis à aplicação do art. 16 prevaleceu até meados de 2010, entretanto, constata-se proferimento de decisões conflitantes, por exemplo, em 2003 o Superior Tribunal de Justiça (STJ) publicou acórdão dispondo que a eficácia *erga omnes* está restrita aos limites da jurisdição do tribunal:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Eficácia *erga omnes*. Limite. **A eficácia *erga omnes* circunscreve-se aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário.** Recurso conhecido e provido (STJ - REsp: 293407 SP 2000/0134503-6, Relator: Ministro Barros Monteiro, Data de Julgamento: 22/10/2002, T4 - Quarta Turma, Data de Publicação: 07/04/2003 p. 290, grifo nosso).

Destaca-se no julgado citado acima, o Ministro Ruy Rosado de Aguiar, aplicando o art. 16 da lei da ACP, defendeu que “a eficácia *erga omnes* circunscreve-se aos limites da jurisdição do Tribunal competente para julgar o recurso ordinário³³”, em dissonância com a linha de pensamento majoritária da doutrina.

De modo divergente, no ano de 2004 o STJ proferiu a decisão:

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - POSSIBILIDADE - EFEITOS. [...] 3. **O efeito *erga omnes* da coisa julgada material na ação civil pública será de âmbito nacional, regional ou local conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano**, atuando no plano dos fatos e litígios concretos, por meio, principalmente, das tutelas condenatória, executiva e mandamental, que lhe asseguram eficácia prática, diferentemente da ação declaratória de inconstitucionalidade, que faz coisa julgada material *erga omnes* no âmbito da vigência espacial da lei ou ato normativo impugnado. 4. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 557646 DF 2003/0094181-7, Relator: Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 13/04/2004, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 30/06/2004 p. 314, grifo nosso).

No julgado citado acima, a Ministra Eliana Calmon apresenta a compreensão defendida pela doutrina de que a extensão subjetiva da coisa julgada coletiva deve observar se o dano foi local, regional ou nacional.

No entanto, no lapso temporal de 2005 até 2011, nota-se o domínio da aplicação da restrição aos limites da competência, conforme ementas de acórdãos do STJ descritas a seguir:

³² GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública no STJ. STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999, 1999. p.22.

³³ STJ - REsp: 293407 SP 2000/0134503-6, Relator: Ministro BARROS MONTEIRO, Data de Julgamento: 22/10/2002, T4 - Quarta Turma, Data de Publicação: 07/04/2003, p. 290.

PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LITISPENDÊNCIA - LIMITES DA COISA JULGADA. 1. A verificação da existência de litispendência enseja indagação antecedente e que diz respeito ao alcance da coisa julgada. Conforme os ditames da Lei 9.494/97, "**a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator**". 2. As ações que têm objeto idêntico devem ser reunidas, inclusive quando houver uma demanda coletiva e diversas ações individuais, mas a reunião deve **observar o limite da competência territorial da jurisdição do magistrado que proferiu a sentença**. 3. Hipótese em que se nega a litispendência porque a primeira ação está limitada ao Município de Londrina e a segunda ao Município de Cascavel, ambos no Estado do Paraná. 4. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 642462 PR 2004/0004428-5, Relator: Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 08/03/2005, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 18/04/2005 p. 263, grifo nosso).

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AUSÊNCIA DE DISSENSO ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA. EFEITOS *ERGA OMNES*. ABRANGÊNCIA RESTRITA AOS LIMITES DA **COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR**. [...] 2. **Nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator**. 3. Embargos de divergência não-conhecidos. (STJ - EREsp: 293407 SP 2003/0169288-0, Relator: Ministro João Otávio de Noronha, Data de Julgamento: 07/06/2006, CE - Corte Especial, Data de Publicação: DJ 01/08/2006 p. 327RDDP vol. 43 p. 136, grifo nosso).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. DISSÍDIO NOTÓRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CADERNETA DE POUPANÇA. RELAÇÃO DE CONSUMO. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CORREÇÃO MONETÁRIA. JANEIRO/89. COISA JULGADA. LIMITES. DISSENSO JURISPRUDENCIAL SUPERADO. SÚMULA 168/STJ. 1. **A sentença na ação civil pública faz coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85**, com a novel redação dada pela Lei 9.494/97. [...] 3. Agravo regimental desprovido, mantida a inadmissibilidade dos embargos de divergência, com supedâneo na Súmula 168/STJ. (STJ - AgRg nos EREsp: 253589 SP 2003/0013855-0, Relator: Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 04/06/2008, CE - Corte Especial, Data de Publicação: DJe 01/07/2008, grifo nosso).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APADECO. EFICÁCIA TERRITORIAL DA SENTENÇA. EXECUÇÕES INDIVIDUAIS DO TÍTULO. JUÍZO COMPETENTE. I - **A orientação fixada pela jurisprudência sobranceira desta Corte é no sentido de que a decisão proferida no julgamento de Ação Civil Pública faz coisa julgada nos limites da competência territorial do órgão que a prolatou**. II - Dessa forma, se o órgão prolator da decisão é o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, cumpre concluir que o acórdão tem eficácia em toda a extensão territorial daquela unidade da federação. [...] IV - Agravo Regimental improvido. (STJ - AgRg no REsp: 755429 PR 2005/0089854-4, Relator: Ministro Sidnei Beneti, Data de Julgamento: 17/12/2009, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 18/12/2009, grifo nosso).

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ILEGALIDADE DA COBRANÇA DE COMISSÃO DE PERMANÊNCIA EM CONTRATO DE MÚTUO PADRÃO. [...] 4. **A sentença proferida em ação civil pública fará coisa julgada "erga omnes" nos limites da competência do órgão prolator da decisão**, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97, não havendo falar em inépcia da inicial. Precedentes. [...] 6. Recursos especiais conhecidos em parte e, nesta parte, parcialmente providos. (STJ - REsp: 600711 RS 2003/0184448-0, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 18/11/2010, T4 - Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 24/11/2010, grifo nosso).

Consoante exposição acima, concentra-se a compreensão de que os efeitos da sentença proferida estão limitados a extensão do território da competência do órgão prolator, bem como atingem apenas os domiciliados na região.

No período citado, com menor incidência foram proferidas algumas decisões defendendo a ausência de limitação dos efeitos da sentença, a título de amostra:

Processo civil e direito do consumidor. Ação civil pública. Correção monetária dos expurgos inflacionários nas cadernetas de poupança. Ação proposta por entidade com abrangência nacional, discutindo direitos individuais homogêneos. Eficácia da sentença. **Ausência de limitação. Distinção entre os conceitos de eficácia da sentença e de coisa julgada.** Recurso especial provido. A Lei da Ação Civil Pública, originariamente, foi criada para regular a defesa em juízo de direitos difusos e coletivos. A figura dos direitos individuais homogêneos surgiu a partir do Código de Defesa do Consumidor, como uma terceira categoria equiparada aos primeiros, porém ontologicamente diversa. - A distinção, defendida inicialmente por Liebman, entre os conceitos de eficácia e de autoridade da sentença, torna inóqua a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada estabelecida pelo art. 16 da LAP. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. **Mesmo limitada aquela, os efeitos da sentença produzem-se erga omnes, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador.** - O procedimento regulado pela Ação Civil Pública pode ser utilizado para a defesa dos direitos do consumidor em juízo, porém somente no que não contrariar as regras do CDC, que contem, em seu art. 103, uma disciplina exaustiva para regular a produção de efeitos pela sentença que decide uma relação de consumo. **Assim, não é possível a aplicação do art. 16 da LAP para essas hipóteses.** Recurso especial conhecido e provido. (STJ - REsp n. 411.529/SP, Relatora: Ministra Nancy Andriighi, Data do Julgamento: 24/06/2008, T3 - Terceira Turma, Data de publicação: 05/08/2008, grifo nosso).

PROCESSO CIVIL E DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO CIVIL EM DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS DEVIDOS EM CADERNETA DE POUPANÇA EM JANEIRO DE 1989. DISTINÇÃO ENTRE EFICÁCIA DA SENTENÇA E COISA JULGADA. EFICÁCIA NACIONAL DA DECISÃO. [...] O art. 16 da LAP, ao impor limitação territorial à coisa julgada, não alcança os efeitos que propriamente emanam da sentença. - **Os efeitos da sentença produzem-se "erga omnes", para além dos limites da competência territorial do órgão julgador.** Recurso Especial improvido. (STJ - REsp: 399357 SP 2001/0196900-6, Relator: Ministra Nancy Andriighi, Data de Julgamento: 17/03/2009, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 20/04/2009, grifo nosso).

No acórdão do recurso especial nº 399.357 - SP (2001/0196900-6), merece destaque a compreensão da Ministra Nancy Andriighi: “a abrangência da coisa julgada é determinada pela extensão do pedido do autor e não pela competência do órgão julgador, sujeita às normas do CPC e da Lei n. 8.078/90, quando se trata de relações consumeristas”.

As divergências jurisprudenciais se acentuaram, mas por volta de 2012 a 2014 as decisões caminharam para a não aplicação da limitação, por exemplo, citam-se alguns julgados:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. CONSUMIDOR. EMPRESAS DE CONSÓRCIO. COBRANÇA DE VALORES A MAIOR A TÍTULO DE FRETE. RECONHECIMENTO DA ILICITUDE DA CONDUTA DAS EMPRESAS. AFRONTA AO DEVER DE INFORMAÇÃO E AO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. INAPLICABILIDADE DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DA EFICÁCIA "ERGA OMNES" DOS EFEITOS DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DA AÇÃO COLETIVA PREVISTA NO ART. 2.º-A DA LEI N.º 9.494/97. [...] 4. **Inaplicabilidade da limitação territorial dos efeitos da sentença**, prevista contra pessoas jurídicas de direito privado, incidindo somente em relação às entidades de Direito Público. 5. Recurso Especial Desprovido. (STJ - REsp: 901548 RS 2006/0246217-4, Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Data de Julgamento: 17/04/2012, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 10/05/2012, grifo nosso).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO RECURSO ESPECIAL. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS EM CADERNETA DE POUPANÇA. LIMITES SUBJETIVOS DA SENTENÇA. ABRANGÊNCIA NACIONAL DA DEMANDA. COISA JULGADA. REGULARIDADE DO TÍTULO. PROSSEGUIMENTO DA EXECUÇÃO. DECISÃO MANTIDA. [...] 4. Conforme a orientação jurisprudencial fixada pelo STJ, a abrangência nacional expressamente declarada na Ação Civil Pública n. 1998.01.1.016798-9 não pode ser alterada na fase de execução, **sob pena de ofensa à coisa julgada, sendo, portanto, aplicável a todos os beneficiários, independentemente de sua residência ou domicílio no Distrito Federal**. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ - AgRg nos EDcl no REsp: 1322002 DF 2012/0094500-0, Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira, Data de Julgamento: 26/11/2013, T4 - Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 06/12/2013, grifo nosso).

Em síntese, de forma exemplificativa, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça oscilou da seguinte forma: (i) em meados de 2005 a Ministra Eliana Calmon adotou a posição de que deve ser observado o limite da competência territorial da jurisdição; (ii) no mesmo sentido, seguiu o Ministro João Otávio de Noronha durante o período de 2006; (iii) inclusive, o Ministro Luiz Fux em 2008 aplicou as disposições integrais do art. 16 da lei 7.347/85; (iv) entretanto, ainda em 2008, a Ministra Nancy Andrighi apresenta posição defendendo que os efeitos da sentença produzem-se *erga omnes*, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador, respectivo entendimento permaneceu presente em julgado do ano de 2009; (v) de 2009 a 2010 os ministros Sidnei Beneti e Luis Felipe Salomão apresentaram narrativas aplicando o texto integral do art. 16 da lei 7.347/85; (vi) entretanto, no período de 2012 a 2014, observa-se aderência dos ministros Paulo de Tarso Sanseverino e Antonio Carlos Ferreira ao pensamento doutrinário dominante de aplicar a todos, independentemente de sua residência ou domicílio, a sentença proferida na ação civil pública.

Como se vê o Superior Tribunal de Justiça reiteradamente equivocou-se ao confundir competência e limites subjetivos da coisa julgada.

Inclusive, diante dos casos expostos, constata-se que os processos coletivos são fontes de ampliação do acesso à justiça, sendo possível discutir ampla gama de controvérsias

nacionais. Compreensão que foi afastada pelos tribunais durante longo período, visto as diversas decisões aplicando a nova redação do art. 16 da lei 7.347/85.

Além do mais, nos casos em que o resultado foi a limitação dos efeitos da sentença, a real dimensão da coisa julgada *erga omnes* foi desconsiderada, conclui-se que “de forma geral, os processos coletivos no Brasil falharam em sua promessa de proporcionar uniformidade de decisões, celeridade e economia processual³⁴”.

Em relação ao lapso temporal até a definição jurisprudencial, destaca-se a crítica do autor Leonardo Roscoe Bessa³⁵:

A demora na definição jurisprudencial dos limites subjetivos de decisão proferida em ação coletiva, em caso de dano de âmbito nacional, serviu para diminuir o prestígio e a eficácia do processo civil coletivo e, conseqüentemente, a importância de possível auxílio decorrente de atuação facultativa do litisconsorte (CPC, arts. 113 a 118). De fato, com oscilação da jurisprudência, multiplicaram-se as ações coletivas - algumas vezes, uma por Estado - com o mesmo objeto, gerando incertezas e insegurança quanto ao mérito e abrangência territorial, o que impulsionou a diluição do conflito em ações individuais.

Após intenso período de conflito de entendimento que impactou diversas decisões em todo o país, gerando insegurança jurídica e violação ao princípio do acesso à justiça, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985.

4. O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 1075)

Apenas em 08 de abril de 2021, através do julgamento do Recurso Extraordinário 1.101.937/SP, com Repercussão Geral reconhecida (Tema 1075), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, declarou a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), alterada pela Lei 9.494/1997.

³⁴ ROQUE, André Vasconcelos. As ações coletivas no direito brasileiro contemporâneo: de onde viemos, onde estamos e para onde vamos?. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 12, n. 12, 2013. p. 48.

³⁵ BESSA, Leonardo R. Código de Defesa do Consumidor Comentado. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559642298. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642298/>. Acesso em: 27 out. 2023. p. 635.

O tema 1075 da repercussão geral foi definido como “recursos extraordinários nos quais se examina, à luz dos arts. 2º; 5º, incisos XXXVII, LIII e LIV; 22, inciso I; e 97 da Constituição Federal³⁶, se o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública se harmoniza com a Constituição de 1988.”.

Em síntese, é importante relatar que a demanda que proporcionou o julgamento versada sobre revisão contratual. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, em face da Caixa Econômica Federal e outras instituições bancárias, requereu a declaração de nulidade de cláusulas de contratos de financiamento firmados no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional. Após diversos debates processuais, especialmente em retorno da incidência do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, o Plenário da Corte do Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria:

EMENTA: 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 (STF - RE: 1101937 SP, Relator: Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 13/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/02/2020).

Por conseguinte, em harmonia com o exposto, cabe realizar de forma sucinta uma análise dos pontos relevantes do julgamento do Recurso Extraordinário 1.101.937/SP.

O voto do Ministro relator Alexandre de Moraes conduziu os demais, em sua exposição concluiu pelo afastamento da violação ao artigo 97 da Constituição Federal, visto o enfrentamento da matéria pela Corte Especial do STJ, inclusive, afastou a incidência do Tema 499 de Repercussão Geral, sob a justificativa de ausência de ligação, bem como relatou a inexistência de jurisprudência consolidada sobre o tema no Supremo Tribunal Federal.

Na seara da inconstitucionalidade do art. 16 da lei nº 7.347/85, o referido Ministro dispõe:

A alteração promovida pela Lei 9.494/1997, fruto da conversão da MP 1.570/1997, veio na contramão do avanço institucional de proteção aos direitos metaindividuais,

³⁶ Na íntegra, respectivamente: art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; art. 5º, XXXVII, não haverá juízo ou tribunal de exceção; art. 5º, LIII, ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; 5º, 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.

na tentativa de restringir os efeitos *erga omnes* da coisa julgada nas demandas coletivas aos limites da competência territorial do órgão prolator.

Por conseguinte, no seu voto discorreu sobre a alteração da lei referida ter sido carregada de influências políticas e econômicas. Além do mais, em suas palavras “[...] ter incidido em grave defeito de técnica legislativa, ao confundir os efeitos da decisão com sua qualidade de imutabilidade e indiscutibilidade decorrentes da coisa julgada”, majoritariamente a doutrina narra a diferença entre competência e coisa julgada.

O Ministro relator Alexandre de Moraes apontou que a intenção da reformulação do art. 16 foi de restringir o número de beneficiários da decisão através de um parâmetro territorial de competência, ocasionando a propositura de inúmeras demandas que, conseqüentemente, causou danos sérios à igualdade no tratamento de todos perante a Justiça, além da plena aplicação do Princípio da Eficiência.

Em suma, a inadequada restrição não está em conformidade com o reconhecimento da ação civil pública ser meio de garantia dos direitos fundamentais de terceira geração, aliás narrou a explícita lesão ao princípio da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional.

Perante o exposto, a conclusão do voto foi pela inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347, com a redação dada pela Lei 9.494, com efeitos repristinatórios³⁷. Em relação a definição de competência, o ministro defendeu o uso das normas já existentes: art. 93 do CDC; arts. 55, parágrafo 3º, 286 do CPC; e do art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985³⁸. Inclusive, narrou: “uma vez fixada essa competência, o primeiro que conhecer da matéria, entre os competentes, ficará preventivo”.

³⁷ Conforme trecho do julgado em análise: “ou seja, ao se declarar a inconstitucionalidade dessa alteração, a redação original do art. 16 terá reconhecida sua plena vigência e eficácia, sem qualquer solução de descontinuidade, uma vez que a alteração declarada inconstitucional é nula, não tendo o condão de efetivar qualquer revogação”.

³⁸ Na íntegra, respectivamente: art. 93 do CDC, 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. 55 do CPC, reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. § 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles. Art. 286 do CPC, serão distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza: I - quando se relacionarem, por conexão ou continência, com outra já ajuizada; II - quando, tendo sido extinto o processo sem resolução de mérito, for reiterado o pedido, ainda que em litisconsórcio com outros autores ou que sejam parcialmente alterados os réus da demanda; III - quando houver ajuizamento de ações nos termos do art. 55, § 3º ao juízo preventivo. Art. 2º da lei 7.347/1985, 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.

No mesmo sentido do Ministro Alexandre de Moraes, a Ministra Cármen Lúcia proferiu o seu voto, cabe destacar o trecho abaixo:

[...] de acordo não apenas com a declaração de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 7.347, com alteração promovida pela Lei de Conversão da Medida Provisória, como também para solução de apaziguamento de qualquer dúvida, sanando principalmente desavenças, até mesmo em sede judicial, que se fixe de pronto que a competência haverá de observar o inciso II do art. 93 da Lei nº 8.078.

Por conseguinte, o Ministro Nunes Marques também negou provimento aos recursos extraordinários. Em seu voto apresentou a linha histórica da ação civil pública, realçando também que “o processo civil é meio de garantia do Acesso à Justiça ou Acesso à Ordem Jurídica Justa”, tendo em vista a relevância do tema enfrentado, pois atinge a vida de todos.

O Ministro Edson Fachin apenas apresentou ressalva em relação aos itens 2 e 3³⁹ da tese apresentada pelo ministro relator, em razão de entender que a repercussão geral somente abordou a questão da constitucionalidade do art. 16.

Em sequência, a Ministra Rosa Weber e o Ministro Ricardo Lewandowski acompanharam a exposição do ministro relator, tanto em relação à conclusão quanto às razões de decidir.

O Ministro Gilmar Mendes seguiu as conclusões do relator, mas expôs que “[...]apesar de compreender a norma como constitucional – bastando conferir-lhe interpretação conforme à Constituição –, acompanho as conclusões a que chegou o relator [...]”, ou seja, bastava que a interpretação da norma acompanhasse os ditames constitucionais.

O único que proferiu voto a favor da constitucionalidade do artigo 16 da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela de nº 9.494/1997, foi o Ministro Marco Aurélio, sob fundamento de que “[...] ao versar a “limitação da coisa julgada”, buscou o legislador restringir os efeitos do pronunciamento ao âmbito territorial do órgão prolator, prestigiando a organização da atividade jurisdicional”. Em face disso, apresentou como sugestão de tese “é compatível com a Constituição Federal o artigo 16 da Lei nº 7.347/1985, na redação conferida pela Lei nº 9.494/1997, a prever limitação quanto à eficácia territorial de sentença proferida no âmbito de ação civil pública”, em desarmonia com os fundamentos apresentados pelo demais ministros.

³⁹ 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 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas.

Por todo o exposto, vencido o voto do Ministro Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, negou provimento aos recursos extraordinários e, nos ditames do voto do Relator, foi fixada a tese:

I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original.

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 (Código de Defesa do Consumidor).

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

Após anos de divergência de entendimento jurisprudencial, o julgamento da repercussão geral proporcionou a valorização do texto constitucional, bem como resguardou a tutela coletiva, convém expor a ementa do acórdão:

CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS. 1. A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua efetividade. 2. O sistema processual coletivo brasileiro, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu status constitucional em 1988, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados direitos humanos de terceira geração ou dimensão, também conhecidos como direitos de solidariedade ou fraternidade. 3. Necessidade de absoluto respeito e observância aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional. 4. Inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, com a redação da Lei 9.494/1997, cuja finalidade foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional. 5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: "I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original. 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 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas" (STF - RE: 1101937 SP, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/06/2021).

Por fim, observa-se o prestígio do princípio do acesso à justiça, segundo voto do Ministro Ricardo Lewandowski, “[...] sobretudo para os hipossuficientes econômicos, tem que passar necessariamente pelo fortalecimento da ação coletiva e do papel das associações em substituição aos indivíduos”, trecho que exemplifica que a ação civil pública proporciona a garantia de direitos fundamentais. Ou seja, aplicar limitações dificulta o acesso à justiça e impede a efetiva entrega da prestação jurisdicional.

CONCLUSÃO

Como vimos, a ação civil pública é de grande valia para o ordenamento jurídico, sendo instrumento de alcance dos direitos fundamentais, bem como abarca direito difuso, coletivo e individual homogêneo, sendo definida como ação constitucional. Aliás, denota a democratização do acesso à justiça.

Ademais, a legislação que acompanha a referida ação é de notável importância para o processo coletivo, pois formam um microsistema processual que engloba: o Código de Defesa do Consumidor (lei nº 8.078/90) e a Lei da Ação Civil Pública (lei nº 7.347/85).

Conforme análise realizada neste artigo, o legislador, através da Medida Provisória nº 1.570/97 que foi convertida na Lei nº 9.494/97, alterou a redação da lei 7.347/85, retrocedendo o microsistema brasileiro de tutela coletiva, visto que no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública foi inserido trecho dispondo que a coisa julgada *erga omnes* ficaria restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator. Mudança severamente criticada pela doutrina, tendo em vista a confusão entre competência e os efeitos oriundos da coisa julgada coletiva.

Sucintamente, a nova redação afetou: o número de litígios; a efetividade da tutela coletiva; inclusive, afrontou os princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica, da efetiva tutela jurisdicional e do acesso à justiça material.

Nessa esteira, por alcançar inúmeras pessoas, os efeitos das demandas englobariam todos que foram eventualmente afetados, observando se o dano foi local, regional ou nacional. Ou seja, uma sentença proferida em uma determinada localidade tem potencial de gerar efeitos em todo o território nacional, portanto, o limite da coisa julgada é determinado pelo objeto do processo.

No entanto, por longo lapso temporal, embora posição consolidada da maioria da doutrina, a jurisprudência oscilou entre aplicar ou não a literalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Conforme explorado neste artigo, nos julgados do Superior Tribunal de Justiça,

identificamos interpretações conflitantes que perdurou por anos, acarretando insegurança jurídica e aumento do número de litígios em todo o território nacional.

Em virtude do exposto, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário 1.101.937/SP, reconhecido como Repercussão Geral (Tema 1075), o Supremo Tribunal Federal enfim declarou a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985). Entre as justificativas do julgado, de forma coerente, foi exposto que a alteração promovida pela Lei 9.494/1997 contrariou os progressos na proteção dos direitos coletivos. Além do mais, pondo fim às divergências de interpretação, o acórdão apontou o crítico defeito da técnica legislativa ao confundir competência e coisa julgada.

Em face disso, este estudo do direito processual coletivo, com ênfase na ação civil pública, possibilita concluir que, por longo período, ocorreram falhas na proteção da tutela coletiva no Brasil, sob influência do reprocesso legislativo, junto com as oscilações de interpretação da jurisprudência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de; MELLO NETO, Luiz Philippe Vieira de. **Fundamentação constitucional do direito material coletivo e do direito processual coletivo: reflexões a partir da nova summa divisio adotada na CF/88 (TÍTULO II, CAPÍTULO I)**. Revista TST, v. 77, n. 3, p. 77-97, 2011. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/26900/004_almeida_mello_neto1.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 17 set. 2023.
- ARGENTA, Graziela; DA ROCHA ROSADO, Marcelo. **Do processo coletivo das ações coletivas ao processo coletivo dos casos repetitivos: modelos de tutela coletiva no ordenamento brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 18, n. 1, 2017.
- BASTOS, Fabrício. **Curso de processo coletivo**: atualizada com a nova lei de improbidade administrativa - lei 14.230/2021. 3. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 17 set. 2023.
- BESSA, Leonardo R. **Código de Defesa do Consumidor Comentado**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559642298. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642298/>. Acesso em: 27 out. 2023.
- DE VASCONCELOS, Antônio Gomes; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; DE OLIVEIRA, Alana Lúcio. **O processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do estado democrático de direito**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 12, n. 12, 2013.
- DELLORE, Luiz. Estudos sobre a coisa julgada e **o controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública- A tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados**. Saraiva Educação SA, 2015.
- FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos**. 2009.
- FUX, Rodrigo; DE OLIVEIRA SANTOS, Pedro Felipe. **Limite territorial e coisa julgada na ação civil pública: comentários ao artigo 16 da lei 7.347/1985 à luz do julgamento do recurso extraordinário 1.101. 937/sp**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 22, n. 3, 2021.
- GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Tutela de interesses difusos e coletivos**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **A ação civil pública no STJ. STJ 10 anos: obra comemorativa 1989-1999**, 1999.
- GRINOVER, Ada P.; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos E.; MARQUES, Cláudia L.; et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645527. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645527/>. Acesso em: 07 out. 2023.

LEAL, Luciana de Oliveira. **A coisa julgada nas ações coletivas**. Revista da EMERJ, v. 7, n. 27, 2004.

LEITE, Marcelo Daltro. **Interesses e Direitos essencialmente e acidentalmente coletivos**. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 48, p. 173-191, abr./jun. 2013. p. 189. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-48/artigo-das-pags-173-191>. Acesso em: 28 set. 2023.

LOURENÇO, Haroldo. **Processo coletivo sistematizado**. Editora Foco, 2021.

MELLO, Cleyson de Moraes. **Ação civil pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5080-4/>. Acesso em: 01 set. 2023.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

PEREIRA, Danielli Christiane de Oliveira Gomes. **O art. 16 da Lei da ação civil pública: uma ameaça à defesa dos direitos coletivos em juízo**. Revista Jurídica do Ministério Público, v. 1, n. 4, p. 414-426, 2010.

PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; PORTO, Jose Roberto Mello. **Manual de tutela coletiva**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ROQUE, Andre Vasconcelos. **As ações coletivas no direito brasileiro contemporâneo: de onde viemos, onde estamos e para onde vamos?**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 12, n. 12, 2013.

