

08/04/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: CAIXA ECONOMICA FEDERAL
RECTE.(S)	: BANCO BRADESCO SA
RECTE.(S)	: BANCO ALVORADA S.A.
RECTE.(S)	: BANCO DO BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: FERNANDO ANSELMO RODRIGUES
RECTE.(S)	: BANCO SANTANDER BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
RECTE.(S)	: ITAÚ UNIBANCO S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
ADV.(A/S)	: CHRISTIAN TARIK PRINTES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES- GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

Ementa: 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

RE 1101937 / SP

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 pela 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 reprimada 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".

RE 1101937 / SP

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, apreciando o tema 1.075 da repercussão geral, acordam em negar provimento aos recursos extraordinários e fixou a seguinte tese: *"I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo reprimada 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"*, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro MARCO AURÉLIO. O Ministro EDSON FACHIN acompanhou o Relator com ressalvas. Impedido o Ministro DIAS TOFFOLI. Afirmou suspeição o Ministro ROBERTO BARROSO.

Brasília, 8 de abril de 2021.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

03/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: CAIXA ECONOMICA FEDERAL
RECTE.(S)	: BANCO BRADESCO SA
RECTE.(S)	: BANCO ALVORADA S.A.
RECTE.(S)	: BANCO DO BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: FERNANDO ANSELMO RODRIGUES
RECTE.(S)	: BANCO SANTANDER BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
RECTE.(S)	: ITAÚ UNIBANCO S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
ADV.(A/S)	: CHRISTIAN TARIK PRINTES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES- GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

Trata-se de Recursos Extraordinários interpostos em face de acórdão

RE 1101937 / SP

proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, nos quais se discute o Tema 1075 da repercussão geral:

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

Na origem, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC ajuizou, em favor de seus associados, ação coletiva de revisão contratual, em face da Caixa Econômica Federal e outras instituições bancárias.

Nesta demanda, processada com base no art. 81 e ss do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), o IDEC busca a declaração de nulidade de cláusulas de contratos de financiamento firmados no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional – SFH (fl. 19, Doc. 71). Eis os pedidos formulados na petição inicial:

- a) declaração de nulidade de cláusulas de mandato, de autorização de leilão e de retomada extrajudicial e unilateral do bem pelos réus;
- b) declaração de nulidade de cláusulas contratuais que estabeleçam a correção do saldo devedor pela TR;
- c) refazimento do cálculo do saldo devedor dos contratos de cada filiado, utilizando-se o Plano de Equivalência Salarial (PES) como critério;
- d) proibição da aplicação de juros sobre juros (anatocismo), tanto na amortização do saldo devedor, como nos juros das prestações pagas em atraso;
- e) a inversão do ônus da prova, bem como outras medidas de ordem processual, com o fito de tornar efetiva a tutela coletiva.

O Juízo de primeiro grau deferiu parcialmente o pedido de antecipação de tutela, para suspender a eficácia das cláusulas contratuais contestadas, bem como para sustar as execuções judiciais já iniciadas.

RE 1101937 / SP

Interposto agravo de instrumento pelos instituições financeiras, questionaram-se diversas matérias (litispendência da ação coletiva; ilegitimidade ativa do IDEC; necessária identificação dos associados do IDEC; legalidade e constitucionalidade do Decreto-Lei 70/1666), **bem como a limitação territorial das decisões proferidas na ação coletiva.**

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por maioria, determinou a cassação da decisão agravada e a continuidade das execuções extrajudiciais que estavam sendo processadas com base no Decreto-Lei 70/1966, asseverando que (a) é inaplicável o Código de Defesa do Consumidor às relações travadas entre mutuários e instituições financeiras do Sistema Financeiro de Habitação, e (b) o Decreto-Lei foi recepcionado pelo nova ordem constitucional.

Ao analisar os embargos declaratórios opostos pelos bancos, o Tribunal *a quo*, por unanimidade, acolheu-os parcialmente, para assentar que, conquanto inaplicável o CDC à hipótese, persiste a legitimidade ativa do IDEC; não havia litispendência; **e que os limites territoriais das decisões proferidas em primeiro grau irradiam efeitos em todo o território nacional, para qualquer mutuário**, haja vista não incidir o disposto “*nos artigos 16 da Lei nº 7.347/85 e 2º-A da Lei nº 9.494/90 (introduzido pela Medida Provisória n. 2.180-35), mencionados pelos embargantes, para não restringir apenas a um âmbito; regional, o direito aqui reconhecido, que abarca interesse mais amplo*”.

O acórdão recebeu a seguinte ementa (fl. 116, Vol. 50):

“EMENTA PROCESSO CIVIL - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - AÇÃO COLETIVA - SFH - LEGITIMIDADE ATIVA DO IDEC E INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO - LIMITE TERRITORIAL DAS DECISÕES PROFERIDAS NAS AÇÕES COLETIVAS - OMISSÃO

RE 1101937 / SP

-EMBARGOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS.

1. Não obstante a finalidade do IDEC seja promover a defesa dos direitos do consumidor, inclui-se também dentre os seus objetivos institucionais, atuar judicialmente ou extrajudicialmente na defesa de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais e homogêneos de seus associados, consoante artigo 32, letra "g" do referido Estatuto, de modo que, o reconhecimento da inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação não acarreta a ilegitimidade ativa do IDEC substituto para propor a presente ação coletiva como substituto processual. Inexistência de contradição.

2. Verificada a omissão na ementa do acórdão, no que extensão dos efeitos da decisão, há de se declarar o acórdão para fazer constar da ementa o seguinte item:

- Não é possível admitir a limitação dos efeitos da decisão proferida em sede de ação coletiva, para circunscrevê-los tão somente aos limites territoriais que se compreendem na competência do juiz prolator, pois, se assim fosse, estaríamos desvirtuando a natureza da ação e, o que é mais grave, dividindo, cindindo o direito coletivo, difuso ou individual homogêneo, criando, assim, um direito regional.

3. Quanto ao mais, não podem ser acolhidos os embargos de declaração com o propósito de instaurar nova discussão sobre a controvérsia jurídica já apreciada, se não restarem evidenciados os pressupostos indicados no art. 535 do CPC.

4. Mesmo com o fim de prequestionamento, nos declaratórios, deve-se observar os lindes traçados no artigo 535 do CPC. Precedentes do STJ.

5. Embargos conhecidos e providos parcialmente." (grifos no original)

Ato contínuo, os ora recorrentes, por meio de Recurso Especial, pleitearam a reforma do acórdão.

Em decisão monocrática da ilustre Min. FÁTIMA NANCY

RE 1101937 / SP

ANDRIGHI, o STJ acolheu, em parte, as irresignações dos bancos, aplicando o entendimento de que *“a sentença proferida em ação civil pública fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência do órgão prolator da decisão.*

Irresignadas, ambas as partes interpuseram agravos internos, que foram desprovidos pela Terceira Turma do STJ.

Insatisfeito, o IDEC opôs Embargos de Divergência, que foram acolhidos pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça para restabelecer o acórdão recorrido de fls. 110-116 (Vol. 50), na parte em que afastou a limitação territorial constante do artigo 16 da Lei 7.347/1985. A propósito, veja-se a ementa do julgado (fl. 113, Vol. 33):

“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

RE 1101937 / SP

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”.

Em face desse acórdão, o ITAÚ UNIBANCO S/A interpôs Recurso Extraordinário (fls. 203-228, Vol. 33), com amparo no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, em que alega violação aos arts. 5º, XXXVII, LIII e LIV; 22, I; e 97 da CF/1988, pois (a) ao entender pela “possibilidade de a eficácia da sentença coletiva se estender para além da competência territorial” (fl. 206, Vol. 33), o acórdão recorrido diverge da tese fixada, pelo Plenário desta CORTE, no julgamento do RE 612.043-RG (Tema 499, Rel. Min. MARCO AURÉLIO); (b) no julgamento do RE 612.043-RG, “o Supremo Tribunal Federal reafirmou esse entendimento (...) quando considerou constitucional o disposto no art. 2º-A da Lei nº 9.494, de 1997, a dispor que *“a sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator”* (fl. 209, Vol. 33); e (c) 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.

Por sua vez, no apelo extremo interposto pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e Outros (Vol. 20, fls. 2-36), 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) 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 (b) o acórdão recorrido divergiu do entendimento desta CORTE firmado no julgamento da ADI 1576-1, bem como da tese fixada no Tema 499, com repercussão geral reconhecida.

Em contrarrazões, o IDEC (fls. 46-62, Vol. 21) sustenta, em

RE 1101937 / SP

preliminar, que não foi demonstrada a violação aos dispositivos constitucionais apontados, muito menos houve impugnação específica dos fundamentos do acórdão recorrido, o que faz incidir a Súmula 284/STF, sobretudo porque a matéria está restrita ao âmbito infraconstitucional.

No mérito, aponta a inaplicabilidade dos precedentes indicados pelos recorrentes (RE 612.043 -Tema 499; e RE 573.232), nos quais o debate se restringiu à lide em ação ordinária, e não à ação civil pública de que cuida o presente processo. Aduz que o acórdão recorrido não legislou sobre matéria processual civil, muito menos violou o art. 97 da CF. Defende que o STJ apenas interpretou o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública – LACP, com a redação que lhe conferiu o art. 2º da Lei 9.494/1997, para decidir que a limitação territorial não se aplica a todas as ações civis públicas porque o escopo da tutela coletiva é garantir o resultado útil do provimento judicial àqueles que foram lesados. Se assim não fosse, o sentido da ação civil pública restaria esvaziado e com possibilidade de serem proferidas decisões antagônicas em diversas jurisdições, gerando insegurança jurídica.

Os apelos extremos foram admitidos pelo Superior Tribunal de Justiça (fls. 67-72, Vol. 21), com a remessa dos autos a esta CORTE.

Recebido o processo no STF e a mim distribuído, inicialmente, por vislumbrar ofensa ao art. 97/CF e à SV 10, dei provimento aos Recursos Extraordinários, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à Turma de origem, para que submetesse à Corte Especial do STJ a análise da questão constitucional incidental, com observância da regra de constitucional da reserva de plenário (Doc. 58).

Interposto agravo interno pelo IDEC, reconsiderarei a decisão retromencionada, tendo em vista que o acórdão recorrido já havia sido prolatado pela Corte Especial do STJ, em sede de embargos de

RE 1101937 / SP

divergência opostos pelo IDEC. Por esta razão, afastei a alegada violação ao art. 97 da Constituição.

Na mesma ocasião, reexaminei os apelos extremos para dar-lhes provimento ante a incompatibilidade do acórdão recorrido com a jurisprudência desta CORTE firmada no Tema 499 e ADI 1576-MC (Doc. 73).

Diante disso, o IDEC veiculou agravo interno, a fim de reverter o julgado monocrático.

Considerando os consistentes argumentos aduzidos pelo agravante reconsiderarei a supracitada decisão, para que a matéria tivesse sua repercussão geral apreciada, com o oportuno exame dos Recursos Extraordinários.

Em 13/2/2020, o Plenário desta CORTE reconheceu a repercussão geral da matéria em acórdão assim ementado:

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.

A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU, o BANCO CENTRAL DO BRASIL, FRENTE BRASILEIRA PELOS POUPADORES – FEBRAPO, FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN, e a CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO – CONSIF juntaram petição no autos informando que, em 11/12/2007, firmaram

RE 1101937 / SP

Acordo Coletivo cujo objeto é a extinção da macrolide relativa aos denominados Planos Econômicos (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II), o qual foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal. Em razão de tal acordo, foram suspensos os julgamentos dos recursos interpostos nos processos que tenham conexão com as ações civis públicas dos ditos Planos Econômicos, inclusive como condição essencial para que houvesse a adesão dos poupadores aos termos do Acordo Coletivo. Ocorre que o número de adesões ficou aquém das expectativas iniciais.

Em razão disso, e com o objetivo de conferir maior efetividade e alcance ao pacto, informam que foi entabulado entre as partes Aditivo ao Acordo Coletivo contendo as condições para melhor implementação do ajuste e com a previsão de prorrogação do prazo de 60 dias para adesão, a contar da homologação do aditivo a ser conferida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Registram que tanto o Acordo Coletivo original, como o seu Aditivo, foi negociado com base no atual cenário jurisprudencial. Assim, tendo em vista que os presentes RE versam sobre a abrangência territorial das decisões proferidas em ações civis, que é matéria hábil a interferir nas premissas que informaram as negociações, e com vistas a não prejudicar o bom termo das transações já entabuladas entre as partes, os requerentes sustentam a necessidade de se manter estabilizada, durante toda a vigência do Aditivo, a quadra de precedentes jurisprudenciais na qual se embasaram os acordos.

Por tais motivos, requereram a suspensão do julgamento destes Recursos Extraordinários até o final do prazo para adesões ao Acordo Coletivo e seu Aditivo (Doc. 114).

A FEBRABAN e a CONSIF reiteraram o requerimento acima (Doc. 146).

Os pedidos acima foram indeferidos, tendo em vista que não há base legal para tal hipótese de suspensão do julgamento deste *leading case*

RE 1101937 / SP

(Doc. 222).

A CLARO S.A. requereu o ingresso no processo na qualidade de assistente simples; o pleito foi indeferido, ante a ausência dos requisitos processuais necessários para admissão (Doc. 124).

Posteriormente, foi decretada a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional concernentes à questão sob exame (aplicação do art. 16 da Lei 7.347/1985), inclusive a ação coletiva subjacente a estes autos, em que proferida a decisão interlocutória impugnada por estes recursos extraordinários (Doc. 125).

Em face dessa decisão, o Procurador-Geral da República opôs Embargos de Declaração (Doc. 139), alegando omissão no julgado haja vista não ter sido claramente definido o alcance do sobrestamento determinado. O INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC (Doc. 131), e CRISTIANO PINHEIRO GROSSO (Doc. 135) juntaram petições com questionamentos semelhantes.

Com relação a este último, o pedido não foi conhecido, por tratar-se de parte estranha aos autos, que não preenche os requisitos para figurar como terceira interessada na lide.

No que concerne às duas primeiras postulações, esclareceu-se, em suma, que a suspensão determinada alcança todos os processos individuais ou coletivos, inclusive ações rescisórias, em qualquer fase, nos quais esteja pendente de deliberação a aplicação do art. 16 da Lei 7.347/1985, e desde esteja pendente de resolução definitiva a aplicação dessa norma. Assim, acolhi os aclaratórios da PGR, sem efeitos infringentes, unicamente para fins de esclarecimentos dos pontos suscitados (145).

RE 1101937 / SP

Foi indeferido o pedido de ingresso, na qualidade de *amici curiae*, das entidades Instituto Defesa Coletiva, Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor - MPCON, CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF, FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - FENADSEF, SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL, pois as postulantes não se desincumbiram do ônus não de demonstrar os elementos que amparam sua pretensão (Doc. 144).

Na mesma decisão, foram julgados prejudicados os embargos de declaração, com efeitos infringentes, opostos pelo INSTITUTO DEFESA COLETIVA (Doc. 141), no qual apontou contradições e omissões na decisão de sobrestamento dos processos em andamento em todo território nacional.

As entidades que não foram admitidas no processo na qualidade de *amici curiae*, elencadas acima, pediram a reconsideração da decisão e, em caso de denegação do pedido, postularam o recebimento da petição a título de memoriais (Doc. 169).

Em 14/9/2020, foi denegado o pleito de reconsideração, haja vista ser irrecurável o ato do relator que indefere o pedido na condição de *amicus curiae*, consoante prescrevem a Lei 9.868/1999, o Regimento Interno do STF, bem como a jurisprudência desta CORTE (Doc. 222).

Novamente, o Instituto de Defesa Coletiva juntou aos autos petição, dessa vez, requerendo a reconsideração da decisão de sobrestamento dos processos de forma ampla e irrestrita, ou subsidiariamente, seja fixada a possibilidade de concessão/manutenção de medidas provisórias de urgência, cuja abrangência territorial transcenda os limites da competência territorial do órgão prolator, forte nos artigos 314 e 982, § 2º,

RE 1101937 / SP

ambos do CPC. Pugnou, ainda, pela manutenção, nos autos, de todas as peças processuais trazidas a fim de contribuir com o deslinde da causa (Doc. 151).

Na sequência, LOPES SILVA ADVOGADOS E ASSOCIADOS requereu sua admissão no processo na qualidade de *amicus curiae*, bem como o envio de ofício, ao Conselho Nacional de Justiça e aos Presidentes de todos os Tribunais do País, com o fito de informar que a decisão de sobrestamento no presente RE 1.11.937-SP não atinge as ações do plano verão de 1989 em desfavor do Banco do Brasil - Ação Civil Pública 1998.01.1.016798-9, em virtude de já haver decisão sobre tal matéria com o trânsito em julgado (Docs. 153/155).

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPG (Doc. 158), MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Doc. 166), SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E SERVIÇO MÓVEL CELULAR E PESSOAL – SINDITELEBRASIL (Doc. 171), UNAFISCO NACIONAL – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (Doc. 194), ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO – ANPT (Doc. 212), A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO – CNSEG (Doc. 216) pleitearam o ingresso no processo na condição de *amici curiae*.

A SINDITELEBRASIL pleiteou a juntada aos autos dos anexos que acompanharam a petição de ingresso na qualidade de *amicus curiae* (Doc. 171), alegando tratar-se de infográficos em que se demonstram, em termos empíricos, as múltiplas externalidades negativas para o setor de telecomunicações geradas pela ampliação da eficácia da coisa julgada *erga omnes* formada em sede de ação civil pública para além da jurisdição territorial do órgão prolator da sentença (Doc. 202).

RE 1101937 / SP

Foram rejeitados todos os pedidos de ingresso na causa qualidade de *amici curiae* formulados tanto por LOPES SILVA ADVOGADOS E ASSOCIADOS, como pelas entidades acima elencadas, por serem extemporâneos, pois foram apresentados após a liberação do processo para pauta ocorrida em 9/3/2020 (Doc. 222).

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO - CNSEG interpôs agravo interno, alegando que a jurisprudência do STF consolidou entendimento no sentido da possibilidade de recurso contra decisão denegatória de ingresso de *amicus curiae*, e que a entidade postulante apresentou sua manifestação antes da inclusão do processo em pauta. Sustenta que a fim de democratizar o debate e, tendo em conta a sua representatividade, deve ser reconsiderada a decisão que inadmitiu o seu ingresso no feito (Doc. 223).

Do mesmo modo, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO irressignou-se por meio de agravo interno contra a decisão de indeferimento de ingresso como *amicus curiae*, defendendo que seu pleito foi tempestivo porque a liberação do processo para pauta, ocorrida em 9/3/2020, não pode ser considerada como fato impeditivo para o seu pedido, na medida em que nessa data ainda não havia sido aberta vista para a Procuradoria-Geral da República. Além disso, argumenta que a transcendência do caso justifica o seu ingresso, mesmo após aquele marco temporal. Assim, pugna pela reconsideração da decisão ou, subsidiariamente, pela admissão como assistente, na forma do art. 119, parágrafo único do CPC (Doc. 226).

Sobreveio também agravo interno do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal – SINDITELEBRASIL em que postula a reconsideração da decisão que

RE 1101937 / SP

inadmitiu seu ingresso como *amicus curiae*, afirmando a representatividade e a legitimidade da entidade sindical para participar para a formação do precedente a ser firmado no Tema 1075 (Doc. 228). A entidade também juntou memorial para instruir o agravo interno (Doc. 244).

Ato contínuo, o INSTITUTO DEFESA COLETIVA interpôs agravo interno, sustentando a possibilidade de recurso contra decisão que indefere admissão de *amicus curiae*, e o preenchimento de todos os requisitos para a sua intervenção nessa qualidade. Aponta, ainda, ser necessário esclarecer que a suspensão das demandas nas quais haja controvérsia acerca do art. 16 da Lei 7.347/1985 não pode alcançar decisões judiciais em sede de tutela provisória de urgência. Assim, requer a reforma da decisão agravada (Doc. 230).

Em petição 82.860/2020, requereu, ainda, a juntada de estudo científico elaborado pela Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon e pelos demais membros do Sistema Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor a respeito da matéria *sub judice* (Doc. 234).

Na sequência, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO – ANPT, em sede de agravo interno, realça que a jurisprudência desta CORTE admite a intervenção do *amicus curiae* mesmo depois da liberação do processo para a pauta, razão pela qual pleiteia a reconsideração da decisão agravada (Doc. 232).

Todos os agravos internos acima mencionados não foram conhecidos pelo Pleno desta CORTE, em julgamento na Sessão Virtual concluída em 7/12/2020. Eis a ementa do julgado, publicado no DJ de 5/2/2021:

“Ementa: 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

RE 1101937 / SP

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. “

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO – ABAG “requer a juntada e a apreciação do anexo parecer jurídico exarado pela eminente Professora Teresa Arruda Alvim, a fim de que se dê provimento aos recursos extraordinários para reconhecer a constitucionalidade do art. 16 da Lei nº7.347/1985, com a redação que lhe foi atribuída pela Lei nº 9.494/1997” (Doc. 237, fl. 4).

Na sequência, a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA - APROSOJA BRASIL (Doc. 246) e o INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS (Doc. 254) requereram ingresso no processo na condição de *amici curiae*.

Em seguida, o advogado RAFAEL COSTA MONTEIRO requer esclarecimento acerca da decisão que determinou a suspensão de todos os processos que envolvam o art. 16 da Lei 7.347/1985, a fim de aclarar se somente as ações que cuidam da questão acerca do sistema financeiro de habitação devem permanecer sobrestadas (Doc. 256).

Todos esses pedidos foram indeferidos em 10/12/2020.

Representantes do INSTITUTO DEFESA COLETIVA, INSTITUTO BRASILEIRO DE POLÍTICA E DIREITO DO CONSUMIDOR – BRASILCON, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CONSUMIDOR – MPCON, FÓRUM NACIONAL DAS ENTIDADES CIVIS DE DEFESA DO CONSUMIDOR, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA

RE 1101937 / SP

DOS PROCONS – PROCONS BRASIL, COMISSÃO ESPECIAL DE DIREITO DO CONSUMIDOR DO CONSELHO FEDERAL DA OAB, DO GRUPO DE TRABALHO DO CONSUMIDOR DA 3ª CÂMARA DO MPF CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA, juntaram petição e anexos pareceres, em que se defende a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (Doc. 259).

Em 16/12/2020, admiti o ingresso da CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, do CNPG – Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, na qualidade de *amici curiae*.

O Sindicato Rural de Palmas e Região e o Instituto Defesa Coletiva postularam a admissão na causa, na qualidade de *amici curiae*.

A CNSeg e o Sinditelebrasil pediram reconsideração do indeferimento de seu ingresso como *amicus curiae*. Em relação a esta decisão, a APROSOJA opôs embargos de declaração.

Todas estas postulações e recursos foram rejeitados em 5/2/2021.

O INSS, a CONDSEF, a CNSeg e o MP-SP apresentaram memoriais.

O Departamento de Direito Processual da Universidade Federal Fluminense requereu ingresso como *amicus curiae*, o que foi indeferido.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento dos recursos extraordinários, em ementa assim redigida (Doc. 164):

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1075. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA. COISA JULGADA ERGA

RE 1101937 / SP

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 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*

RE 1101937 / SP

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 desprovimento dos recursos e fixação da tese sugerida.”

É o relatório.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE.(S) : CAIXA ECONOMICA FEDERAL

RECTE.(S) : BANCO BRADESCO SA

RECTE.(S) : BANCO ALVORADA S.A.

RECTE.(S) : BANCO DO BRASIL S/A

ADV.(A/S) : FERNANDO ANSELMO RODRIGUES (132932/SP)

RECTE.(S) : BANCO SANTANDER BRASIL S/A

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (1942-A/DF, 201395/MG, 29258/SP)

ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS (249217/SP)

RECTE.(S) : ITAÚ UNIBANCO S/A

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (1942-A/DF, 201395/MG, 29258/SP)

ADV.(A/S) : GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO (21649/DF, 89370/MG, 249325/SP)

RECDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

ADV.(A/S) : CHRISTIAN TARIK PRINTES (316680/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 18097/RS, 15111/SC)

AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG

ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (12500/DF, 1352A/MG)

ADV.(A/S) : JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO (20522/DF)

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelos recorrentes Caixa Econômica Federal, Banco Bradesco S/A, Banco Alvorada S/A e Banco do Brasil S/A, o Dr. Armando Verri Jr.; pelos recorrentes Banco Santander Brasil S/A e Itaú Unibanco S/A, o Dr. Fábio Lima Quintas; pelo recorrido, o Dr. Walter José Faiad de Moura; pelo *amicus curiae* Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União - CNPG, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga; pelo *amicus curiae* Ministério Público do Estado de São Paulo, o Dr. Mário Luiz Sarrubbo, Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo; pelo *amicus curiae* Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal - CONDSEF, o Dr. José Luis Wagner; e, pela Procuradoria-Geral da

República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 03.03.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

I - INTRODUÇÃO

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

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

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

RE 1101937 / SP

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

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

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

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

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

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

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

O Plenário do STF, no julgamento, salientou, inclusive, que o entendimento alcançado cingia-se à eficácia subjetiva da coisa julgada de ação coletiva de rito ordinário (artigo 2º-A da Lei nº 9.494/1997), assertiva

RE 1101937 / SP

que foi ratificada nos embargos de declaração opostos em face do acórdão do precedente vinculante, não analisando a questão dos efeitos *erga omnes* ou mesmo de eventual limitação territorial prevista no artigo 16 da LACP.

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

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

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

“TUTELA ANTECIPADA - SERVIDORES - VENCIMENTOS E VANTAGENS - SUSPENSÃO DA MEDIDA - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. Ao primeiro exame, inexistente relevância jurídica suficiente a respaldar concessão de liminar, afastando-se a eficácia do artigo 1º da Medida Provisória nº 1.570/97, no que limita o cabimento da tutela antecipada, empresta duplo efeito ao recurso cabível e viabiliza a suspensão do ato que a tenha formalizado pelo Presidente do Tribunal a quem competir o julgamento deste último. LIMINAR - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL ANTECIPADA - CAUÇÃO - GARANTIA REAL OU FIDEJUSSÓRIA. Na dicção da ilustrada maioria, concorrem a relevância e o risco no que o artigo 2º da

RE 1101937 / SP

Medida Provisória nº 1.570/97 condicionou a concessão da liminar, ou de qualquer medida de caráter antecipatório, à caução, isso se do ato puder resultar dano a pessoa jurídica de direito público. SENTENÇA - EFICÁCIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Em princípio, não se tem relevância jurídica suficiente à concessão de liminar no que, mediante o artigo 3º da Medida Provisória nº 1.570/97, a eficácia *erga omnes* da sentença na ação civil pública fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator.

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

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

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

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

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

RE 1101937 / SP

Tema 850, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJ de 25/10/2019).

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

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

O processo de amadurecimento desse sistema protetivo aos interesses difusos e coletivos, que nasceu embrionariamente com a edição da Lei 4.717/1965, para disciplinar a ação popular, inicialmente com exclusiva tutela do patrimônio público, e, posteriormente, com a Lei da Ação Civil Pública - Lei 7.347/1985, inaugurou um sistema processual coletivo direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu *status* constitucional em 1988, quando esse importante fortalecimento dos interesses difusos e coletivos decorreu de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados *direitos humanos de*

RE 1101937 / SP

terceira geração ou dimensão, também conhecidos como *direitos de solidariedade* ou *fraternidade*, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos, à proteção integral das crianças, adolescentes e idosos, à defesa do consumidor, entre outros interesses de grupos menos determinados – ou até indeterminados – de pessoas, pois entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso (JOSÉ MARCELO VIGLIAR. *Ação civil pública*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 42 e ss.), pois o que se pretende, como destacado pelo professor CELSO LAFER, é transcender a esfera protetiva de indivíduos “*considerados em sua expressão singular*” para efetivar a proteção “*exclusivamente nos grupos primários e nas grandes formações sociais*” (*A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, *apud* discurso de posse do Ministro CELSO DE MELLO como Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL).

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

IV - COISA JULGADA ERGA OMNES E LIMITAÇÃO TERRITORIAL.

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

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

RE 1101937 / SP

4.717/1965), que exhibe o mesmo conteúdo (*A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova*) e cuja integral aplicação foi reconhecida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da Pet 3388 ED/RR – RORAIMA, DJe de 4/2/2012, em que se definiram as questões sobre as ações individuais relativas ao direito dos portadores dos títulos de propriedade nas áreas da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, tendo afirmado o Ilustre Relator, Min. ROBERTO BARROSO:

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

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

Assim, concluiu o PLENÁRIO;

RE 1101937 / SP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RE 1101937 / SP

do parágrafo único do art. 81;

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

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

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

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

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

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

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

RE 1101937 / SP

Confira-se a manifestação do Ilustre Relator quanto a tal aspecto:

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

Eis a redação do Tema 480:

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

A alteração promovida pela Lei 9.494/1997, fruto da conversão da MP 1.570/1997, veio na contramão do avanço institucional de proteção aos direitos metaindividuais, na tentativa de restringir os efeitos *erga omnes* da coisa julgada nas demandas coletivas aos limites da competência territorial do órgão prolator (“Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”).

Em importante artigo intitulado “Ação civil pública refém do autoritarismo”, a professora ADA PELLEGRINI GRINOVER deu voz à

RE 1101937 / SP

indignação do meio jurídico com a alteração, atribuindo-a a ingerências políticas e econômicas, que buscavam restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, a fim de minimizar os impactos dessas decisões em um cenário econômico no qual se ampliavam os programas de privatizações de entes públicos (Revista de Processo, n. 96).

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

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

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

A sentença espraia seus efeitos aos limites objetivos e subjetivos da lide, não importando onde se localizem as partes beneficiadas, não se relacionando com a competência territorial do órgão jurisdicional, que

RE 1101937 / SP

somente limita o exercício da jurisdição, e não os efeitos ou a eficácia da sentença, os quais têm correlação com os limites da lide e das questões decididas.

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

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

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

E prossegue o ilustre autor:

RE 1101937 / SP

“Com efeito, a Lei 9.494/97 confundiu competência com coisa julgada. A imutabilidade *erga omnes* de uma sentença não tem nada a ver com a competência do juiz que a profere. A competência importa para saber qual órgão da jurisdição vai decidir a ação; mas a imutabilidade do que ele decidiu estende-se a todo o grupo, classe ou categoria de lesados, de acordo com a natureza do interesse defendido, o que muitas vezes significa, necessariamente, ultrapassar os limites territoriais do juízo que proferiu a sentença”. (A defesa dos interesses difusos em Juízo, 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 698)

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

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

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

“o indigitado dispositivo da lei tentou (sem êxito) limitar a competência, mas em lugar algum aludiu ao objeto do processo. Ora, o âmbito da abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, e não pela competência. Esta nada mais é do que a relação de adequação entre o processo e o juiz, nenhuma influência tendo sobre o objeto do processo. Se o pedido é amplo (de âmbito nacional) não será por intermédio de tentativas de restrições da competência que o mesmo poderá ficar limitado” (A Aparente Restrição da Coisa Julgada na

RE 1101937 / SP

Ação Civil Pública: Ineficácia da Modificação ao Artigo 16 pela Lei 9.494/1997, in *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*, São Paulo, Max Limonad, 1998, p. 12).

Nessa linha também são os ensinamentos de NELSON NERY JÚNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY (Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil Extravagante em vigor. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2001, p. 1558); CÁSSIO SCARPINELLA BUENO (*Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: direito processual público, direito processual coletivo*, vol. 2, tomo III, 3ª edição, revista e atualizada. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 201/202); RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO (*Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. Lei 7.347/1985 e legislação complementar*. 15. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2019, edição virtual, capítulo sobre a coisa julgada).

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

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

A alteração legislativa passou a exigir aos legitimados, nos casos em que a lesão ou ameaça a direito ou interesse fosse de âmbito regional ou nacional, a propositura de tantas demandas quanto fossem os territórios

RE 1101937 / SP

em que residem as pessoas lesadas, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional.

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

A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo *a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais*, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, porque o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, como ocorre na presente hipótese.

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

RE 1101937 / SP

estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social ou mesmo por meros e irrazoáveis critérios territoriais.

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

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

Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado, o que não ocorreu com a nova redação do artigo 16 da LCP, que pretendeu, inclusive enfraquecer a constitucionalização do sistema protetivo dos direitos meta individuais, pois, como também ressaltado pela Procuradoria-Geral da República:

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

RE 1101937 / SP

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

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

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

“A resolução da ação coletiva há de atender ao real e legítimo propósito constitucional de viabilizar um comando

RE 1101937 / SP

judicial célere e uniforme, em atenção à extensão do interesse metaindividual vindicado”.

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

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

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

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

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

RE 1101937 / SP

dos detentores do direito coletivo reivindicado (art. 5º, XXXII, XXXV e XXXVI)”.

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

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

Dessa forma, Presidente, eu concluo pela inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347, com a redação dada pela Lei 9.494, e, conseqüentemente, pelos aplicação dos efeitos repristinatórios, 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

RE 1101937 / SP

inconstitucional é nula, não tendo o condão de efetivar qualquer revogação.

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

Em face da declaração de inconstitucionalidade da atual redação do artigo 16 da LACP, a definição de competência para o processamento da ação civil pública, em litígios de âmbito nacional ou regional é essencial, devendo ser aplicadas as normas já existentes; de maneira a impedir, obviamente, a escolha de juízos aleatórios para o processo e julgamento de ações que versem sobre esses direitos difusos e coletivos.

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, a 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.

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

“Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é

RE 1101937 / SP

competente para a causa a justiça local:

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

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

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

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

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

“Impende que se dê primazia à regra *específica* de competência estabelecida no art. 93 do CDC (Lei 8.078/90), onde o legislador infraconstitucional optou pela distinção entre danos de âmbito *local*, de um lado, e de âmbito *regional/nacional*, de outro, salientando-se ainda que, estando essa norma situada na *parte processual* desse Código, traslada-se (junto com todo o Título III) para o âmbito das ações civis públicas, conforme o autoriza o art. 117 da Lei 8.078/90, que acrescentou o art. 21 à Lei 7.347/85”. (Ação civil pública : em

RE 1101937 / SP

defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores : Lei 7.347/1985 e legislação complementar 15. ed., rev., atual. e ampl.. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2019, edição virtual, capítulo sobre foro competente)

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

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

CPC/2015:

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

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

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

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

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

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

LACP/1985:

RE 1101937 / SP

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

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

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

A aplicação dessas normas torna possível definir qual o juiz competente, inclusive para ações cuja decisão tenha efeitos regionais ou nacionais. E, uma vez fixada essa competência, o primeiro que conhecer da matéria, entre os competentes, ficará prevento.

Essa solução concede um sentido orgânico à legislação processual e já vem sendo empregada pelo Superior Tribunal de Justiça (CC 126.601/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Primeira Seção, DJe de 5/12/2013; CC 151.550/CE, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, Primeira Seção, julgado em 24/4/2019, DJe de 20/5/2019; CC 141.322/RJ, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, Segunda Seção, julgado em 25/11/2015, DJe de 11/12/2015; CC 126.601/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Primeira Seção, julgado em 27/11/2013, DJe de 5/12/2013; CC 115.532/MA, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Primeira Seção, julgado em 14/3/2011, DJe de 9/5/2011).

VI - CONCLUSÃO

Em conclusão. No tocante ao caso concreto, o Superior Tribunal de Justiça acolheu os embargos de divergência do IDEC para restabelecer o acórdão do tribunal de origem, assentando ser indevido limitar a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território de

RE 1101937 / SP

competência do órgão julgante.

Entendo que o acórdão atacado merece ser mantido, pois admitiu a extensão dos limites subjetivos da decisão tomada em ação civil pública a todo o País, em termos semelhantes à fundamentação do presente voto.

Por todo exposto, em relação ao caso concreto, NEGO PROVIMENTO aos Recursos Extraordinários e FIXO a 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".

É como voto.

04/03/2021**PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937

SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhora Ministra Vice-Presidente Rosa Weber, cumprimento todos os Ministros na figura do Ministro Alexandre de Moraes, Relator deste caso, Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Doutor Humberto Jacques, Senhores Advogados que assomaram à tribuna na tarde de ontem e que aqui estão presentes, cumprimento todos na pessoa do Doutor Aristides Junqueira, querendo, com isso, que cada um dos advogados se sinta devidamente, pessoalmente cumprimentado.

Senhor Presidente, agradeço também a gentileza dos Ministros Nunes Marques, Edson Fachin e Rosa Weber, Roberto Barroso, que me precedem, o pedido para que eu pudesse me pronunciar. E serei breve, pedindo licença a Vossa Excelência, na sequência, para então, assumir a sala na outra comissão de que faço parte.

Senhor Presidente, também eu, como o Ministro Alexandre de Moraes, considerarei que o núcleo da discussão travada neste caso põe-se na validade constitucional, ou não, do art. 16, com a alteração promovida pela medida provisória. Também como Sua Excelência, farei juntada de voto escrito, fazendo uma aprofundamento das razões e dos fundamentos da conclusão a que cheguei, no mesmo sentido do Ministro Alexandre, de que essa alteração que acanha os efeitos da decisão tomada numa ação que tem estatua constitucional e, principalmente, que é um instrumento de realização de direitos fundamentais, parece-me, de todo, confrontar o princípio da igualdade, porque como aqui acaba de afirmar o Ministro Alexandre de Moraes, cria-se uma ação de desonomia, e não de isonomia, com a aplicação, se fosse o caso - e quando aconteceu -, da

Publicado sem revisão, Art.95 RISTF. p. 1

NULL / NULL

fórmula legislativa que acabou sendo abrigada por força da alteração promovida pela medida provisória.

Em segundo lugar, o princípio da eficiência evidentemente estaria comprometido, e não se imagina que valeria apenas para os efeitos do art. 37, ou seja, para os fins da Administração, mas também da prestação jurisdicional.

O princípio da segurança jurídica impõe, como se viu no voto Ministro Alexandre - e trago no meu voto -, que a decisão tomada em uma determinada ação tenha a dose de efetividade, segurança e garantia de igualdade no tratamento dado a determinada matéria.

Ponho-me, Senhor Presidente, 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.

Também voto no mesmo sentido de que as ações variadas, ou muitas ações civis públicas, com eficácia regional ou social, tenham a sua competência firmada por prevenção ao juízo que primeiro tenha conhecido de uma delas. Nesse sentido, nós teríamos não apenas solucionado este caso - e conforme disse, concluo no sentido de negar provimento aos recursos extraordinários -, mas também eventuais dúvidas que pudessem sobreexistir nesta matéria e que vêm sendo, durante todo esse período, muitas vezes questionadas, com soluções que geram insegurança.

Senhor Presidente, concluo no sentido de negar provimento aos

[Publicado sem revisão, Art.95 RISTF. p. 2](#)

NULL / NULL

recursos, acompanhando o Ministro-Relator e colocando-me de acordo com a tese por ele proposta, no sentido de declarar a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei n. 7.347, alterada pela Medida Provisória, com a conversão à Lei nº 9.494, e também fixando a competência, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei nº 8.078, determinando a prevenção do juízo que primeiro tenha conhecido de qualquer das ações, em caso de multiplicidade das ações.

É como voto, Senhor Presidente, agradecendo mais uma vez a gentileza dos Senhores Ministros.

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937

SÃO PAULO

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):

1. Recursos extraordinários interpostos pela Caixa Econômica Federal – CEF e outros e por Itau Unibanco S/A contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça nos Embargos de Divergência no Recurso Especial n. 1.134.957/SP, no qual se considerou, quanto ao art. 16 da Lei n. 7.347/1985, “*ser indevido limitar, aprioristicamente, a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão julgante*”.

O caso

2. Em 2009, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC ajuizou ação coletiva de revisão contratual (n. 2001.61.00.024196-3) contra a Caixa Econômica Federal – CEF e outras entidades financeiras, objetivando a revisão de contratos de financiamento habitacional celebrados por seus associados com instituições financeiras (fl. 20, e-doc. 16).

O juízo da Décima Terceira Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo, em decisão interlocutória, determinou a suspensão da eficácia das cláusulas contratuais pelas quais se autorizam as instituições financeiras a promoverem a execução extrajudicial prevista no Decreto-Lei n. 70/1966 e determinou a sustação das execuções já iniciadas, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais).

O Tribunal Regional Federal da Terceira Região deu provimento ao agravo de instrumento (2003.03.00.019219-2) interposto pela Caixa:

Publicado sem revisão, Art.95 RISTF. p. 1

NULL / NULL

“PROCESSO CIVIL - AÇÃO COLETIVA - LEGITIMIDADE ATIVA EXTRAORDINÁRIA DO IDEC - INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - LITISPENDÊNCIA - INOCORRÊNCIA - CONTRATOS DE FINANCIAMENTO DE IMÓVEIS VINCULADOS AO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO - CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - INAPLICABILIDADE - EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL - RECEPÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 70/66 PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL - TUTELA ANTECIPADA PARCIALMENTE CONCEDIDA REVOGADA - RECURSO DOS AGRAVANTES PROVIDO.

1. Em se tratando de proteção de interesses e direitos individuais e homogêneos, a legitimação é de natureza extraordinária, pois, o autor da ação coletiva está atuando em nome próprio para defesa em juízo de direitos alheios, ou seja, de direitos de titulares identificáveis e individualizáveis, a implicar, na verdade, na incidência do regime da substituição processual.

2. Não resta configurada a litispendência entre ações coletivas, em face da inexistência de identidade de todos os elementos individualizadores da ação, expressos nas mesmas partes, na mesma causa de pedir e no mesmo pedido.

3. Considerando que o crédito habitacional é um dos instrumentos de acesso ao direito fundamental à moradia, garantido constitucionalmente em seu artigo 6º e que o artigo 8º da Lei nº 4.380/64 dispõe que o sistema financeiro da habitação destina-se a facilitar e a promover a construção e aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, resta notório que o referido sistema possui um caráter público e social, em oposição ao que ocorre com o regime dos direitos do consumidor, o qual busca tutelar relações privadas e interesses de particulares.

4. Não há, na hipótese, relação de consumo a dar ensejo à aplicação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), até porque as instituições financeiras, no caso, não se incluem no conceito de “fornecedor”, contido em seu artigo 3º, nem o valor financiado pode

NULL / NULL

ser considerado como produto ou serviço, nos termos do que definem os parágrafos primeiro e segundo do referido artigo 3º.

5. O E. Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que a norma contida no Decreto-Lei nº 70/66 não fere dispositivos constitucionais, de modo que a suspensão de seus efeitos está condicionada à comprovação de que houve a quebra do contrato firmado entre as partes, com reajustes incompatíveis com as regras nele traçadas.

6. Na hipótese de ação coletiva, como é o caso, a análise fica inviabilizada contratuais à luz da legislação a comprovar a verossimilhança do direito invocado.

7. Agravo de instrumento provido” (fl. 88-89, e-doc. 50).

Os embargos de declaração opostos pela Caixa foram conhecidos em parte:

“PROCESSO CIVIL – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – AÇÃO COLETIVA – SFH - LEGITIMIDADE ATIVA DO IDEC E INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO – LIMITE TERRITORIAL DAS DECISÕES PROFERIDAS NAS AÇÕES COLETIVAS – OMISSÃO – EMBARGOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS.

1. Não obstante a finalidade do IDEC seja promover a defesa dos direitos do consumidor, inclui-se também dentre os seus objetivos institucionais, atuar judicialmente ou extrajudicialmente na defesa de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos de seus associados, consoante artigo 3º, letra “g” do referido Estatuto, de modo que, o reconhecimento da inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação não acarreta a ilegitimidade ativa do IDEC para propor a presente ação coletiva como substituto processual. Inexistência de contradição.

2. Verificada a omissão na ementa do acórdão, no que diz respeito à extensão dos efeitos da decisão, há de se declarar o acórdão

NULL / NULL

para fazer constar da ementa o seguinte item: - Não é possível admitir a limitação dos efeitos da decisão proferida em sede de ação coletiva, para circunscrevê-los tão somente aos limites territoriais que se compreendem na competência do juiz prolator, pois, se assim fosse, estaríamos desvirtuando a natureza da ação e, o que é mais grave, dividindo, cindindo o direito coletivo, difuso ou individual homogêneo, criando, assim, um direito regional.

3. Quanto ao mais, não podem ser acolhidos os embargos de declaração com o propósito de instaurar nova discussão sobre a controvérsia jurídica já apreciada, se não restaram evidenciados os pressupostos indicados no art. 535 do CPC.

4. Mesmo com o fim de prequestionamento, nos declaratórios, deve-se observar os lindes traçados no artigo 535 do CPC. Precedentes do STJ.

5. Embargos conhecidos e providos parcialmente” (fl. 116-117, e-doc. 50, grifos nossos).

3. A Caixa Econômica Federal – CEF e outros interpuseram recurso especial (fls. 126-138, e-doc. 50), ao qual a Ministra Nancy Andrighi inicialmente negou seguimento. Entretanto, reconsiderou a decisão para conhecer em parte do recurso especial e, na parte conhecida, dar *“provimento, para firmar o entendimento de que a sentença proferida em ação civil pública fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência do órgão prolator da decisão”* (grifos nossos).

Em 11.12.2012, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça negou provimento aos agravos regimentais interpostos pela Caixa Econômica Federal – CEF e outros e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC. O acórdão do Recurso Especial n. 1.34.957-AgR/SP tem a seguinte ementa:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVOS NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. IDEC. LITISPENDÊNCIA.

NULL / NULL

FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STJ. LEGITIMIDADE ATIVA EXTRAORDINÁRIA. HARMONIA ENTRE O ACÓRDÃO RECORRIDO E A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. EFICÁCIA DA DECISÃO. JURISDIÇÃO. ÓRGÃO PROLATOR.

- A existência de fundamento do acórdão recorrido não impugnado – quando suficiente para a manutenção de suas conclusões – impede a apreciação do recurso especial.

- O acórdão recorrido que adota a orientação firmada pela jurisprudência do STJ não merece reforma.

- Em sede de ação civil pública, a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, consoante o art. 16 da Lei n.º 7.347/85, alterado pela Lei n.º 9.494/97.

- Recurso especial conhecido em parte e, nesta extensão, provido.

- Agravos não providos” (grifos nossos).

Contra esse acórdão o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC opôs embargos de divergência, os quais foram, em 24.10.2016, “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”. Esta a ementa do acórdão:

“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.

NULL / NULL

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” (grifos nossos).

Opostos embargos de declaração, foram assim decididos:

“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.

NULL / NULL

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” (grifos nossos).

4. Contra os acórdãos proferidos nos Embargos de Divergência no Recurso Especial n. 1.134.957-AgR/SP a Caixa Econômica Econômica Federal e outros e Itaú Banco S/A interuseram recursos extraordinários (fls. 2-36, e-doc. 20 e fls. 203-228, e-doc. 33).

Na petição de recurso, Caixa Econômica Econômica Federal e outros alegam ofensa ao art. 2º, ao inc. I do art. 22 e ao art. 97 da Constituição da República e apontam descumprimento do decidido por este Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.576 e no Recurso Extraordinário com repercussão geral n. 612.043/PR.

A Caixa Econômica Econômica Federal e outros asseveram necessário “o reconhecimento de que ao afastar o conteúdo normativo contido no bojo do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública, a Corte do Superior Tribunal de Justiça insta em legislar sobre matéria processual civil” (fl. 17, e-doc. 20).

Argumentam que “os *vv. acórdãos* recorridos declararam, ainda que implícita e incidentalmente, a inconstitucionalidade parcial do artigo 16 da LACP, razão pela qual não fora dada observância ao verbete sumulado vinculante de nº 10, em total confronto à Reserva de Plenário resguardada pelo art. 97 da Constituição Federal” (fl. 25, e-doc. 20).

NULL / NULL

Pedem seja provido o recurso para *“reformular os Vv. Acórdãos recorridos, reconhecendo-se a violação ao artigo 22, inciso I e 97 da Constituição Federal, considerando-se a não observância ao verbete da Súmula Vinculante nº 10 e precedente oriundo da Suprema Corte Constitucional (ADI nº 1.576), o qual reconheceu a constitucionalidade do artigo 16 da Lei nº 7347/85, alterado pela Lei nº 9494/97, ainda, o tema de repercussão geral n. 499, que reconheceu a constitucionalidade do art. 2-A da Lei 9494/97, a fim de declarar-se a validade das decisões prolatadas em sede de ações civis públicas para os limites de competência do órgão prolator”* (fl. 35-36, e-doc. 20).

Itaú Banco S/A, no recurso extraordinário, alega ofensa aos incs. XXXVII, LIII, e LIV do art. 5º, ao inc. I do art. 22 e ao art. 97 da Constituição da República e sustenta o descumprimento do decidido por este Supremo Tribunal no Recurso Extraordinário com repercussão geral n. 612.043/PR.

Assevera ofensa ao art. 97 da Constituição da República e salienta que, *“não obstante tenha sido o acórdão recorrido julgado pela Corte Especial do STJ, (...) a inobservância do rito previsto para a declaração de inconstitucionalidade trouxe prejuízos evidentes para a segurança do ordenamento jurídico e o contraditório especial existente nesse tipo de incidente”* (fl. 224, e-doc. 33).

Argumenta que, *“ao conferir extensão nacional a decisões proferidas em ações coletivas, estar-se-á, é fácil intuir, diante da esdrúxula situação de um juiz de primeira instância do Acre exercer jurisdição para resolver litígios envolvendo eventos que ocorrem no Rio Grande do Sul para os quais não possui competência. E mais grave, habilita aos Autores da ação coletiva escolherem, por sua conveniência, o juiz que terá competência nacional para apreciar a lide em todo o território nacional”* (fl. 225, e-doc. 33).

Assinala que *“tal compreensão viola o núcleo essencial da garantia do juiz*

NULL / NULL

natural, de modo que o reconhecimento tácito de inconstitucionalidade feito pelo Superior Tribunal de Justiça do art. 16 da Lei nº 7.347, de 1985, viola o disposto no art. 5º, incisos XXXVII, LIII e LIV, da Constituição” (fl. 226, e-doc. 33).

Ressalta que, “diante da inequívoca regra prevista no art. 16 da LACP e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é imperativo o reconhecimento de que o acórdão recorrido, ao deixar de simplesmente aplicar esse dispositivo legal, foi além da interpretação própria da atividade jurisdicional, tomando para si postura legiferante indevida, usurpando a competência legislativa privativa da União para legislar a respeito de direito processual, tal como definido no art. 22, inciso I, da Constituição” (fl. 227, e-doc. 33).

Pede seja provido o recurso para, “diante do reconhecimento da violação ao art. 97 da Constituição, seja cassado o acórdão recorrido, devolvendo-se o processo para nova apreciação do Superior Tribunal de Justiça, ou seja reformado para que, em vista da violação aos arts. 5º, incisos XXXVII, LIII e LIV, e 22, inciso I, da Constituição, reafirmando-se a constitucionalidade plena do art. 16 da LACP (STF, ADI nº 1.576), reconheça-se a validade do dispositivo legal, no sentido de que a eficácia subjetiva da sentença coletiva é restrita aos limites da ‘competência territorial do órgão prolator’” (fl. 228, e-doc. 33).

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC apresentou contrarrazões aos recursos extraordinários (fls. 46-63, e-doc. 21), ambos admitidos pelo Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça (fls. 67-72, e-doc. 21).

5. Em 3.9.2018, o Ministro Alexandre de Moraes deu provimento aos recursos extraordinários para *“anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à Turma de origem, para que submeta à CORTE ESPECIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA a análise da questão constitucional incidental, em conformidade com o art. 97 da Constituição Federal e a SV 10, uma vez que o órgão fracionário já se posicionou pela declaração de*

Publicado sem revisão, Art.95 RISTF. p. 9

NULL / NULL

inconstitucionalidade” (e-doc. 58).

Com o agravo regimental interposto pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC (e-doc. 59), no qual se ressaltou ter o Superior Tribunal de Justiça analisado a matéria por sua Corte Especial, o Ministro Relator reconsiderou a decisão, salientando não existir ofensa à reserva de plenário, e deu provimento aos recursos extraordinários sob o fundamento de que o acórdão recorrido teria divergido da conclusão firmada no Recurso Extraordinário n. 612.043-RG/PR e na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.576 (e-doc. 73).

Com essa decisão, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC interpôs novo agravo interno salientando haver *distinguishing* entre o que decidido no RE n. 612.043-RG/PR e a espécie dos autos e lembrando que, na ADI n. 1.576, não teria havido decisão de mérito (e-doc. 74).

Em 26.11.2019, o Ministro Alexandre de Moraes reconsiderou a decisão e ressaltou ser necessária a apreciação da repercussão geral da matéria (e-doc. 98).

6. Em 14.2.2020, este Supremo Tribunal reconheceu a repercussão geral da matéria (Tema 1075):

“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.

NULL / NULL

1.035 do CPC” (e-doc. 102).

7. Em 16.4.2020, o Ministro Alexandre de Moraes determinou a suspensão *“do processamento 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”* (e-doc. 125).

8. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento dos recursos:

“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 decisor, 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*

NULL / NULL

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 desprovimento dos recursos e fxação da tese sugerida” (e-doc. 164)*

9. Foram admitidos como *amici curiae* a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF, o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União – CNPG, o Ministério Público do Estado de São Paulo e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (e-doc. 268).

Tutela coletiva e o microssistema criado no Brasil

10. Os direitos fundamentais de terceira geração são de titularidade

NULL / NULL

metaindividual, pelo que são denominados de direitos de fraternidade.

Com o reconhecimento desses direitos que transcendem o indivíduo, como os relacionados ao meio ambiente, ao consumidor, à criança, ao adolescente, ao idoso e à ordem econômica, surgiu a necessidade de sua regulação e proteção.

Ada Pellegrini Grinover leciona sobre esse reconhecimento e a necessidade de alguns conceitos jurídicos serem reestruturados:

“(...) a teoria das liberdades públicas forjou uma nova “geração” de direitos fundamentais. Aos direitos clássicos de primeira geração, representados pelas tradicionais liberdades negativas, próprias do Estado liberal, com o correspondente dever de abstenção por parte do poder público; aos direitos de segunda geração, de caráter econômico-social, compostos por liberdades positivas, com o correlato dever do Estado a uma obrigação de dare, facere ou praestare, acrescentou-se o reconhecimento dos direitos de terceira geração, representados pelos direitos de solidariedade, decorrentes dos interesses sociais. E assim foi que o que aparecia inicialmente como mero interesse elevou-se à dimensão de verdadeiro direito, conduzindo à reestruturação de conceitos jurídicos que se amoldassem à nova realidade” (GRINOVER, Ada Pellegrini. A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo. Revista de Processo, vol. 96, out/1999, DTR 1999/483, p. 28-36).

Na Lei n. 7.347/1985 se disciplina a ação civil pública a ser ajuizada contra danos causados a interesses difusos como meio ambiente e consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico:

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

NULL / NULL

*patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente;
II - ao consumidor;
III à ordem urbanística;
IV a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico
e paisagístico;
V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
VI - por infração da ordem econômica”.*

O Constituinte de 1988 elevou a ação civil pública a instituto constitucional para a proteção de direitos difusos e coletivos:

“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”.

Em 1990, pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) foram estabelecidas normas sobre interesses individuais homogêneos dos consumidores e em seu art. 81 foram nomeados os direitos coletivos, *lato sensu*, quais sejam, os direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e os individuais homogêneos:

“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

NULL / NULL

com a parte contrária por uma relação jurídica base;

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

Pela Lei n. 8.078/1990 foi incluído o art. 21 à Lei n. 7.347/1985, para determinar que aos direitos tutelados pela ação civil pública aplicam-se as normas do Código de Defesa do Consumidor:

“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”.

Prescreveu-se também que as normas da Lei da Ação Civil Pública seriam aplicáveis à defesa do consumidor:

“Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições”.

Institui-se, assim, microsistema de tutela coletiva no Brasil.

Roberto Carlos Batista esclarece que as ações coletivas foram criadas com o propósito de:

“1) facilitar o acesso à justiça; 2) viabilizar uma participação democrática de todas as classes sociais; 3) desafogar o Poder Judiciário da miríade de pretensões contendo a mesma causa de pedir e o mesmo objeto; 4) uniformizar as decisões, imprimindo maior credibilidade à função jurisdicional do Estado, pois a decisão única e com efeitos subjetivos erga omnes ou ultra partes espanca possíveis contradições entre demandas atomizadas, propostas perante diferentes magistrados 5) equilibrar a contenda judicial, conferindo legitimidade a corpos

NULL / NULL

*intermediários que dispõem de mais condições para promover a defesa dos interesses metaindividuais, frente a réus melhor aparelhados para litigar, como grandes empresas e a Administração Pública; 6) diminuir os custos da prestação jurisdicional e do processamento da pretensão; 7) maior rapidez e eficácia dos julgamentos” (BATISTA, Roberto Carlos. *Coisa julgada nas ações civis públicas: direitos humanos e garantismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 178-179).*

O art. 16 da Lei n. 7.347/1985

11. No art. 18 da Lei n. 4.717/1965, que dispõe sobre a ação popular, determina-se que a sentença nela proferida terá eficácia *erga omnes*:

“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”.

Inspirado nessa norma, o legislador, ao disciplinar sobre a ação civil pública na Lei n. 7.347/1985, estipulou, no art. 16, que a sentença proferida na ação civil pública faria, igualmente, coisa julgada *erga omnes*:

“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 n. 1.570/1997, além de promover mudanças sobre a tutela antecipada e modificar o art. 1º da Lei n. 8.437/1992, alterou o art. 16 da Lei n. 7.347/1985, que passou a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos

NULL / NULL

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”.

Na exposição de motivos da medida provisória em questão, tem-se que se objetivava reduzir a eficácia de decisões liminares ou sentenças proferidas por juízes de primeiro grau em ações civis públicas, impondo-se limite territorial:

“Outra mudança se impõe no presente momento, com vistas a conferir maior clareza aos efeitos das decisões proferidas em ação civil pública.

Assim, o art. 3º da proposta, ao dar nova redação ao art. 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, determina que 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.

Tal proposta resolve uma conhecida deficiência do processo de ação civil pública que tem dado ensejo a inúmeras distorções, permitindo que alguns juízes de primeiro grau se invistam de uma pretensa “jurisdição nacional”. A despeito das censuras já emitidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o mau uso da ação civil pública, inclusive como instrumento de controle de constitucionalidade com eficácia contra todos, persistem algumas tentativas de conferir eficácia universal às decisões liminares ou às sentenças dos juizes de primeiro grau.

Dai a necessidade de que se explicita, de certa forma, o óbvio, isto é, que a decisão judicial proferida na ação civil pública tem eficácia nos limites da competência territorial do órgão judicial” (disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1570-26-marco-1997-374618-exposicaodemotivos-146220-pe.html>, grifos nossos).

NULL / NULL

Em 10.9.1997, a Medida Provisória n. 1.570 foi convertida na Lei n. 9.494/1997 e desde então a eficácia da coisa julgada em ações civis públicas passou a ficar limitada ao território de competência do juízo prolator da decisão.

O art. 16 da Lei n. 7.347/1985 e os julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

12. A constitucionalidade das alterações trazidas pela Medida Provisória n. 1.570/1997, inclusive à do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, foi questionada em ação direta ajuizada pelo Partido Liberal.

Em 16.4.1997, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal deferiu a medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.576.

Naquela oportunidade, o Ministro Ministro Marco Aurélio, Relator, ressaltou quanto à alteração trazida pelo art. 3º da Medida Provisória à Lei n. 7.347/1985:

“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 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

NULL / NULL

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.”

A medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.576 foi deferida para suspender apenas a vigência do art. 2º da Medida Provisória n. 1.570/1997, mantendo-se a validade do art. 3º.

O mérito da ADI n. 1.576 nunca veio a ser julgado, pois, em 17.7.1997, o Ministro Marco Aurélio declarou o prejuízo da ação direta por não ter o autor procedido ao aditamento da inicial apesar da reedição da medida provisória.

13. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se, inicialmente, pela validade do art. 16 da Lei n. 7.437/1985.

Em 19.10.2011, o Superior Tribunal de Justiça, por sua Corte Especial, no Recurso Especial n. 1.243.887/PR, alterou a jurisprudência para assentar a impropriedade da limitação territorial levada a efeito pelo art. 16 da Lei n. 7.347/1985:

“DIREITO PROCESSUAL. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, CPC). DIREITOS METAINDIVIDUAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APADECO X BANESTADO. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. EXECUÇÃO/LIQUIDAÇÃO INDIVIDUAL. FORO COMPETENTE. ALCANCE OBJETIVO E SUBJETIVO DOS

NULL / NULL

EFEITOS DA SENTENÇA COLETIVA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. IMPROPRIEDADE. REVISÃO JURISPRUDENCIAL. LIMITAÇÃO AOS ASSOCIADOS. INVIABILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA.

1. Para efeitos do art. 543-C do CPC: 1.1. A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC). 1.2. A sentença genérica proferida na ação civil coletiva ajuizada pela Apadeco, que condenou o Banestado ao pagamento dos chamados expurgos inflacionários sobre cadernetas de poupança, dispôs que seus efeitos alcançariam todos os poupadores da instituição financeira do Estado do Paraná. Por isso descabe a alteração do seu alcance em sede de liquidação/execução individual, sob pena de vulneração da coisa julgada. Assim, não se aplica ao caso a limitação contida no art. 2º-A, caput, da Lei n. 9.494/97.

2. Ressalva de fundamentação do Ministro Teori Albino Zavascki.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido” (RESP n. 1.243.887/PR, Relator o Ministro Luis Felipe Salomão, Corte Especial, DJe 12.12.2011).

14. Em 10.5.2017, este Supremo Tribunal Federal negou provimento ao Recurso Extraordinário n. 612.043-RG/PR para declarar a constitucionalidade do art. 2º-A da Lei nº 9.494/1997 e fixar a seguinte tese:

“A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o

NULL / NULL

fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento” (Tema 499).

O acórdão tem a seguinte ementa:

“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 n. 612.043-RG/PR, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 6.10.2017).

O processo difere do presente, pois naquele recurso extraordinário cuidava-se de ação coletiva de rito ordinário ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, e não ação civil pública como se tem na espécie.

Coisa julgada na tutela coletiva

15. A coisa julgada é a qualidade da sentença que a torna incontestável. Tem-se no art. 502 do Código de Processo Civil: *“denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”*.

Humberto Theodoro Júnior leciona não ser a coisa julgada efeito da sentença, mas qualidade especial do julgado:

“Filiando-se ao entendimento de Liebman, o novo Código não considera a res iudicata como um efeito da sentença. Qualifica-a como uma qualidade especial do julgado, que reforça sua

NULL / NULL

eficácia pela imutabilidade conferida ao conteúdo da sentença como ato processual (coisa julgada formal) e da imutabilidade e indiscutibilidade dos seus efeitos internos e externos (coisa julgada material)” (JUNIOR, Humberto Theodoro, DE OLIVEIRA, Fernanda Alvim Riberio, REZENDE, Ester Camila Gomes Norato. Primeiras Lições sobre o Novo Direito Processual Civil Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense 2015, p. 344).

Quanto aos limites subjetivos da coisa julgada, isto é, quem se submete a seus efeitos, essa pode ter efeitos apenas entre as partes (*inter partes*) ou esses efeitos podem vir a atingir terceiros (*ultra partes*), enquanto a coisa julgada com efeitos *erga omnes* atinge a todos, independente de terem sido parte no processo.

Nas ações coletivas, a sentença faz coisa julgada *erga omnes*, no caso de interesses difusos, a não ser que o pedido seja julgado improcedente por insuficiência de provas; *ultra partes*, quando em discussão direitos coletivos e *erga omnes* nos casos de direitos individuais homogêneos somente quando julgada procedente a ação.

É o que se estabelece no art. 103 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990):

“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;

NULL / NULL

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”.

A norma na tutela coletiva é a extensão dos efeitos da coisa julgada, conforme ensina Luciano Coelho Ávila:

*“(...) no que concerne aos processos envolvendo pretensões de natureza coletiva, a regra deve ser exatamente em sentido contrário, vale dizer, a coisa julgada deve beneficiar todos os titulares de direitos ou interesses (ainda que alheios à relação processual formalizada), quando houver acolhimento do pedido inicial. Tem-se, por conseguinte, a consagração do princípio de que, havendo atendimento do pleito coletivo deduzido na inicial de uma ação civil pública, v.g., há extensão dos efeitos da coisa julgada para beneficiar a quem participou e a quem não integrou o processo” (ÁVILA, Luciano Coelho. *Da limitação territorial da eficácia da coisa julgada coletiva em sede de ação civil pública. Uma abordagem crítica à luz do moderno direito processual coletivo e do projeto de lei 5.100/2055*. Revista dos Tribunais, vol. 861, jul/2007, DTR 2007/504, p. 53, grifos nossos).*

Com a alteração do art. 16 da Lei n. 7.437/1985 pela Lei n. 9.494/1997 buscou-se limitar a eficácia da sentença à limitação geográfica do órgão prolator, confundindo-se os conceitos de limites subjetivos da coisa julgada com jurisdição e competência.

Fredie Didier Júnior salienta: *“confundiu-se o legislador na redação dos dispositivos. Confundiu coisa julgada (limites subjetivos) com competência” (Curso de Direito Processual Civil. Salvador: JusPodium, 10. ed. 2016. p. 417).*

16. No art. 93 do Código de Defesa do Consumidor se explicita ser

NULL / NULL

do juízo da capital do Estado a competência para causas em que o dano for de âmbito regional ou nacional:

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

A extensão da coisa julgada para a esfera regional ou nacional é, assim, determinada pelo próprio Código de Defesa do Consumidor.

Ressalte-se que o Código de Defesa do Consumidor se aplica à ação civil pública, como se determina no art. 21 da Lei n. 7.347/1985, pelo que a alteração do art. 16 dessa mesma Lei, na pretensão de limitar a coisa julgada na ação civil pública, é ineficaz e inócua quando desacompanhada de alteração simultânea dos arts. 93 e 103 do Código de Defesa do Consumidor.

Essa é também a posição majoritária na doutrina.

Confira-se trecho de livro de Fredie Didier Júnior sobre a ineficácia da alteração trazida pela Lei n. 9.494/1997, com lição de Nelson Nery Júnior:

“O que se buscou alcançar com’ esses dispositivos foi a fragmentação das decisões coletivas, desnaturando todo o sistema de extensão subjetiva dos efeitos das decisões coletivas. Exatamente em razão da confusão efetivada pelo legislador, pode-se dizer que a tentativa de limitação territorial restou frustrada, porquanto, entre a ação civil pública e o Código de Defesa do Consumidor, vige um sistema imbricado de dispositivos (art. 21, LACP, e art. 90, CDC). Tudo o quanto se disser em relação ao art. 16, LACP, aplica-se ao art. 22-A, Lei n. 9.494/1997, daquela mera especialização. Apontam esse

NULL / NULL

aspecto Nery Jr. e Nery:

'Ineficaz porque a alteração ficou capenga, já que incide o CDC 103 nas ações coletivas ajuizadas com fundamento na LACP, por força do LACP 21 e CDC 90. Para que tivesse eficácia, deveria ter havido limitação territorial para eficácia erga omnes da decisão proferida em ação civil pública, quer esteja fundada na LACP, quer no CDC' (JUNIOR, Fredie Didier. *Curso de Direito Processual Civil*. Salvador: JusPodium, 10. ed. 2016. p. 417-418, grifos nossos).

Hugo Nigro Mazzilli assim resume a questão:

"A alteração trazida ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública pela Lei n. 9.494/97 consistiu em introduzir a locução adverbial "nos limites da competência territorial do órgão prolator", pretendendo-se assim limitar a eficácia erga omnes da coisa julgada no processo coletivo. Trata-se de acréscimo de todo equivocado, de redação infeliz e inócua. O legislador de 1997 confundiu limites da coisa julgada (cuja imutabilidade subjetiva, nas ações civis públicas ou coletivas, pode ser erga omnes) com competência (saber qual órgão do Poder Judiciário está investido de uma parcela da jurisdição estatal); e ainda confundiu a competência absoluta (de que se cuida no art. 2º da LACP) com competência territorial (de que cuidou na alteração procedida no art. 16, apesar de que, na ação civil pública, a competência não é territorial, e sim absoluta). Ademais, a Lei n. 9.494/97 alterou o art. 16 da Lei n. 7.347/85 mas se esqueceu de modificar o sistema do Código de Defesa do Consumidor, que, em conjunto com a Lei da Ação Civil Pública, disciplina competência e coisa julgada nas ações civis públicas e coletivas, e ainda hoje dispõe corretamente sobre a matéria. E mais. A Lei n. 9.494/97 também se esqueceu de modificar o sistema da Lei da Ação Popular, cujo art. 18 serviu de inspiração para o art. 16 da LACP, e continua a estender a imutabilidade erga omnes da coisa julgada, sem fazê-la absurdamente depender da "competência territorial" do juiz prolator. E isso tanto mais grave é, que não raro o pedido e a causa de pedir de uma ação civil pública podem ser idênticos

NULL / NULL

ao de uma ação popular (como na defesa do patrimônio público)” (MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. São Paulo: Saraiva. 31. ed. 2019, p. 351).

17. É de se anotar que, apesar da restrição que se buscou impor pelo art. 16, o pedido contido na ação é determinante para a solução do âmbito de abrangência da coisa julgada, conforme orienta Ada Pellegrini Grinover:

“Ora, o âmbito da abrangência da coisa julgada é determinado pelo pedido, e não pela competência. Esta nada mais é do que a relação de adequação entre o processo e o juiz, nenhuma influência tendo sobre o objeto do processo. Se o pedido é amplo (de âmbito nacional) não será por intermédio de tentativas de restrições da competência que o mesmo poderá ficar limitado” (GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo*. Revista de Processo, vol. 96, out/1999, DTR 1999/483, p. 28-36).

18. Observe-se que, pelo art. 2º da Lei n. 7.347/1985 c/c o art. 55 e o art. 286 do Código de Processo Civil, o juízo que primeiro conhecer da ação fica prevento quando da reunião dos demais processos conexos.

Princípios Constitucionais do Acesso à Justiça, da Eficiência, da Segurança Jurídica e da Isonomia

19. Ao comentar o direito fundamental de ação (inc. XXXV do art. 5º da Constituição da República) Daniel Mitidiero e Luiz Guilherme Marinoni pontuam a importância de tutela adequada e efetiva focada no resultado propiciado pelo seu exercício:

“O direito à tutela jurisdicional é exercido mediante a propositura de ação. A ação é direito à tutela adequada e efetiva

NULL / NULL

mediante processo justo. Importa antes de qualquer coisa o *ângulo teleológico do assunto*. *A rica literatura formada a respeito do conceito de ação na primeira metade do século XX, principalmente na Itália, portanto, com o advento da fundamentalização do direito de ação, ganha novo significado: o foco é deslocado do conceito para o resultado propiciado pelo seu exercício. Vale dizer: a ação passa a ser teorizada como meio para prestação da tutela jurisdicional adequada e efetiva aos direitos. Trata-se de direção oriunda da consciência de que 'não basta declarar os direitos', importando antes 'instituir meios organizatórios de realização, procedimentos adequados e equitativos', sem os quais o direito perde qualquer significado em termos de efetiva atualidade"* (SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. In *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 9. ed. 2020, p. 848, grifos nossos).

A coletivização da solução de litígios tem por finalidade o atendimento adequado ao direito fundamental à ação, compreendido na prestação jurisdicional adequada e efetiva, proporcionando-se solução uniforme a demandas jurídicas indivisíveis e de relevância política e social de âmbito regional e nacional.

Essa a filosofia da tutela coletiva, pelo que, em ações dessa natureza, a eficácia natural da coisa julgada deve transcender as partes do processo pela própria transindividualidade dos interesses nelas defendidos.

Importante lembrar o alerta feito por Rodolfo Mancuso quanto à eficácia do regime processual coletivo e a limitação territorial de sua coisa julgada:

“No presente estágio evolutivo da jurisdição coletiva em nosso País, impende compreender que o comando judicial daí derivado precisa atuar de modo uniforme e unitário por toda a extensão e compreensão do interesse metaindividual objetivado

NULL / NULL

na ação, porque de outro modo esse diferenciado regime processual não se justificaria, nem seria eficaz, e o citado interesse acabaria privado de tutela judicial em sua dimensão coletiva, reconvertido e pulverizado em multifárias demandas individuais, assim atomizando e desfigurando o conflito coletivo” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. São Paulo: Revisa dos Tribunais. 11. ed. 2007. p. 325, grifos nossos).

20. A limitação imposta pelo art. 16 da Lei n. 7.347/1985 resulta em fragmentação da tutela jurisdicional e em proliferação de inúmeras demandas idênticas, repetidas e desnecessárias, contribuindo para a insegurança jurídica.

Saliente-se o quanto exposto por Luciano Coelho Ávila quanto à insegurança jurídica trazida pela norma em análise:

“Ora, a limitação territorial da eficácia da coisa julgada coletiva introduzida por intermédio da Lei 9.494/97, que conferiu nova redação ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, a par de contribuir para o aumento significativo e desnecessário do número de demandas individuais em tudo idênticas perante os tribunais brasileiros, findou por desconsiderar uma das principais virtudes do direito processual coletivo, consolidada na possibilidade de resolução uniforme e integrada de situações jurígenas massificadas e indivisíveis, de projeção regional e até nacional.

*Como se isso não bastasse, a alteração legislativa em apreço fez eclodir ambiente de absoluta instabilidade e insegurança jurídica, com a possibilidade (já concretizada em várias oportunidades noticiadas pela mídia) de tomada de decisões díspares sobre o mesmo tema submetido ao crivo jurisdicional, com inevitável desgaste da imagem do Poder Judiciário” (ÁVILA, Luciano Coelho. *Da limitação territorial da eficácia da coisa julgada coletiva em sede de ação civil pública. Uma abordagem crítica à luz do moderno direito processual**

NULL / NULL

coletivo e do projeto de lei 5.100/2055. Revista dos Tribunais, vol. 861, jul/2007, DTR 2007/504, p. 53, grifos nossos).

O princípio da segurança jurídica impõe que a decisão tomada em determinada ação tenha a dose de efetividade, segurança e garantia de igualdade no tratamento dado a determinada matéria.

21. A nova norma do art. 16 é ainda contrária ao princípio da eficiência, que não se limita à Administração Pública, mas deve estar presente também na prestação jurisdicional.

Ada Pellegrini Grinover comentou essas disfunções decorrentes da limitação trazida pelo art. 16:

“Limitar a abrangência da coisa julgada nas ações civis públicas significa multiplicar demandas, o que, de um lado, contraria toda a filosofia dos processos coletivos, destinados justamente a resolver molecularmente os conflitos de interesses, ao invés de atomizá-los e pulverizá-los; e, de outro lado, contribui para a multiplicação de processos, a sobrecarregarem os tribunais, exigindo múltiplas respostas jurisdicionais quando uma só poderia ser suficiente” (GRINOVER, Ada Pellegrini. “A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo”. Revista de Processo, vol. 96, out/1999, DTR 1999/483, p. 28-36, grifos nossos).

22. Os interesses difusos e coletivos, portanto, têm como característica a indivisibilidade, pelo que a alteração da norma do art. 16 configura afronta ao princípio da isonomia, ao excluir dos efeitos do julgado aqueles que não estejam sujeitos aos limites territoriais do juízo, apesar de estarem nas mesmas condições dos demais quanto às lesões suportadas.

Fredie Didier Júnior alerta sobre esse fracionamento da questão

NULL / NULL

coletiva e da inobservância do princípio da igualdade:

*“A lógica das demandas coletivas está exatamente na tutela molecular (única) de uma pluralidade de direitos semelhantes. Exigir-se o fracionamento da questão coletiva, com o evidente risco de decisões contraditórias, é, sem dúvida, violar o bom senso e o princípio da igualdade. O que marca a tutela coletiva é a indivisibilidade do objeto, “não sendo possível o seu fracionamento para atingir parte dos interessados, quando estes estiverem espalhados também fora do respectivo foro judicial” (JUNIOR, Fredie Didier. *Curso de Direito Processual Civil*. Salvador: JusPodium, 10. ed. 2016. p. 418-419).*

O art. 16 da Lei n. 7.347/1985 contraria o propósito das ações coletivas de reduzir o número de soluções contraditórias.

Quanto ao papel das ações coletivas, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes pondera:

“As ações coletivas podem, entretanto, cumprir um grande papel, no sentido de eliminarem as disfunções supramencionadas, na medida em que concentram a resolução das lides no processo coletivo, eliminando ou reduzindo drasticamente a possibilidade de soluções singulares e contraditórias.

Por conseguinte, pessoas em situações fáticas absolutamente idênticas, sob o ponto de vista do direito material, recebem tratamento diferenciado diante da lei, decorrente tão somente da relação processual. O direito processual passa a ter, assim, caráter determinante e não apenas instrumental. E, sob o prisma do direito substancial, a desigualdade diante da lei torna-se fato rotineiro e não apenas esporádico, consubstanciando, portanto, ameaça ao princípio da isonomia.

A miscelânea de pronunciamentos, liminares e definitivos, diferenciados e antagônicos, do Poder Judiciário passa a ser fonte de descrédito para a própria função judicante, ensejando enorme insegurança jurídica para a sociedade. Consequentemente, quando

NULL / NULL

ocorre tal anomalia, a função jurisdicional deixa de cumprir a sua missão de pacificar as relações sociais.

*As ações coletivas podem, entretanto, cumprir um grande papel, no sentido de eliminarem as disfunções supramencionadas, na medida em que concentram a resolução das lides no processo coletivo, eliminando ou reduzindo drasticamente a possibilidade de soluções singulares e contraditórias” (MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações Coletivas e Meios de Resolução Coletiva de Conflitos no Direito Comparado e Nacional*. Revista dos Tribunais. 2014).*

A limitação territorial da eficácia da coisa julgada coletiva, imposta pela atual redação do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, acanha os efeitos de decisão tomada em ação de estatura constitucional, instrumento de realização de direitos fundamentais, em contrariedade à razão de ser da tutela coletiva e aos princípios do acesso à justiça, da eficiência, da segurança jurídica e da isonomia.

Ressalte-se que as ações com eficácia regional ou social devem ter competência firmada por prevenção ao juízo que primeiro tenha conhecido de uma delas, nos termos do inc. II do art. 93 da Lei n. 8.078/1990.

Voto no sentido de **negar provimento aos recursos extraordinários.**

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:

Trata-se de recursos extraordinários interpostos por Itaú Unibanco S/A e pela Caixa Econômica Federal, em conjunto com Banco Bradesco S/A, Banco Alvorada S/A, Banco do Brasil S/A e Banco Santander Brasil S/A, com repercussão geral reconhecida por esta Suprema Corte, em face de acórdão do Superior Tribunal de Justiça, assim ementado:

“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 julgante.

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.” (grifei)

RE 1101937 / SP

Os embargos de declaração foram rejeitados pelo Superior Tribunal de Justiça.

Em suas razões de extraordinário, a Caixa Econômica Federal – CEF e outros alegam violação aos arts. 2º, 22, I, e 97, todos da Carta da República. Aduzem, em síntese, que *“(...) a Corte Superior, afastando a incidência da literalidade do artigo 16 da Lei nº 7.347/85, consignou verdadeira declaração direta de inconstitucionalidade do respectivo artigo, violando diretamente o quanto disposto nos artigos 22, I, e 97 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988”*, e que o acórdão recorrido não teria observado a decisão desta Suprema Corte no julgamento da ADI 1.576-MC/DF, Ministro Marco Aurélio.

O Itaú Unibanco S.A. questiona, em seu extraordinário, possível ofensa aos arts. 5º, XXXVII, LIII e LIV, 22, I, e 97 da Constituição. Alega que *“(...) o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça violou regra basilar de procedimento, insculpida no art. 97 da Constituição, segundo a qual (i) afasta a incidência de lei, no todo ou em parte, equivale à declaração de sua inconstitucionalidade, e (ii) há necessidade de procedimentos próprios para o processamento desse delicado incidente, que não apenas passa pelo seu julgamento no âmbito do Plenário ou do Órgão Especial do Tribunal”*. Defende, ainda, que o acórdão recorrido teria violado as decisões proferidas na ADI 1.576-MC/DF e no RE 612.043/PR, ambos de relatoria do Ministro Marco Aurélio.

O eminente Ministro Alexandre de Moraes, inicialmente, deu provimento aos extraordinários para *“anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à Turma de origem”* por violação à cláusula de reserva de plenário pela Corte Especial do STJ.

Em sede de agravo interno interposto pelo IDEC, foi requerida a reconsideração ou reforma da decisão. Após contrarrazões, S. Exa., o Relator, reconsiderou a decisão e deu provimento aos recursos,

RE 1101937 / SP

lastreando-se no julgamento do RE n. 612.043-RG/PR (Tema 499), bem como no da ADI 1.576 MC.

Em novo recurso, o IDEC requereu o *distinguishing* entre o caso concreto e o precedente base do Tema 499. Com isso, o douto Relator reconsiderou sua decisão e submeteu o caso ao regime de repercussão geral; reconhecida pela Corte em 13.02.2020.

Em manifestação conjunta, a AGU, Banco Central, IDEC, Frente Brasileira pelos Poupadores (FEBRAPO), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) requereram a suspensão do processo até o marco final para adesão ao acordo coletivo relativo à *macrolide* dos Planos Econômicos “Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II”.

O Relator, então, determinou a suspensão em todo o território nacional de todos os casos que versassem sobre a questão, conforme art. 1.035, §5º, CPC.

Contra referida decisão, o IDEC interpôs novo agravo e a Procuradoria-Geral da República e o Instituto de Defesa Coletiva opuseram embargos de declaração.

Diversas entidades requereram seu ingresso na qualidade de *amici curiae*, o que, contudo, não lhes foi reconhecido. Os embargos declaratórios da Procuradoria-Geral da República foram acolhidos, porém, sem efeitos infringentes, para esclarecer que a suspensão abrangia 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*”.

RE 1101937 / SP

O Ministério Público Federal ofereceu parecer da lavra do ilustre Procurador-Geral da República, Dr. Augusto Aras, em que opinou pelo não provimento dos apelos extremos. Sugeriu a fixação da seguinte tese:

“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.”

Não foi admitido o ingresso de diversas outras entidades na qualidade de *amici curiae*, tendo a Corte negado provimento aos respectivos agravos internos.

O INSS e Ministério Público apresentaram memoriais.

É o relatório do essencial.

Senhor Presidente, inicialmente, destaco a enorme relevância deste caso.

Nesse contexto, peço vênia para pontuar o inestimável trabalho de Vossa Excelência para o aprimoramento do processo civil neste país.

Eminente Ministro Luiz Fux, é importante destacar que, graças à sua atuação brilhante, no Senado Federal, como Presidente da Comissão de Juristas do Anteprojeto do atual Código de Processo Civil, muito avançamos em vários temas, a saber, a incorporação expressa de institutos relevantes, como os métodos alternativos ou adequados de resolução de conflitos, a maior importância no uso dos precedentes e da jurisprudência, sem ignorar o inovador incidente de resolução de demandas repetitivas, o IRDR.

RE 1101937 / SP

Lembro-me do saudoso Ministro Teori Zavascki, que contribuiu para a evolução do Direito com sua avançada visão sobre o processo. Nesse sentido, aliás:

“O direito fundamental à efetividade do processo – que se denomina também, genericamente, direito de acesso à justiça ou direito à ordem jurídica justa – compreende, em suma, não apenas o direito de provocar a atuação do Estado, mas também e principalmente o de obter, em prazo adequado, uma decisão justa e com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos.”

(ZAVASCKI, Teori. *Antecipação da Tutela*, 6. ed., Saraiva: São Paulo, 2008, p. 66)

Ainda nesse contexto, destaco o trabalho incansável de diversos juristas e professores, homenageados nas pessoas de Kazuo Watanabe e da saudosa Ada Pellegrini Grinover. Ao longo de décadas, seus esforços permitiram que a Justiça se tornasse mais célere e justa.

O processo civil é, pois, tema que afeta a vida de cada cidadão brasileiro. Sob o prisma da Constituição Federal, da qual é esta Corte a guardiã, o processo civil é meio de garantia do **Acesso à Justiça ou Acesso à Ordem Jurídica Justa**.

No caso, o cerne da contenda reside na constitucionalidade da limitação territorial da coisa julgada na ação civil pública.

Reconheço que o debate gera alta controvérsia jurídica. Assim, convém traçar algumas balizas lógicas para o adequado julgamento desta matéria.

1. A ação civil pública no Brasil:

Para melhor compreensão do tema, traço, em breves linhas, as

RE 1101937 / SP

origens da ação civil pública no País.

A visão individualista no início do processo civil, que prevaleceu durante o século XIX, cedeu espaço, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, à percepção de que muitos conflitos deveriam ser tratados de maneira coletiva. Gradativamente, em muitas democracias ocidentais, com a intensificação das relações em massa, tal conceito de tratamento coletivo de demandas ganhou força.

Tais instrumentos legais tornam-se mais relevantes na medida em que o sistema então vigente não mais atendia satisfatoriamente a sociedade, em razão do reduzido efeito dissuasório contra novas e idênticas condutas lesivas, da lentidão da Justiça e custos elevados, tão bem apontados por Adrian Zuckerman (*Justice Crises: Comparative Dimensions of Civil Procedure*. In: *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford University Press, New York, 2003, pp. 42-44 e 51-52), bem como do risco de decisões conflitantes.

Neste contexto, foi promulgada em 1985, no Brasil, a Lei n. 7.347. Em sua redação, houve nítida influência da *class action* norte-americana, prevista pela Norma 23 das Regras Federais do Processo Civil, FRCP (*Federal Rules of Civil Procedure*).

Reconheço que o sistema norte-americano não é perfeito; nenhum é. Porém, o incentivo aos métodos adequados de resolução de conflitos (ADR) faz com que, muitas vezes, o caso sequer chegue a julgamento. Celebra-se acordo antes, o que evita muitos dos percalços que aqui se enfrentam na fase da execução do julgado. Isso talvez seja um forte indicativo para que, no Brasil, possamos incentivar esses métodos não só na fase processual, como também na pré-processual.

Iniciativas do jaez como os **CEJUSC's** (*Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania*) não podem ser ignoradas. Ao contrário, devem ser

RE 1101937 / SP

incentivadas. Registro que tal ideia foi abraçada pelo eminente Ministro Cezar Peluso em 2010 (Resolução 125, CNJ) e encampada desde então por esta Suprema Corte; de modo que não posso deixar de consignar meus elogios ao excelente trabalho de Vossas Excelências, **Ministro Ricardo Lewandowski, Ministra Cármen Lúcia, Ministro Dias Toffoli e Ministro Luiz Fux.**

Pois bem. Retomo a linha de pensamento. Naquela época (1985), tinha-se em mente, de forma primordial, a tutela dos interesses difusos.

E o arcabouço normativo que atualmente constitui o microssistema dos Processos Coletivos foi profundamente aperfeiçoado com a sistemática do Código de Defesa do Consumidor, CDC (Lei n. 8.078/90).

A partir daí a integração sistêmica de tais leis (art. 21, LACP, e art. 90, CDC) passou a permitir o *tratamento molecular* das demandas; não mais exclusivamente em sentido *atomizado*. Com a promulgação do CDC, aliás, passou-se a tutelar de forma mais adequada também a categoria dos *direitos individuais homogêneos*, por influência da *class action for damages* do Direito norte-americano.

O sistema brasileiro ganhou contornos peculiares. Assim, a ação civil pública não admite pessoas físicas no polo ativo, mas associações ou entes. O rol de legitimados ativos foi expresso (critério *ope legis*). Com o tempo, o STJ sedimentou o critério da pertinência temática, com aferição *ope judicis*. Daí, atualmente, o controle de legitimidade ativa é misto e é bem exercido conforme jurisprudência sedimentada daquela Corte, Tribunal da Cidadania.

Esse modelo brasileiro de ação civil pública, aliás, serviu de inspiração para que o Japão também o adotasse desde 2013. Lá, promulgou-se a Lei sobre Medidas Especiais para Processos Cíveis de compensação coletiva por danos à propriedade sofridos por

RE 1101937 / SP

consumidores (*Act on Special Measures Concerning Civil Court Proceedings for the Collective Redress for Property Damage Incurred by Consumers*).

Registro, portanto, com orgulho, que a Lei da Ação Civil Pública é instrumento legal dos mais avançados do mundo. **E em todas essas legislações, há liame comum: conferir tratamento mais célere e adequado para a tutela dos direitos coletivos.**

No Brasil, tal instrumento legal tem por objetivo tratar de forma eficiente, célere e justa, interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Feitas tais observações, passo à análise da matéria a partir do que foi assentado pelo STJ.

2. Atual posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria:

Observo que a matéria foi muito bem apreciada já no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, por sua Corte Especial, que examinou a norma do art. 16, Lei n. 7.347/85 (LACP), em interpretação sistêmica aos arts. 93 e 103, ambos da Lei n. 8.078/90 (CDC).

Nisso não se vê qualquer violação ao art. 22, I, CF, porquanto houve, antes, mera interpretação do conteúdo da norma sem qualquer juízo ou tribunal de exceção.

Nesse sentido, o art. 16 da Lei 7.347/85, na redação dada pela Lei nº 9.494/97, dispõe o quanto segue:

“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

RE 1101937 / SP

fundamento, valendo-se de nova prova. (Redação dada pela Lei n.º 9.494, de 10.9.1997).” (grifei)

Ao analisar o tema em sede de embargos de divergência, a Corte Especial do STJ bem definiu seus parâmetros, em acórdão assim ementado:

“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 julgante.

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.” (grifei)

Nessa linha, analiso os argumentos dos recorrentes.

3. Observância da cláusula de reserva de plenário:

A cláusula de reserva de plenário foi respeitada. Como bem

RE 1101937 / SP

ponderado pelo Ministro Alexandre de Moraes, “a Corte valeu-se de precedente formado no julgamento de recursos repetitivos, cujas formalidades são tão elevadas quanto a de um incidente de inconstitucionalidade”. Tal entendimento merece respaldo e ratificação.

Com efeito, o STJ julgou a matéria por sua Corte Especial, ou seja, órgão máximo daquele Tribunal.

Para além disso, não afastou a aplicação de norma em razão de declaração de inconstitucionalidade, seja explícita ou implícita. Antes, a Corte Especial limitou-se a acolher os embargos de divergência, para que fosse observado o entendimento firmado em sede de recursos repetitivos (REsp 1.243.887/PR, Ministro Luís Felipe Salomão, Tema 480).

Não houve, portanto, pronunciamento extraído da Constituição Federal, cujo comportamento poderia violar o princípio da reserva do plenário, conforme art. 97, CF/88, ratificado pela Súmula Vinculante n. 10.

4. Suposta inobservância à ADI 1.576-MC:

O acórdão recorrido não colide com o quanto decidido na ADI 1.576-MC/DF, pois, ao final, **tal ação não foi conhecida**.

De fato, em 1997, o Plenário desta Corte havia deferido liminar, para suspender, até decisão final da ação, a vigência do art. 2º da MP 1.570/97 e, de outro lado, havia indeferido a liminar quanto aos artigos 1º e 3º da mesma medida provisória. O acórdão foi assim ementado no ponto objeto de análise:

“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.”

RE 1101937 / SP

E, por decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio em 17.07.1997, reconheceu-se o prejuízo da ação, tendo sido a ela negado seguimento. Na sequência, a insubsistência da medida liminar foi comunicada ao Senhor Presidente da República, como é possível constatar nos registros dos andamentos processuais.

Ou seja, na medida em que a ação não foi conhecida, a liminar tornou-se prejudicada. Desse modo, o precedente não gerou autoridade jurisprudencial persuasiva a ponto de trazer violação à Constituição Federal. Ao contrário, a Corte não estabeleceu qualquer linha jurisprudencial a ser seguida, na medida em que o eminente Relator não conheceu da ação. Daí porque a tese de violação a tal precedente não se sustenta.

5. Distinção (*distinguishing*) entre a ação coletiva tratada no Tema 499 (RE 612.043/PR) e a ação civil pública:

No julgamento do RE 612.043/PR, o eminente Ministro Marco Aurélio, por ocasião dos terceiros embargos de declaração, limitou o alcance do julgado à ação coletiva de rito ordinário, que possui lastro no art. 5º, XXI, CF/88.

Naquele caso, desde o início da ação, os indivíduos associados já eram plenamente identificáveis. A Corte, assim, foi clara ao fazer a distinção de que o Tema 499 não é aplicável às ações civis públicas em defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Antes, o entendimento construído em tal tema refere-se apenas às ações coletivas de rito ordinário, ou seja, às demandas em que as associações atuam mediante representação processual expressa na defesa de interesse alheio, hipótese essa muito distinta da tutela coletiva.

RE 1101937 / SP

Como bem assentado pelo eminente Ministro Marco Aurélio, ao mencionar o julgamento do RE n. 573.232/SC: “*embora a controvérsia, na medida em que admitida a repercussão geral, estivesse limitada, naquela ocasião, à necessidade de autorização expressa dos associados, acabou-se por avançar, em decorrência da óptica veiculada, no tema em discussão neste processo. Ficou assentado, então, o entendimento segundo o qual a extensão subjetiva do título executivo formado alcança somente os associados representados no ato de formalização do processo de conhecimento, presente a autorização expressa conferida à entidade e a lista contendo o rol de nomes anexados à inicial*”.

Então, após amplos debates, a Corte chegou ao entendimento de que a Constituição Federal permite que a **associação** possa agir como **representante processual**, desde que haja autorização expressa de seus associados, o que pode ocorrer até por deliberação em assembleia.

Contudo, esta Suprema Corte não negou que a **associação, em ações civis públicas**, possa agir como **substituta processual**. Isto porque a Lei n. 7.347/85 foi recepcionada pela Constituição Federal; a Carta explicitamente abraçou a defesa dos direitos coletivos, conforme art. 5º, XXI, LXX e LXXIII; 8º, III; e 129, III.

Nesse contexto, o resultado do julgamento do RE 612.043/PR não abrangiu a ação civil pública. Isso afasta a alegação de que o Superior Tribunal de Justiça, no acórdão recorrido, teria violado o que decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

6. Interpretação sistêmica do art. 16, Lei n. 7.347/85 (LACP):

Relembro que o ponto central da discussão gira em torno da adequada definição da expressão dos “limites territoriais da competência territorial do órgão prolator” da coisa julgada à luz da Constituição Federal.

RE 1101937 / SP

Como antes assinaei, havia a necessidade de reestruturação dos modelos processuais alicerçados na inseparabilidade da legitimidade para agir e na titularidade do direito material e, ainda, em progredir no modelo dos efeitos da coisa julgada, **de modo a permitir que eles beneficiassem todos os titulares do direito ameaçado ou lesado**, mesmo aqueles que não viessem a integrar o polo ativo da demanda.

Destaco que o antigo conceito de que competência seria medida de jurisdição não mais se sustenta hoje. Ao contrário, tenho que competência é critério de divisão de serviço e que, assim, estabelece relação de legitimidade entre o Juiz e o processo, bem como lhe atribui capacidade para o exercício da atividade jurisdicional.

Nessa linha de raciocínio, tenho que o principal critério definidor do alcance da coisa julgada é o **objeto litigioso, a res in judicio deducta**.

E os limites subjetivos referem-se **a quem se submete** à coisa julgada.

O legislador, ao alterar a redação do art. 16 da Lei nº 7.347/85, acabou por aglutinar **limites subjetivos da coisa julgada com competência territorial do órgão julgador**. Utilizou critérios territoriais para definir o alcance da autoridade da coisa julgada, conceitos distintos e impossíveis.

É relevante a lição de Hugo Nigro Mazzili a respeito do tema:

"[...] a Lei 9.494/97 confundiu competência com coisa julgada. A imutabilidade 'erga omnes' de uma sentença não tem nada a ver com a competência do juiz que profere. A competência importa para saber qual órgão da jurisdição vai decidir a ação; mas a imutabilidade do que ele decidiu estende-se a todo o grupo, classe ou categoria de lesados, de acordo com a natureza do interesse defendido, o que muitas vezes significa, necessariamente, ultrapassar os limites territoriais do

RE 1101937 / SP

juízo que proferiu a sentença' e continua '[...] ainda confundiu competência absoluta (de que se cuida no art. 2º da LACP), com competência territorial (de que cuidou na alteração procedida no art. 16, apesar de que, na ação civil pública, a competência não é territorial, e sim absoluta)... Ademais, a Lei n. 9.494/97 (LGL\1997\87) alterou o art. 16 da Lei n. 7.347/85 (LGL\1985\13) mas se esqueceu de modificar o sistema do Código de Defesa do Consumidor, que, em conjunto com a Lei da Ação Civil Pública, disciplina competência e coisa julgada nas ações civis públicas e coletivas, e ainda hoje dispõe corretamente sobre a matéria... E mais. A Lei 9.494/97 (LGL\1997\87) também se esqueceu de modificar o sistema da Lei da Ação Popular, cujo art. 18 serviu de inspiração para o art. 16 da LACP, e continua a estender a imutabilidade 'erga omnes' da coisa julgada, sem fazê-la absurdamente depender da 'competência territorial' do juiz prolator... E isso tanto mais grave é, que não raro o pedido e a causa de pedir de uma ação civil pública podem ser idênticos ao de uma ação popular (como na defesa do patrimônio público)..."

(MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 573 e 562)

A interpretação **literal e isolada** do dispositivo pode induzir conflitos de entendimento, visto que a limitação territorial dos efeitos da decisão acaba estimulando o ajuizamento de diversas ações sobre o mesmo tema.

Seria uma indesejável pulverização de demandas que bem poderiam ser julgadas de forma uniforme e célere por meio da ação civil pública. Aliás, a interpretação desejada pelos recorrentes caminha contra o princípio da isonomia de forma direta.

O princípio da igualdade perante a lei (art. 5º, *caput*, CF) impõe que tal garantia seja igualitária não apenas em sua formulação abstrata, mas

RE 1101937 / SP

que seja unívoca, coesa e consistente em sua interpretação, o que deve ser observado também no julgamento dos processos coletivos.

E esta Suprema Corte deve zelar por este princípio máximo do Direito, que é a igualdade, a isonomia. Deve protegê-la no seu sentido formal, mas também no material.

Para duas situações exatamente análogas, a se permitir a aplicação isolada do dispositivo legal, poderemos ter não só uma, mas duas, três, quiçá as vinte e sete ou talvez até mais ações civis públicas (como bem sustentado pelo Dr. Sarrubo), com idêntica causa de pedir e pedidos. Cada uma delas poderá ser julgada de forma distinta. E os direitos nelas tutelados, conquanto sejam idênticos, ora serão protegidos, ora violados.

Isso levaria, para além de uma pulverização indesejável de ações, a outro grave problema: haveria diferentes coisas julgadas sobre o mesmo objeto litigioso.

Neste tocante, Camilo Zufelato elucida que:

“Em linha de máxima, restringir a coisa julgada nos limites da competência do órgão prolator da decisão significaria retirar toda a eficácia dos processos coletivos, negando os pressupostos fundamentais justificadores da sua existência, implicando verdadeira desconfiguração de todo o microssistema.

Além da incompatibilidade com as premissas teórico-fundamentais que justificam a própria existência da tutela coletiva, as consequências de ordem prática que decorrem desse fatiamento do comando judicial acobertado pela coisa julgada é nefasto à coerência do sistema jurídico, e, sobretudo, ao sistema judicial, pois, se aplicada a limitação territorial da coisa julgada, haverá um aumento no número de demandas – coletivas e individuais – absolutamente incompatível com o que se deseja, em termos de racionalização e eficiência da prestação jurisdicional, podendo agravar ainda mais o já elevadíssimo número de demandas em tramitação no Judiciário brasileiro.”

RE 1101937 / SP

(ZUFELATO, Camilo. Ainda o art.16 da Lei de Ação Civil Pública: um desdobramento, em curso, na jurisprudência do STF. Revista de Processo, São Paulo, v. 301, p. 215-237, mar. 2020).

São exemplos simplórios, mas que evidenciam a distância entre a permissividade da transcendência que ocorre nesses casos e a vedação que ora quer se impor à ACP.

Exemplifico: ação civil pública é julgada em Porto Alegre/RS, sendo o pedido julgado procedente e coberto pela coisa julgada. Em paralelo, outra ação civil pública, com mesmo objeto, causa de pedir e pedido é julgada em Manaus/AM em sentido diverso e também transita em julgado.

A situação de coisas julgadas conflitantes sobre o mesmo objeto litigioso é inconcebível, pois dois cidadãos em situações idênticas terão julgamento diametralmente oposto.

Por outro lado, o risco inverso não se mostra de envergadura constitucional. Eventual colusão em alguma comarca distante não parece ser suficiente para que todo o microsistema processual seja desestruturado. Se fraude processual houver, que seja apurada pela Corregedoria local ou mesmo pelo Conselho Nacional de Justiça, que tão bem tem exercido suas funções, inclusive correccionais.

Ainda sob outro viés, essa referida interpretação literal pode também ser um problema sério para a eficácia da jurisdição.

Não é raro que, em processos judiciais, muitas intimações, notadamente na fase de cumprimento, tenham de ser feitas por mecanismos de cooperação jurisdicional, em particular por meio de cartas precatórias.

A dar-se a interpretação de que a sentença judicial não pode mesmo

RE 1101937 / SP

ter efeitos fora do território do juiz, ficariam automaticamente sem sentido as cartas precatórias para penhoras fora da sede, por exemplo, pois o juiz não poderia pedir a um magistrado de outro estado que cumprisse lá a decisão, cuja eficácia não chegaria senão aos limites da competência territorial do juiz prolator.

Na verdade, quando a lei diz que a coisa julgada será limitada pela “*competência territorial do órgão prolator*”, em tese, sequer fora da Comarca o respectivo julgado produziria efeitos.

É uma restrição que acaba retirando o caráter uno e nacional da função jurisdicional do Estado, transformando-se numa atividade eminentemente territorial, justamente numa época em que a territorialidade perde força para os mecanismos ubíquos das tecnologias digitais.

Tomemos, como exemplo, uma sentença proferida pela Justiça do Ceará que declara a nulidade de um contrato. Essa sentença valerá tanto na comarca em que foi proferida quanto em qualquer outro lugar do país, pois o contrato não poderá deixar de ser considerado inválido em outra comarca ou Estado do país.

Pensemos ainda nos conflitos que doravante estamos a tratar, qual seja, havendo violação de dados de consumidores com divulgação em determinado *site*. É intuitivo que a decisão dada pelo Juiz em determinada Comarca valerá para todos os consumidores afetados com tal violação, quiçá em todo o território nacional, justamente porque o alcance dos efeitos da decisão pode ser local, regional, ou nacional a depender do objeto litigioso ou da questão levada ao juízo.

Deveras, à luz dos princípios da isonomia (art. 5º, *caput*, CF) e da celeridade, trazida pela razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), é preciso que a interpretação do dispositivo do art. 16, LACP, seja

RE 1101937 / SP

dada de forma sistêmica aos arts. 93 e 103, ambos do CDC. Aliás, precisamente para garantir a eficiência da tutela judicial, com um efetivo acesso dos titulares de direitos transindividuais e, simultaneamente, potencializar o alcance do provimento jurisdicional.

Por oportuno, não podemos nos esquecer de diversos institutos que buscam a maior celeridade processual, a uniformização de jurisprudência, o tratamento isonômico dos direitos.

Nesse sentido, o próprio regime de repercussão geral, do qual este caso é objeto. Uma vez firmada a tese jurídica, valerá ela para diversos casos idênticos.

No mesmo sentido, o STJ desenvolveu, desde o Ministro Sidnei Beneti, o regime dos repetitivos.

Não raro, tanto esta Corte quanto o STJ realizam o *macrogerenciamento* dos casos, com audiências públicas, participação de *amici curiae*, com amplo devido processo legal.

Destaco, ainda, o atual Núcleo de Gerenciamento de Precedentes, NUGEP, que busca também conferir ao sistema maior celeridade, com redução racional de custos e ao mesmo tempo garantir, sobretudo, a justiça do provimento jurisdicional.

Ainda, o próprio IRDR, que teve tanta influência de Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, é instrumento que também busca prestigiar esses princípios. E, aí, reflito.

Ao invés de escolhermos um **OU** outro instrumento ou instituto processual (ação civil pública, IAC, IRDR, regimes de recursos repetitivos e repercussão geral), o Brasil precisa que os adotemos todos.

RE 1101937 / SP

Em tudo, isso se coaduna com a instrumentalidade do processo e o escopo da pacificação social.

A falta de tratamento adequado das demandas acarreta a fragmentação da prestação jurisdicional, fomenta a contradição entre julgados, trata desigualmente os que estão exatamente na mesma situação (jurídica ou fática) e assoberba os tribunais com diversas ações repetitivas.

Aliás, tamanha é essa preocupação que o Superior Tribunal de Justiça estabeleceu o regime de recursos repetitivos desde 2008.

Um dos grandes propósitos da coisa julgada é proporcionar segurança jurídica.

E aí, em reforço a esse raciocínio, é importante destacar que a limitação territorial dos efeitos da sentença não ocorre no processo individual.

Ainda, se a sentença é *erga omnes*, os limites territoriais a ela não se coadunam. A expressão *erga omnes* é, pois, incompatível com a “*limitação territorial*”.

Nesse sentido, como ilustra Rodolfo de Camargo Mancuso:

“No campo ambiental, suponha-se uma ação civil pública onde se pede a interdição do uso de mercúrio no garimpo de ouro, atividade realizada ao longo de um rio que atravessa dois Estados; figure-se, ainda, que essa ação vem proposta no Estado banhado pelo trecho do rio que está a jusante. Indaga-se: de que modo poderia a decisão de procedência da ação ser realmente eficaz, se os seus efeitos práticos ficassem circunscritos aos limites territoriais do juízo prolator da decisão? No exemplo, nenhuma eficácia – muito menos ‘erga omnes’ – teria a coisa julgada, porque o inquinamento do rio, pelo mercúrio, continuaria ocorrendo no Estado banhado pelo trecho do rio postado a

RE 1101937 / SP

montante, e daí desceria até alcançar – e poluir – o trecho do rio situado abaixo, em território supostamente protegido pela coisa julgada.”

(MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública – Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural, e dos consumidores – Lei 7.347/85 e legislação complementar. 13. ed. São Paulo: Ed. RT, 2014, p. 354).

A competência territorial limita o exercício da jurisdição; **não os efeitos ou a eficácia da sentença.**

Não bastasse isso, a coisa julgada confere expressão pertinente ao princípio da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI), tanto mais quando é capaz de resolver questões de massa.

De fato, a coisa julgada protege não apenas o autor, mas também preserva o réu de ser demandado incontáveis vezes sobre o mesmo tema. Digo, com isso, que a limitação de o Juiz rever o que já foi decidido é verdadeiro direito fundamental de todos os cidadãos envolvidos em uma situação jurídica litigiosa.

Pondero que, em muitas hipóteses, na fase de conhecimento, o juiz julgará o pedido formulado em uma ação civil pública, ainda sem definição do alcance dos sujeitos abrangidos por tal decisão. Nessa fase, a parte autora agirá como substituta processual.

Após a formação do título executivo judicial, não mais se justifica que a competência também para a execução de tais títulos permaneça apenas com o juiz prolator do julgado na fase de conhecimento, como é a regra no processo civil individualizado. Ao contrário, no âmbito do processo coletivo (*lato sensu*), conforme o objeto litigioso e o título formado, será de todo adequada a execução individual do título pelos beneficiados por tal julgado, em seus foros de domicílio.

RE 1101937 / SP

Com isso, evita-se a indesejável concentração de execuções individuais daquele título em uma mesma Vara. Ressalto que a estrutura de nosso Judiciário ainda não contempla Varas Judiciais de execução coletiva que consigam dar conta de milhares de execuções individuais, de forma que muitas acabam assoberbadas a se adotar entendimento diverso.

Aliás, em *obiter dictum*, ressalto que um dos grandes problemas reside justamente na fase de execução do julgado em ação civil pública.

Pela própria redação da lei, na fase de cumprimento individual da sentença, o interessado é obrigado a debater muitas vezes matérias já cobertas pela preclusão na fase de conhecimento, remetendo o exequente a novos percalços até obter aquilo que já fora reconhecido no próprio título executivo judicial formado.

Daí porque, além dos esforços acima mencionados, adotar essa interpretação isolada do dispositivo legal equivale a, na prática, esvaziar o conteúdo da lei; em caminho absolutamente oposto à proteção do Acesso à Justiça.

Aliás, já séculos atrás, Alexander Hamilton, ao traçar os contornos do Judiciário, esclareceu que, no conflito de leis, os juízes devem observar a “*intenção do povo*”, ou seja, devem interpretar a lei da melhor forma à sociedade (Hamilton, Alexander. *The Federalist Papers*, Paper n. 78).

Portanto, não é compatível à Carta a **interpretação literal e isolada da expressão** pretendida pelos recorrentes, pois equivalerá à violação da igualdade perante a lei.

É dizer, deve-se proteger a isonomia no caso concreto; a isonomia entre dois cidadãos que possuam o mesmo direito, sendo a única diferença o local de residência deles. Não faria qualquer sentido dar

RE 1101937 / SP

guardada a tal interpretação.

O esforço por uma tutela justa e efetiva é matriz do sistema processual contemporâneo, conforme art. 5º, XXXV, LIV, LV e LXXVII, da Constituição Federal. É, assim, incompatível com a Carta Maior, em se tratando de bem tutelado indivisível, interpretação no sentido do ajuizamento de diversas ações civis públicas em função da limitação dos efeitos subjetivos da coisa julgada.

A bem da verdade, a interpretação isolada do art. 16 da Lei nº 7.347/85, quanto à expressão “(...) *nos limites da competência territorial do órgão prolator (...)*”, poderia resultar na fragmentação das decisões coletivas. Isto quebraria o microsistema dos processos coletivos, em aberta violação à isonomia, mormente nos interesses individuais homogêneos (*muitos deles, aliás, também, garantias fundamentais*), a considerar que o interesse é essencialmente indivisível.

Em raciocínio circular, o objetivo maior da ação civil pública, a exemplo de outros microsistemas legais (como o CDC), é a garantia do Acesso à Justiça ou à Ordem Jurídica Justa, conforme obra de Kazuo Watanabe (*Acesso à Ordem Jurídica Justa*, 1.ed., Del Rey: Belo Horizonte, 2019). É sob essa perspectiva que o dispositivo necessita ser analisado.

Daí, é imperioso declarar a inconstitucionalidade em relação ao dispositivo do art. 16, LACP, quanto à expressão “*nos limites da competência territorial do órgão prolator (...)*”; deve-se, pois, afastar a interpretação literal do dispositivo, sob risco de grave insegurança jurídica, com a pulverização de demandas, que, antes, bem poderiam ser decididas de forma molecular, também em se tratando de direitos individuais homogêneos.

Isso não significa anomia, mas, sim, que a ação civil pública deve ser analisada de forma integrada com os arts. 93 e 103, ambos do CDC,

RE 1101937 / SP

de modo que a eficácia *erga omnes* da coisa julgada seja apurada de acordo com a extensão do objeto litigioso discutido em juízo.

7. Dispositivo:

Ante o exposto, **nego provimento aos recursos extraordinários.**

Proponho, ainda, a seguinte tese: *“É inconstitucional a expressão “nos limites territoriais do órgão prolator”, do art. 16, LACP (Lei n. 7.347/85), de modo que a ação civil pública deve ser interpretada de forma integrada com os arts. 93 e 103, ambos do CDC (Lei n. 8.078/90), abrangendo-se a tutela de direitos coletivos lato sensu, conforme a extensão do objeto litigioso”.*

É como voto.

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: CAIXA ECONOMICA FEDERAL
RECTE.(S)	: BANCO BRADESCO SA
RECTE.(S)	: BANCO ALVORADA S.A.
RECTE.(S)	: BANCO DO BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: FERNANDO ANSELMO RODRIGUES
RECTE.(S)	: BANCO SANTANDER BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
RECTE.(S)	: ITAÚ UNIBANCO S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
ADV.(A/S)	: CHRISTIAN TARIK PRINTES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES- GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Senhor Presidente,
com a permissão de Vossa Excelência, quero parabenizar o Ministro

RE 1101937 / SP

Alexandre de Moraes pela riqueza de seu voto, pela minudência e pelo pragmatismo em já partir para a definição dos foros.

Queria apenas deixar uma reflexão, se, eventualmente, for o voto vencedor - temos tempo para fazer essa reflexão -, que é tratar do § 2º do art. 109, em termos de política judiciária. Circunstanciando o momento em que vivemos, principalmente essa fase de digitalização e aproximação de todo Brasil, o foro universal do DF, a facilidade com que as causas são ajuizadas no DF, o DF não suporta mais essa eleição de foro. Não se sabe como vamos administrar isso.

Para reflexão porque passará pela deliberação do nosso Colegiado.

Muito obrigado, Senhor Presidente!

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, a Ministra Rosa Weber, nossa Vice-Presidente, os eminentes Pares, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Professor Humberto Jacques, os ilustres Advogados que ocuparam a tribuna virtual neste julgamento e, de um modo especial, permito-me cumprimentar o eminente Ministro Alexandre de Moraes, que vem de proferir um erudito e aprofundado voto sobre este tema que diz respeito à tutela, à proteção dos interesses coletivos em sede de ação civil pública. Sua Excelência trouxe uma contribuição ímpar para o desate desta matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal, já acompanhado pela eminente Ministra Cármen Lúcia e pelo eminente Ministro Nunes Marques.

De minha parte, Senhor Presidente e eminente Pares, irei juntar declaração de voto na qual explicito, em linha substancial do que assentou Sua Excelência o eminente Ministro Alexandre de Moraes, que a limitação da coisa julgada formada em processo de natureza coletiva, especialmente nas ações civis públicas, ao âmbito territorial da competência do órgão prolator da respectiva decisão constitui mesmo uma afronta ao sistema constitucional brasileiro atualmente vigente e, por isso, viola os direitos fundamentais ao devido processo legal coletivo, ao acesso à Justiça e à igualdade material de direitos.

Assim, também entendo que a limitação imposta pelo legislador ordinário no art. 16 da Lei 7.347, de 1985, nada obstante pudesse fazer sentido quanto à estrita competência jurisdicional firmada para processos de natureza individual, não se compatibiliza com a natureza dos direitos coletivos, em sentido amplo, objeto das ações civis coletivas, seja na perspectiva pública, seja na perspectiva privada, de acordo com torrencial doutrina a propósito. E me permito citar as atiladas lições do Professor Doutor Márcio Mafra Leal, para quem falar em alcance *erga omnes* da coisa julgada em litígios sobre interesses difusos é, em verdade, uma

RE 1101937 / SP

metáfora, pois não há direito individual em jogo, assentou o Professor Márcio Mafra Leal, na obra sobre ações coletivas.

Disse ainda o Professor Márcio:

"Não há necessidade alguma de regra processual que determine essa extensão *erga omnes*, pois não existem indivíduos substituídos processualmente e é uma decorrência natural da indivisibilidade do bem ou do direito, ou ainda do tipo de tutela requerida".

Assim, o juiz, ao decidir sobre direitos coletivos em perspectiva ampla, está decidindo sobre direitos difusos ou coletivos, que são direitos cuja titularidade não pode ser desnaturalizada por fatores geográficos nem por quaisquer outros estranhos à própria natureza.

Por mais que viesse como novidade para o sistema processual de repartição de competências jurisdicionais, é preciso adequar o sistema processual ao direito fundamental material em disputa, e não o contrário.

A propósito, o ilustre professor e pensador do Direito, Professor Antonio Carlos Volkmer leciona:

O paradigma tradicional da Ciência Jurídica, da Teoria do Direito na esfera pública e privada e do Direito Processual convencional vem sendo desafiado a cada dia em seus conceitos, institutos e procedimentos diante das profundas e aceleradas transformações por que passam as formas de vida e suas modalidades complexas de saber. Genética, biotecnologia, biodiversidade, realidade virtual etc. - acrescenta o professor Volkmer - o Direito não consegue oferecer soluções corretas e compatíveis com os novos fenômenos.

E conclui nesta lição que estou a adotar:

É necessário transpor, portanto, o modelo jurídico individualista, formal e dogmático, adequando os seus conceitos e institutos em instrumentos processuais, no sentido de contemplar, garantir e materializar novos direitos.

Por isso, Senhor Presidente, Senhores Ministros, na linha do que assentou no voto Sua Excelência o eminente Ministro Alexandre de Moraes, não se pode mesmo perder de vista, especialmente em virtude do inequívoco Texto Constitucional de 1988, que liberdade e igualdade

RE 1101937 / SP

somente se concretizam diante de uma visão solidarista de dignidade da pessoa humana.

O Estado Democrático e Social de Direito exige dos membros de Poder, servidores públicos, cidadãos e cidadãs da sociedade civil atitudes que conduzam à cidadania inclusiva. Valho-me aqui das palavras do Professor Elton Venturi, que representa, entre muitos, a doutrina mais refinada sobre o processo civil coletivo, especialmente de eminentes mestres da Faculdade Direito da Universidade Federal do Paraná. Disse o Professor Elton Venturi no seu *Processo Civil Coletivo*:

A passagem da sociedade liberal para a sociedade solidária relacionou-se com a percepção de que a consecução do ideal libertário só pode ser realisticamente almejada, sob uma perspectiva coletiva, uma vez que nenhum indivíduo pode ser considerado verdadeiramente livre se assim não foi qualificado o grupo social no qual ele está inserido.

E, por isso, levo em conta - e, por todos, Sua Excelência, o eminente Ministro-Relator, assim já registrou - a jurisprudência sedimentada no Superior Tribunal de Justiça, que merece ser referendada por esta Suprema Corte, considerando principalmente a vocação institucional daquele Tribunal Superior de órgão uniformizador da interpretação da legislação infraconstitucional e, portanto, do sistema processual e suas vicissitudes provocadas pelo microssistema processual coletivo.

Por isso, acompanhando Sua Excelência, o eminente Ministro-Relator, também nego provimento aos recursos extraordinários e saliento - eis que Sua Excelência o eminente Ministro Alexandre de Moraes já fez referência à tese proposta, também, já me permito adiantar - que estou de acordo com o item 1, da tese de Sua Excelência, quando declara inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347, de 1985, alterada pela Lei 9.494, de 1997.

Já assento, com o devido respeito, que os itens 2 e 3 da tese, em meu modo de ver, desbordam do âmbito da repercussão geral reconhecida, pelo menos segundo o meu olhar, eis que a repercussão geral, nos termos do acórdão, assentou tão somente a questão da constitucionalidade do art. 16.

RE 1101937 / SP

Portanto, ressaltando a compreensão que tenho, inclusive de juízo de contenção deste Supremo Tribunal Federal para não beirar matéria legislativa sobre prevenção ao processo civil, assento a minha concordância com o primeiro item da tese proposta. E, nos recursos extraordinários, acompanho o eminente Ministro-Relator.

É como voto, Presidente.

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: CAIXA ECONOMICA FEDERAL
RECTE.(S)	: BANCO BRADESCO SA
RECTE.(S)	: BANCO ALVORADA S.A.
RECTE.(S)	: BANCO DO BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: FERNANDO ANSELMO RODRIGUES
RECTE.(S)	: BANCO SANTANDER BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
RECTE.(S)	: ITAÚ UNIBANCO S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
ADV.(A/S)	: CHRISTIAN TARIK PRINTES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES- GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

VOTO VOGAL

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER:

**Contexto argumentativo do processo e identificação do problema
jurídico-constitucional**

RE 1101937 / SP

1. Senhor Presidente, eminentes pares, Senhor Vice-Procurador Geral da República, Senhores Advogados, que fizeram competentes sustentações orais, a todos saúdo e cumprimento especialmente o eminente Relator, Ministro Alexandre de Moraes, pelo voto proferido.

2. Como visto no relatório minucioso apresentado pelo Ministro relator, o qual compartilho como premissa da justificação deste voto, trata-se de recursos extraordinários interpostos pelo Itaú Banco S.A e pela Caixa Econômica Federal e outras instituições financeiras contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça, que, nos autos de ação coletiva ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor contra diversas instituições bancárias com o objetivo de revisar contratos celebrados pelo Sistema Financeiro de Habitação – SFH, e em sede de embargos de divergência, definiu interpretação jurídica no sentido de ser indevida a limitação da eficácia da decisão proferida em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão judicante.

Transcrevo o teor da ementa do acórdão recorrido, para adequada compreensão das razões de decidir compartilhadas:

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,

RE 1101937 / SP

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 fs. 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. (REsp 1.134.957/SP, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJe de 30 nov. 2016.)

3. Importante sublinhar a manifestação apresentada pela Procuradoria-Geral da República, uma vez que se trata no desenho constitucional brasileiro e no sistema de processo coletivo do principal legitimado ativo para a tutela dos interesses metaindividuais, nas dimensões material e processual. Argumenta a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, de modo que seja admitida a extensão dos limites subjetivos da decisão tomada em ação civil pública, no sentido do que decidido pelo Superior Tribunal de Justiça.

Explicita que a limitação territorial apriorística dos efeitos da decisão proferida em ação civil pública viola os preceitos norteadores da tutela coletiva, o amplo acesso à justiça e a isonomia entre os jurisdicionados. Nessa linha, defende que a eficácia da sentença não pode ser restringida com base em critérios geográficos, mas somente em atenção aos limites objetivos e subjetivos da decisão, considerando a extensão do dano e os interesses metaindividuais tutelados.

Ainda, pontua que o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública - LACP (Lei 7.347/85) não tem aplicabilidade tanto para as ações que versem sobre direitos difusos ou coletivos em sentido estrito, como para aquelas que tratam de direitos individuais homogêneos, de modo a permitir que os titulares desses direitos, beneficiários de título executivo prolatado em sede de ação civil pública, promovam a execução individual dos seus respectivos títulos em foro diverso do prolator da decisão. Sustenta seja fixada a seguinte interpretação: *“É inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, segundo o qual a sentença*

RE 1101937 / SP

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”.

4. O Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de questão constitucional com repercussão geral (Tema 1075), a qual fora definida nos seguintes limites: *“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.”*

5. Delimitado o contexto argumentativo deste processo, a partir das postulações defendidas pelas partes, infere-se que a questão constitucional posta para deliberação deste Plenário consiste na análise da validade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, que versa sobre os *“limites territoriais da coisa julgada coletiva”*, mais especificamente acerca da possibilidade de limitação da eficácia subjetiva da decisão tomada em processo coletivo ao órgão jurisdicional prolator.

Interpretação constitucional do processo coletivo no Supremo Tribunal Federal: identificando os precedentes

6. De início, cumpre esclarecer o quadro decisório formado por esta Suprema Corte acerca da interpretação constitucional atribuída à questões do processo coletivo, com o objetivo de identificar a linha normativa construída. Os precedentes já formados servem de ponto de partida, ao lado do quadro normativo constitucional, para a resolução deste caso e permitem que distinções necessárias sejam feitas.

7. O primeiro precedente a ser destacado refere-se ao julgamento da medida cautelar na ADI 1.576. O objeto impugnado nesta ação circunscreveu-se à Medida Provisória 1.570/1997, que dispôs sobre a técnica de antecipação da tutela nas relações travadas com o Poder Público, bem como a alteração promovida no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, que incluiu a redação atual, ora contestada.

No julgamento da medida cautelar, a cognição acerca da questão da

RE 1101937 / SP

eficácia *erga omnes* da sentença na ação civil pública e os limites territoriais restritos ao órgão prolator da decisão foi sumária e insuficiente, da perspectiva deliberativa, conforme se infere da justificativa do acórdão, a partir dos votos juntados.

A insuficiência da deliberação jurisdicional se justifica por dois motivos. Primeiro, porque ficou concentrada na análise da validade da técnica antecipatória em face da Fazenda Pública, fato jurídico que se refletiu no resultado do julgamento, cujo deferimento parcial foi no sentido da suspensão do art. 2º da referida Medida Provisória.

Segundo, a ação fora extinta sem resolução do mérito, por ausência de aditamento da inicial, circuito procedimental que obstaculizou a verticalização e consolidação do debate constitucional em toda sua complexidade argumentativa. O principal fundamento jurídico discutido quanto à questão do art. 16 da LACP ficou restrito ao plano dos efeitos fáticos da prática jurisdicional do processo coletivo. Ou seja, em uma dimensão consequencialista própria da cognição sumária e o pressuposto do perigo da demora.

Segue abaixo a ementa do acórdão da medida cautelar, que reproduz os principais resultados e justificativas do Colegiado:

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

RE 1101937 / SP

resultar dano a pessoa jurídica de direito público.

SENTENÇA - EFICÁCIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Em princípio, não se tem relevância jurídica suficiente à concessão de liminar no que, mediante o artigo 3º da Medida Provisória nº 1.570/97, a eficácia erga omnes da sentença na ação civil pública fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator. (ADI 1576, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, Julgamento: 16.4.1997, DJ 06.6.2003).

8. O segundo precedente sublinhado trata do RE 612.043¹. Neste caso a questão discutida versou sobre os limites subjetivos da coisa julgada referente à ação coletiva proposta por entidade associativa de caráter civil. O objeto da deliberação ficou circunscrito à discussão da legitimidade da adoção de marco temporal relativamente à filiação de associado para efeito da execução de sentença proferida em ação coletiva de rito ordinário, ajuizada por associação civil, na qualidade de representante processual.

Nos debates travados no Plenário, destacou-se a distinção do caso com o decidido no RE 573.232/SC (*Tema 82 - Legitimidade de entidade associativa para promover execuções, na qualidade de substituta processual, independentemente da autorização de cada um de seus filiados*)², no qual ficou definida a interpretação do art. 5º, inciso XXI, CRFB, no sentido de ser

1 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 612043, Relator(a): Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2017, DJE 06.10.2017)

2 Ementa do acórdão: “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 573232, Rel. Ricardo Lewandowski, Rel. p/Acórdão Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014, DJe 19.9.2014.

RE 1101937 / SP

exigível a autorização direta dos beneficiários da representação processual quando incorrente a autorização assemblear, vedada a autorização genérica prevista em estatuto.

Assinalou-se na oportunidade a identificação do precedente para justificar a sua não aplicação para as situações de substituição processual em ação coletiva, como prevista nos arts. 129, III, e §1º, CRFB, ou em outros contextos de ação coletiva ajuizada por substituição processual. Nessa linha, a decisão do julgamento:

O Tribunal, apreciando o tema 499 da repercussão geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, desproveu o recurso extraordinário, declarando a constitucionalidade do art. 2º-A da Lei nº 9.494/1997. Vencidos o Ministro Ricardo Lewandowski, que dava provimento ao recurso, e os Ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin, que a ele davam parcial provimento, nos termos de seus votos. Em seguida, o Tribunal, nos termos do voto do Relator, fixou a seguinte tese: “A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento”. Na redação da tese, a Ministra Rosa Weber acompanhou o Ministro Relator com ressalva. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli e Celso de Mello. Impedido o Ministro Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 10.5.2017.

O terceiro precedente a ser referenciado aqui trata do julgamento da ADPF 165³, cujo problema jurídico-constitucional centralizou-se na

3 Ementa: ACORDO COLETIVO. PLANOS ECONÔMICOS. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. VIABILIDADE. LEGITIMADOS COLETIVOS PRIVADOS. NATUREZA DELIBATÓRIA DA HOMOLOGAÇÃO. REQUISITOS FORMAIS PRESENTES. REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA. PUBLICIDADE AMPLA. AMICI CURIAE.

RE 1101937 / SP

validade do acordo formulado e homologado que dispôs sobre o pagamento das diferenças relativas aos Planos Econômicos Bresser, Verão e Collor II, bem como a não ressarcibilidade de diferenças referentes ao Plano Collor I. As discussões a respeito das questões processuais ficaram adstritas ao controle da representatividade adequada, no campo dos direitos individuais homogêneos, em observância ao devido processo legal coletivo, e as salvaguardas processuais inerentes à validade do acordo.

PARECER FAVORÁVEL DO PARQUET. SALVAGUARDAS PROCESSUAIS PRESENTES. PROCESSO COLETIVO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE SUSPENSÃO PROCESSUAL NO ACORDO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTINGENTES DEVIDOS. REGRAS RELATIVAS AO CONTRATO DE MANDATO. INCENTIVOS FINANCEIROS PARA ATUAÇÃO NA SOCIEDADE CIVIL NA TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS. JUSTA REMUNERAÇÃO DOS PATRONOS DE AÇÕES COLETIVAS. APRIMORAMENTO DO PROCESSO COLETIVO BRASILEIRO. NÃO VINCULAÇÃO DA SUPREMA CORTE ÀS TESES JURÍDICAS VEICULADAS NO ACORDO. INCIDENTE PROCESSUAL RESOLVIDO COM A HOMOLOGAÇÃO DA AVENÇA COLETIVA. I – Homologação de Instrumento de Acordo Coletivo que prevê o pagamento das diferenças relativas aos Planos Econômicos Bresser, Verão e Collor II, bem como a não ressarcibilidade de diferenças referentes ao Plano Collor I. II – Viabilidade do acordo firmado por legitimados coletivos privados, em processo de índole objetiva, dada a existência de notável conflito intersubjetivo subjacente e a necessidade de conferir-se efetividade à prestação jurisdicional. III – Presença das formalidades extrínsecas e das salvaguardas necessárias para a chancela do acordo, notadamente de representatividade adequada, publicidade ampla dos atos processuais, admissão de amici curiae e complementação da atuação das partes pela fiscalização do Ministério Público. IV – Decisão do Supremo Tribunal Federal que assume o caráter de marco histórico na configuração do processo coletivo brasileiro, como forma de ampliação do acesso à Justiça, diante da disseminação das lides repetitivas no cenário jurídico nacional atual e da possibilidade de solução por meio de processos coletivos. V – Inocorrência de previsão de suspensão das ações durante o prazo de adesão dos poupadores. VI – Divergências entre a parte e seu advogado quanto à adesão do acordo solucionam-se por meio das regras relativas ao contrato de mandato. VII - Adoção de um sistema de honorários advocatícios contingentes que é de suma importância para fortalecer a posição do autor coletivo e, conseqüentemente, do próprio processo coletivo. VIII - Acordo que deve ser homologado tal como proposto, de maneira a pacificar a controvérsia espelhada nestes

RE 1101937 / SP

Identificados os precedentes acima, infere-se, de um lado, que a controvérsia constitucional em exame acerca do art. 16 da Lei 7.347/85 se distingue de todas as demais, motivo porque inexistente definição jurídica. De outro, ao quadro decisório construído se dará continuidade normativa, tomada a coerência como vetor interpretativo.

Passo a sublinhar as premissas jurídicas necessárias para a resolução da controvérsia, as quais convergem com aquelas referidas pelo Ministro relator, que igualmente integram este voto.

Análise da validade constitucional do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública

9. No espaço dos direitos coletivos, por razões metodológicas, a sua categorização foi dividida em metaindividuais (classificados na legislação brasileira como direitos difusos ou coletivos) e individuais de massa (classificados como direitos individuais homogêneos). Os direitos metaindividuais, consoante definição do art. 81, parágrafo único, inc. I e II, do Código de Defesa do Consumidor,⁴ são necessariamente “*de natureza indivisível*”, e sua titularidade pode ser de pessoas

autos, que há décadas se arrasta irresolvida nos distintos foros do País, possibilitando-se aos interessados aderir ou não ao ajuste, conforme a conveniência de cada um. IX – Decisão que não implica qualquer comprometimento desta Suprema Corte com as teses jurídicas veiculadas na avença, especialmente aquelas que pretendam, explícita ou implicitamente, vincular terceiras pessoas ou futuras decisões do Poder Judiciário. (ADPF 165 Acordo, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2018, DJ 01.4.2020)

4 Art. 81, CDC. 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.

RE 1101937 / SP

indeterminadas ou de grupo, categoria ou classe ligadas por relação jurídica de base. Isso significa dizer que esses direitos não podem ser fracionados em parcelas individuais e distribuídos para seus titulares individualizáveis. Exemplo, o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado (art. 225 CRFB). Conforme decidido por este Supremo Tribunal Federal, o meio ambiente pertence a todos de modo indivisível, motivo pelo qual a ninguém detém a titularidade individual deste direito, nem mesmo de parcela dele.

Por outro lado, os direitos individuais homogêneos são individuais em sua essência (identificáveis e fracionados), mas, em razão da origem comum (seja de fato ou de direito), demandam uma proteção judicial coletiva, como técnica processual necessária para a efetiva tutela de tais direitos. Os fundamentos normativos da tutela processual coletiva dos direitos individuais homogêneos residem na *igualdade perante o direito*, a *eficiência na prestação da atividade jurisdicional* e o *acesso ao processo justo*.

Para ilustrar o conceito de direitos individuais homogêneos, tomo como exemplo a hipótese de lesão a interesses dos consumidores expostos a produto considerado nocivo à saúde ou a lesão de interesses de consumidores expostos à informação insuficiente dos produtos. Os indivíduos têm direito à tutela jurisdicional ressarcitória de indenização ou reparatória, que pode ser veiculada em demanda individual. Todavia, da perspectiva da proteção processual e da atividade jurisdicional, é mais racional e efetivo que as tutelas ressarcitórias sejam resolvidas em uma única demanda, por motivos de garantia da igualdade, da eficiência na prestação jurisdicional e efetividade no acesso à Justiça.

10. Considerada esta primeira premissa conceitual dos direitos coletivos, anoto o paradoxo do problema jurídico-constitucional posto, consistente na correlação dessa com a regra do art. 16, inserido no contexto da Lei da Ação Civil Pública, cujo objeto de disciplina versa sobre a tutela de direitos metaindividuais (e não individuais homogêneos), conforme dispõe o 1º, inc. IV, desta legislação.

Desse modo, a validade do aludido art. 16 está atrelada à categoria dos direitos individuais homogêneos. A resposta jurisdicional a ser dada

RE 1101937 / SP

passa, portanto, pela premissa dos direitos individuais homogêneos. E isso porque a questão da limitação territorial de uma dada decisão está atrelada necessariamente a direitos que, por sua própria natureza, são identificáveis e passíveis de fracionamento.

11. Assim, faz-se necessária a fixação de mais uma premissa conceitual consistente na distinção entre coisa julgada e efeitos (eficácia) da sentença.

A técnica da coisa julgada, não obstante seu fundamento normativo constitucional (art. 5º, XXXVI, CRFB), traduzido na garantia de proteção das situações definidas pela jurisdição, de modo a conferir-lhes estabilidade e segurança jurídica, tem seus contornos definidos na legislação processual.

Vale dizer, as hipóteses de constituição e requisitos da coisa julgada são escolhas legislativas processuais. Segundo o art. 502 do CPC, *“Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”*. Por força dessas qualidades de imutabilidade e indiscutibilidade, uma decisão de mérito não mais sujeita a recurso não pode ser objeto de disputa pelas partes em um momento sucessivo. Não se pode mais questionar o resultado do processo e a solução normativa concreta e individual dada pela autoridade jurisdicional.

Nessa linha conceitual, válido o argumento dos recorrentes no sentido de que a matéria da coisa julgada e a disciplina de seus limites é de reserva legal processual, uma escolha entre alternativas públicas na conformação do processo.

12. No caso em debate, entretanto, a controvérsia não se localiza propriamente na compatibilidade constitucional da disciplina e dos limites da coisa julgada, enquanto técnica processual. Isso porque, conquanto o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública expressamente se refira à coisa julgada, em verdade regula os efeitos da sentença.

Há aqui no art. 16 uma autêntica hipótese de contradição conceitual e confusão de técnicas processuais, motivo que me levou a iniciar esta justificativa pelo argumento da distinção conceitual.

RE 1101937 / SP

13. O art. 16 dispõe: “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”.

Da leitura deste dispositivo, verifica-se que este não limita a coisa julgada a um contexto territorial de modo a impor restrições na competência exercida pelo órgão jurisdicional, porque simplesmente não poderia. Há aqui mais uma contradição conceitual entre competência como critério legislativo para a repartição da jurisdição, coisa julgada e eficácia da sentença. O limite *territorial* para a coisa julgada é equívoco. A coisa julgada é uma qualidade de indiscutibilidade da decisão. Os limites territoriais se referem aos efeitos da decisão, derivados do exercício da jurisdição que é una em todo o território, não cabendo ao legislador restringi-los. A competência, por sua vez, é organizada, em termos de distribuição de atividades, a partir do conteúdo do litígio.

Desse modo, o art. 16, ao prescrever que a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes* nos limites da competência territorial do órgão prolator, em verdade, regulamenta os limites dos efeitos da sentença. Isso significa que a razão subjacente do artigo 16 é impor limites aos efeitos da decisão para que esta atinga apenas situações e pessoas delimitadas no território do órgão jurisdicional prolator.

14. Quanto aos equívocos conceituais empregados na redação do texto do art. 16 da LACP, elucidativas as observações de Nelson Nery Jr. e Rosa Maria Nery:

(...) O Presidente da República confundiu limites subjetivos da coisa julgada, matéria tratada na norma, com jurisdição e competência, como se , v.g., a sentença de divórcio proferida por juiz de São Paulo não pudesse valer no Rio de Janeiro e nesta última comarca o casal continuasse casado! (...) Portanto, se o juiz que proferiu a sentença na ação coletiva *tout court*, quer verse sobre direitos difusos, quer coletivos ou individuais homogêneos, for competente, sua sentença

RE 1101937 / SP

produzirá efeitos *erga omnes* ou ultra partes, conforme o caso (v. Art. 103, em todo o território nacional – e também no exterior – independentemente da ilógica e inconstitucional redação. (NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria. *Código de Processo Civil Comentado e legislação extravagante*. p. 158).

15. Ao contrário da normatização da coisa julgada pela legislação, como afirmado pelo recorrentes, **os efeitos da sentença, por tratarem das consequências lógicas de uma dada decisão jurisdicional, e não uma categoria jurídica fictícia, não podem ser objeto de uma aleatória disposição legislativa.** A limitação prevista no art. 16, portanto, ao impor fracionamento nos efeitos naturais e lógicos da decisão judicial, acarreta uma solução jurídica incompatível com a arquitetura constitucional, por motivos de incoerência lógica e normativa, como afirma o Professor Sérgio Cruz Arenhart.⁵

16. Assim, viola a coerência lógica porque a limitação territorial dos efeitos da sentença ao órgão prolator da decisão nas hipóteses de dano regional ou nacional impõe tratamento desigual para os cidadãos submetidos a uma situação de fato comum. E da **perspectiva da coerência normativa constitucional**, essa solução viola os direitos fundamentais da igualdade (art. 5º, I, CRFB), do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CRFB) e o princípio da eficiência (art. 37 CRFB), como justificado nas razões de decidir do voto do Ministro Relator, as quais adiro, ao lado da premissa acerca do status constitucional dos direitos difusos e coletivos e os respectivos instrumentos de proteção processual.

Quanto ao ponto, importante assinalar os argumentos defendidos pela Professora Ada Pellegrini Grinover acerca da interpretação do art. 16 da Lei 7.347/1985:

O Executivo, acompanhado pelo Legislativo, foi

5 ARENHART, Sérgio Cruz; BAGATIN, Andrea Cristina; MOREIRA, Egon Bockemann; FERRARO, Marcela Pereira. Comentários à Lei da Ação Civil Pública: revisitada artigo por artigo, à luz do novo CPC e temas atuais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pp. 563-572.

RE 1101937 / SP

duplamente infeliz. Em primeiro lugar, pecou pela intenção. Limitar a abrangência da coisa julgada nas ações civis públicas significa multiplicar demandas, o que, de um lado, contraria toda a filosofia dos processos coletivos, destinados justamente a resolver molecularmente os conflitos de interesses, ao invés de atomizá-los e pulverizá-los; e, de outro lado, contribui para a multiplicação de processos, a sobrecarregarem os tribunais, exigindo múltiplas respostas jurisdicionais quando uma só poderia ser suficiente. No momento em que o sistema brasileiro busca saídas até nos precedentes vinculantes, o menos que se pode dizer do esforço redutivo do Executivo é que vai na contramão da história. Em segundo lugar, pecou pela incompetência. Desconhecendo a interação entre a Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, assim como muitos dos dispositivos deste, acreditou que seria suficiente modificar o art. 16 da Lei nº 7.347/85 para resolver o problema. No que se enganou redondamente. Na verdade, o acréscimo introduzido ao art. 16 da LACP é ineficaz.⁶

Na mesma linha, os argumentos sustentados por Fredie Didier e Hermez Zanetti:

Os dispositivos são irrazoáveis, pois impõem exigências absurdas, bem como permitem o ajuizamento simultâneo de tantas ações civis públicas quantas sejam as unidades territoriais em que se divida a respectiva Justiça, mesmo que sejam demandas iguais, envolvendo sujeitos em igualdade de condições, com a possibilidade teórica de decisões diferentes e até conflitantes cada uma delas.

A limitação da eficácia da decisão não deve subsistir diante das características mais elementares do processo coletivo, tais como o tratamento molecular do litígio e a indivisibilidade do bem tutelado.

6 Grinover, Ada Pellegrini et AL., Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: Comentado pelos Autores do Anteprojeto, 11. ed., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1001- 1002.

RE 1101937 / SP

Há, ainda equívoco da técnica legislativa, que acaba por confundir competência, critério legislativo para repartição da jurisdição, com coisa julgada e imperatividade decorrente do comando jurisdicional, apanágio da jurisdição, que é uma me todo o território nacional. (Curso de Direito Processual Civil, vol. 4. 14^a ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 510).

17. A respeito da incompatibilidade constitucional da referida regra do art. 16, por violação do princípio da eficiência, Sérgio Arenhart e Gustavo Osna explicitam:

Talvez a mais eloquente violação constitucional operada pela regra em questão é aquela que respeita ao princípio da eficiência da prestação dos serviços públicos (art. 37 CR). A gestão eficiente dos serviços públicos – que, aqui, é tratada com a ideia da proporcionalidade panprocessual – implica a ideia de que as causas devem ser resolvidas com o menor esforço possível por parte do Judiciário. A regra, ao impor várias decisões sobre a mesma causa – por conta da intenção de limitar os efeitos de cada decisão judicial à competência territorial pelo juiz prolator da sentença – desperdiça recursos jurisdicionais, na medida em que multiplica o esforço desse órgão por tantas quantas sejam as porções de competência existentes. (*Curso de processo coletivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 296*).

18. A contradição lógica do texto do art. 16 da Lei n. 7.347/1985 e a sua incompatibilidade com a normativa constitucional não acarretam debilidade no desenho institucional do processo coletivo brasileiro.

O sistema processual coletivo é o resultado da arquitetura integrada entre a Lei 7.374/1985 e a Lei 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor -, como se infere da interpretação sistemática dos arts. 21 e 90, respectivamente, e como bem acentuou o eminente Relator, de modo que qualquer solução jurídica passa pela interpretação cooperada deste conjunto normativo.

RE 1101937 / SP

E o CDC, ao tratar da competência nas ações coletivas, adota como critério a natureza regional ou nacional do dano na distribuição das atividades jurisdicionais. Disciplina que resolve a lacuna deixada pela ilogicidade e inconstitucionalidade do art. 16 da Lei n. 7.347/85, como já definido pelo Superior Tribunal de Justiça no acórdão aqui contestado.

19. Último argumento. A vindicação dos chamados *novos direitos* (*direitos coletivos em sua dimensão ampla*), caracterizados por um conteúdo imediato não patrimonial e de prestação positiva do Estado, por meio de política públicas adequadas à sua integridade normativa e proteção, constituem a ordem constitucional inaugurada em 1988.

Essa vindicação, todavia, não pode mais ser alocada a um cenário processual radicado em abstrações conceituais ou pressupostos não revelados, indiferente aos valores da efetividade e da eficiência na lógica da tutela coletiva. A colocação dos direitos procedimentais e processuais na categoria de fundamentais significou essa passagem da retórica para a prática jurisdicional, fundada no pressuposto explícito do desenho constitucional. O processo e suas estruturas procedimentais e institucionais importam para a realização do Estado constitucional.

A função jurisdicional, como uma das manifestações do Estado, deve observar a igualdade na aplicação do direito como vetor de atuação, além da efetividade, a partir das técnicas processuais adequadas para a proteção do direito material e as características do litígio, e da eficiência na racionalização da prestação jurisdicional. É o aperfeiçoamento exigido dos instrumentos processuais para a construção da dimensão qualitativa da Administração da Justiça.

O dever fundamental de tutela imposto ao Judiciário, em especial a este Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da normativa constitucional, refuta a compatibilidade de regras processuais subótimas, ilógicas e desproporcionais, como demonstrado nesta deliberação.

20. Ante o exposto, nego provimento aos recursos extraordinários, Senhor Presidente, acompanhando o eminente Relator quanto à conclusão e às razões de decidir explicitadas.

É o voto.

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, boa tarde! Saúdo todos os presentes na pessoa de Vossa Excelência.

Quero também cumprimentar especialmente o relator, que nos apresentou um voto, a meu ver, absolutamente completo, que esgotou a matéria. E adianto, desde logo, que vou segui-lo integralmente.

Mas, dada a importância da matéria discutida, Senhor Presidente, peço licença para, do meu longo voto, extrair meia dúzia de parágrafos, se tanto, para contribuir nessa discussão. Penso que são aspectos que, talvez, não tenham sido abordados diretamente, quiçá indiretamente o foram, pelos eminentes Colegas.

Então, digo que o acesso à Justiça, sobretudo para os hipossuficientes econômicos, tem que passar necessariamente pelo fortalecimento da ação coletiva e do papel das associações em substituição aos indivíduos. Esses indivíduos, os litigantes ocasionais, estão indefesos frente aos litigantes habituais. É o que proclama, por exemplo, ao tratar do axioma da participação individual no processo, o renomado Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Yale Owen Fiss. Para ele, esse axioma parece celebrar o indivíduo, mas na realidade o deixa indefeso diante das grandes organizações de poder. E diz ele que o sistema bilateral de resolução de disputas, embora tenha tido até um papel importante em nossa vida social, dificilmente equipara, de forma real e efetiva, ao poder do indivíduo em face das corporações. Para o indivíduo, diferentemente do que acontece com as empresas e instituições, litigar representa um grande sacrifício e um desgaste pessoal. Daí a relevância da substituição por determinados atores, tais como

RE 1101937 / SP

associações e mesmo o Ministério Público, que têm melhores condições de exercer a sua defesa e, mais do que isso, têm o conhecimento jurídico necessário para identificar a lesão que, por mero desconhecimento, o indivíduo, muitas vezes, não tem como detectar.

Digo que a Lei 9.494/1997, fruto da conversão de medida provisória, restringiu, a meu sentir, indevidamente, o alcance do processo coletivo, contrariando o que preconiza o princípio do acesso à Justiça, esculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que diz o seguinte:

"XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;"

Já o entendimento que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem desenvolvendo, a meu ver, tem atendido a essa diretriz constitucional e deve ser mantido. A adoção desse entendimento, diferentemente do que sustentam os recorrentes, não ocasiona nenhuma violação do art. 97 da Constituição, e muito menos à Súmula Vinculante 10, porque o acórdão recorrido é produto da deliberação da Corte Especial do STJ, que se valeu ainda de precedente firmado quando do julgamento de recursos repetitivos.

Eu também rejeito a alegação de ofensa ao art. 22, I, da Carta Magna, porque a interpretação, decorrente do cotejo entre o art. 16 da Lei 7.347, de 1985, e o art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, concluindo-se pela prevalência deste último, não implica atividade legiferante por parte do STJ e, por consectário, não ofende o dogma da separação de poderes e muito menos a garantia do juiz natural.

Se vingasse uma aplicação literal do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, estar-se-ia incentivando, cada vez mais, os cidadãos, um a um, a ingressar com processos repetidos, sobrecarregando-se o Poder Judiciário com ações judiciais idênticas, e que encontrariam, no processo coletivo, uma solução mais célere, mais inclusiva e mais eficiente.

RE 1101937 / SP

O reconhecimento da inconstitucionalidade, por outro lado, assim como fez o eminente relator, tem o condão de evitar a multiplicação desnecessária de demandas e de garantir uma maior uniformidade e coerência para a solução dos conflitos de massa.

Por tudo isso que foi dito, peço vênia para insistir na tese de que devemos dar o máximo de alcance à eficácia subjetiva da coisa julgada. É inadequado exigir que cada cidadão, ou mesmo que cada pequena associação local, tenha que promover individualmente a sua ação, fechando-se os olhos para o contexto social descrito anteriormente no meu voto e para sua fragilidade diante da parte contrária. Então, desta forma, entendo que a decisão recorrida, ao otimizar o princípio constitucional do acesso à Justiça, é irretocável.

Isso posto, Senhor Presidente, nego provimento aos recursos extraordinários, declarando a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, esclarecendo que a extensão subjetiva da coisa julgada não pode ser limitada pela competência territorial do órgão julgador.

Termino assim, repetindo novamente que meu voto se amolda *in totum* ao voto do eminente relator, Ministro Alexandre de Moraes, a quem, mais uma vez, cumprimento.

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

VOTO

O Senhor Ministro **MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** (Vogal): Em primeiro lugar, peço vênia para adotar o relatório distribuído pelo relator do feito, Ministro Alexandre de Moraes, apenas ressaltando que o cerne do debate ora travado diz respeito à constitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública – LACP (Lei 7.347/1985), tendo em vista o que dispõem os arts. 2º; 5º, XXXVII, LIII e LIV; 22, I; e 97 da Constituição Federal.

Bem examinados os autos, e após esta breve síntese, inicio meu voto observando que a leitura global e sistemática da Constituição Cidadã não deixa dúvidas de que ela, atenta aos novos tempos de massificação das relações sociais, privilegiou a tutela coletiva de direitos. E o fez porque, sob a sua ótica, a garantia do acesso à Justiça é garantia de primeira grandeza.

Com efeito, conforme leciona Barbosa Moreira,

“[...] o fenômeno das ações coletivas, que nesta Constituição assume dimensões até então desconhecidas do Direito Constitucional brasileiro, se manifesta, na verdade, sob duas formas. De um lado, temos figuras processuais específicas de ações coletivas: o mandado de segurança coletivo, previsto no art. 5º, LXIX; a ação popular, prevista no mesmo art. 5º, LXXIII, e a ação civil pública, objeto da disposição do artigo 129, III, e de seu § 1º. De outro lado, temos também a manifestação desse fenômeno em termos genéricos, por assim dizer, para qualquer ação, como se infere do art. 5º, XXI, que legitima entidades associativas, mediante autorização expressa, a litigar, em Juízo, por direitos de seus associados; e ainda no art. 8º, VI, que cuida da possibilidade de os sindicatos litigarem, em Juízo,

RE 1101937 / SP

em prol dos direitos e interesses das categorias profissionais que representam direitos e interesses gerais ou mesmo individuais.”¹

A ênfase numa solução mais igualitária dos litígios massificados por meio da ação coletiva encontra ampla guarida na literatura, a qual, ao refletir o fenômeno global da transmutação da litigiosidade interpessoal para aquela que contrapõe grupos a organizações, leva-nos a pensar sobre o papel desta Suprema Corte na interpretação da Constituição no que tange à questão em julgamento.

Marc Galanter, no influente artigo que lhe deu notoriedade, já ressaltou que a ação coletiva é uma das formas mais eficientes de assegurar que o sistema de justiça consiga garantir a equalização de vantagens entre os litigantes habituais (que ele chama de *repeat players* - RP), e os ocasionais ou individuais (chamados por ele de *one-shooters* - OS).² Para que isso se concretize, os litigantes ocasionais devem formar grupos com capacidade de atuação coordenada e de desenvolvimento de estratégias de longo prazo, e de beneficiar-se de serviços jurídicos de alta qualidade. Uma das formas de que podem valer-se os litigantes ocasionais para ter acesso a vantagens estratégicas, que tradicionalmente privilegiam apenas os litigantes habituais, é justamente por meio de associações. Desta forma, conseguem diluir os riscos do litígio, ou podem reunir prejuízos cujo ressarcimento isolado não justificaria a propositura de uma ação individual. Galanter enfatiza, ainda, que o monitoramento da execução pode ser feito, com muito mais facilidade, por grupos organizados.

Da mesma forma, Abram Chayes, ao chamar a atenção para o novo tipo de litígio que se consagrou na sociedade contemporânea, e que

1 BARBOSA MOREIRA, José Carlos, Ações Coletivas na Constituição Federal de 1988, **Revista de Processo**, v. n. 61, n. Ano 16, 1991.

2 GALANTER, Marc, Why the “Haves” Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, **Law & Society Review**, v. 9, n. 1, 1974.

RE 1101937 / SP

contrapõe grupos sociais a grandes organizações, enfatizou o papel da ação coletiva como forma mais adequada de lidar com a litigiosidade.³ Para o notável Professor da Faculdade de Direito de Harvard, a importância crescente da ação coletiva decorre da compreensão de que as relações sociais do cidadão são, atualmente, conduzidas de forma burocratizada por grandes atores.

À luz desta realidade que se apresenta também no Brasil, o legislador infraconstitucional estabeleceu o âmbito de abrangência do provimento jurisdicional no art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, o qual foi posteriormente reduzido pela modificação do disposto no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, cuja constitucionalidade ora se discute. Após a nova redação, levada a efeito pela edição da Lei 9.494/1997, o dispositivo passou a determinar que:

“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”.

Parece-me inequívoco que, em decorrência de técnica legislativa deficiente, a novel legislação acabou por confundir os conceitos de (i) competência territorial, isto é, a medida da jurisdição do órgão julgador, definida com a distribuição da ação e somente alterada em razão das hipóteses descritas em lei; e de (ii) extensão subjetiva da coisa julgada, referente às pessoas vinculadas pelo resultado da ação judicial.⁴ Tal confusão conceitual provoca trágico impacto no exercício dos direitos,

3 CHAYES, Abram, The Role of the Judge in Public Law Litigation, **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1281–1316, 1976.

4 No mesmo sentido, ver GABBAY, Daniela Monteiro, Ações Coletivas e Contencioso de Massa: o Caso da Assinatura Básica de Telefonia Fixa, in: CARMONA, Carlos Alberto; AMENDOEIRA JUNIOR, Sidnei (Orgs.), **Estratégias Processuais na Advocacia Empresarial**, São Paulo: Saraiva, 2011, p. 132.

RE 1101937 / SP

sobretudo dos grupos minoritários.

Sim, porque ações coletivas são, *a priori*, mais inclusivas do que as individuais, eis que, como bem ressalta Helena Campos Refosco, a procedência daquelas beneficia mesmo quem não dispõe de meios de formalizar um pedido em juízo. Assim, podem contribuir, e muito, para a ampliação do acesso à Justiça. Como pondera a autora, as interpretações individualistas do mencionado art. 16 da LACP, bem como da própria natureza dos direitos individuais homogêneos, implicam o “enfraquecimento da tutela coletiva desses direitos, com a consequente redução do acesso à Justiça. Compromissos constitucionais primordiais justificariam a adoção da interpretação mais abrangente da lei”.⁵ Assim, finaliza pontuando que lesões de massa, a exemplo daquelas relativas ao sistema financeiro nacional – como no caso *sub judice* –, demandam o desenvolvimento de uma tutela verdadeiramente coletiva dos direitos, isto é, centrada no que eles têm de coletivo, e não de individual.

A professora Ada Pellegrini Grinover, ao tratar da restrição territorial levada a efeito pela Lei 9.494/1997 no tocante ao art. 16 da LACP, lecionou:

“O Executivo, acompanhado pelo Legislativo, foi duplamente infeliz.

Em primeiro lugar, pecou pela intenção. Limitar a abrangência da coisa julgada nas ações civis públicas significa multiplicar demandas, o que, de um lado, contraria toda a filosofia dos processos coletivos, destinados justamente a resolver molecularmente os conflitos de interesses, ao invés de atomizá-los e pulverizá-los; e, de outro lado, contribui para a multiplicação de processos, a sobrecarregarem os tribunais, exigindo múltiplas respostas jurisdicionais quando uma só poderia ser suficiente. No momento em que o sistema brasileiro

5 REFOSCO, Helena Campos, *Ação Coletiva e Democratização do Acesso à Justiça*. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 214.

RE 1101937 / SP

busca saídas até nos precedentes vinculantes, o menos que se pode dizer do esforço redutivo do Executivo é que vai na contramão da história.

Em segundo lugar, pecou pela incompetência. Desconhecendo a interação entre a Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, assim como muitos dos dispositivos deste, acreditou que seria suficiente modificar o art. 16 da Lei nº 7.347/85 para resolver o problema. No que se enganou redondamente. Na verdade, o acréscimo introduzido ao art. 16 da LACP é ineficaz.”⁶

Ela prossegue explicando que a ineficácia decorre da interação entre esse artigo e os arts. 93 e 103 do CDC, relativos, respectivamente, à competência territorial e à coisa julgada. Esses dispositivos, lidos conjuntamente, por meio de interpretação sistemática, levam à conclusão a que alude a autora de que a modificação promovida pela Lei 9.494/1997 ao art. 16 da LACP é ineficaz.

Vale notar, ainda, que, nos termos do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, que compõe o microsistema de processo coletivo, “ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local” (inciso I), sendo competente o juízo do “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” (inciso II).

Nota-se, portanto, que eventuais temores relativos ao risco de instituição de uma competência extraterritorial por juízos de comarcas distantes não se justificam. Tampouco vinga o entendimento de que a literalidade desse dispositivo se aplica apenas aos direitos individuais

⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini; OLIVEIRA FILHO, Vicente (Orgs.), **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**, 11. ed., rev.atual. e reform.--. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1001–1002.

RE 1101937 / SP

homogêneos, eis que, para além de artificialidade dessa segmentação de direitos,⁷ tal determinação compõe, indiscutivelmente, o já mencionado microsistema de processo coletivo brasileiro,⁸ aplicável, portanto, às ações coletivas independentemente da categoria que se queira atribuir ao direito tutelado. Tal regulamentação afasta, por completo, o risco de um suposto exercício superlativo da jurisdição por determinados juízos.

Importa dizer que não vinga a alegação dos recorrentes de que o acórdão impugnado teria ofendido aquele proferido na ADI 1.576/MC, no qual decidiu-se apenas que “não se tem relevância jurídica suficiente à concessão de liminar no que, mediante o art. 3º da Medida Provisória 1.570/1997, a eficácia *erga omnes* da sentença na ação civil pública fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator”. Além disso, após a conversão da Medida Provisória 1.570/1997 na Lei

7 Ver, neste sentido, REFOSCO, Helena Campos, Repensando os direitos individuais homogêneos nos 30 anos da Constituição, in: LOUREIRO, Francisco Eduardo; PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae (Orgs.), **A vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal**, São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019, p. 405–420. Ver, ainda, a lição de Fernando Gajardoni, para quem ações relativas a direitos individuais homogêneos “servem para o próprio controle e aplicação do direito objetivo. O restabelecimento da ordem jurídica, diante da violação dos direitos/interesses de uma gama de indivíduos (violação homogênea), tanto quanto do interesse desses próprios indivíduos ou sucessores, é de interesse de toda a coletividade, frustrada (ainda que do ponto de vista moral) pelo desrespeito indiscriminado da lei e da ordem jurídica posta” (O Processo Coletivo Refém do Individualismo. In: ZANETI JR, Hermes (Ed.). **Processo Coletivo**. Coleção Repercussões do Novo CPC. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 139).

8 Cf. art. 21 da Lei da Ação Civil Pública e art. 90 do Código de Defesa do Consumidor.

RE 1101937 / SP

9.494/1997, a ação foi julgada prejudicada por ausência de aditamento à petição inicial, de forma que não estamos a tratar de um precedente de mérito do Supremo Tribunal Federal.

Menos fundamento ainda tem a alegação de que o acórdão recorrido teria contrariado a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 612.043/PR. Naqueles autos, discutia-se a constitucionalidade do art. 2º-A da Lei 9.494/1997, assim redigido:

“Art. 2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator.”

Ora, como expressamente constou do acórdão, a ação coletiva de rito ordinário, embora faça parte do grupo de sentenças com caráter coletivo, não se confunde com a ação civil pública! Nesta ação, a associação limita-se a defender direito coletivo de seus associados, mas não de toda a coletividade. A esse propósito, a tese então firmada no voto vencedor é elucidativa e fala por si sobre sua inaplicabilidade ao presente caso:

“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 de relação juntada à inicial do processo de conhecimento.”

Naquele julgamento, insisti no risco de que a confusão conceitual ora levada a efeito pelos recorrentes viesse a instalar-se. Percucientemente, ao relatar os terceiros embargos de declaração no referido julgamento, fez questão em esclarecer, em seu voto, o Ministro Marco Aurélio:

RE 1101937 / SP

“Por fim, cumpre prestar esclarecimento quanto ao alcance da tese, a qual se mostra restrita às ações coletivas de rito ordinário. O que articulado no tocante às ações civis públicas foi enfrentado quando do julgamento do extraordinário. Salientei a distinção no voto. Atendem para os debates constantes das páginas 119 a 121 do acórdão formalizado, das quais colho o seguinte trecho:

‘O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – O que não julgamos foi a problemática da ação civil pública. Por isso, não devemos inserir, na tese, algo a respeito.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Estou de acordo também.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas será que fica? Eu me satisfaria, por exemplo, se nós disséssemos: não abrangendo a ação coletiva.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A tese que propus é alusiva à ação coletiva de rito ordinário. A ação civil pública tem rito todo próprio [...]

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Na tese, na própria tese, refiro-me, categoricamente, à ação coletiva de cobrança de rito ordinário.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu trabalho no Supremo com respeito sempre ao que propõe o Relator. Se Sua Excelência está assegurando que, na tese proposta e no voto que desenvolve, o tema está circunscrito a esse processo de conhecimento de rito ordinário...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Essa espécie de ação.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Então eu me dou por satisfeito,

RE 1101937 / SP

porque a tese tem que ser realmente minimalista.'

Conheço dos embargos de declaração interpostos por Associação dos Servidores da Justiça Federal no Paraná, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor. Provejo-os para prestar esclarecimento, sem eficácia modificativa." (grifei)

Constato, portanto, que minha preocupação tinha razão de ser, eis que uma tese aplicável à ação coletiva de rito ordinário, que não se confunde com a ação coletiva de que trata a Lei da Ação Civil Pública, está sendo invocada numa tentativa de limitação de abrangência da atuação dos substitutos processuais.

Sob outra ótica, o art. 5º, XXXVII, da Constituição, invocado pelos recorrentes, prevê que "não haverá juízo ou tribunal de exceção". Ora, a redação desse inciso nada dispõe acerca do processo coletivo ou do acesso à Justiça, que continuam sendo prioritários segundo as lentes da Constituição. A lei não pode limitar o exercício da jurisdição de forma desnecessária, sem razoabilidade, como se vê aqui.

Pois bem, a garantia de acesso à Justiça, sobretudo para os mais pobres, tem que passar, necessariamente, pelo fortalecimento da ação coletiva e do papel das associações em substituição aos indivíduos. Estes, os litigantes ocasionais, estão, frente aos litigantes habituais, indefesos.

É o que proclama, ao tratar do axioma da participação individual no processo, o renomado Professor da Faculdade de Direito de Yale, Owen Fiss.⁹ Para ele, tal premissa parece celebrar o indivíduo, mas, na realidade o deixa indefeso diante das grandes organizações de poder. O sistema bilateral de resolução de disputas, embora tenha um papel importante em nossa vida social, dificilmente equipara, de forma real e efetiva, o poder do indivíduo face ao dessas corporações.

9 FISS, Owen M., Foreword: The Forms of Justice Supreme Court 1978 Term, *The, Harvard Law Review*, v. 93, p. 1–58, 1979.

RE 1101937 / SP

Para o indivíduo, diferentemente do que ocorre com as instituições burocráticas, litigar representa grande sacrifício e desgaste pessoal. Daí a relevância da substituição por determinados atores, tais como as associações, que têm melhores condições de exercer sua defesa e, mais do que isso, têm o conhecimento jurídico necessário para identificar a lesão que, por mero desconhecimento, o indivíduo muitas vezes não terá como detectar.¹⁰

Ao analisar as modificações levadas a efeito pelo art. 2º da Lei 9.494/1997, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.243.887/PR, promoveu feliz evolução jurisprudencial em prol de maior acesso à Justiça. Confira-se:

“A antiga jurisprudência do STJ, segundo a qual ‘a eficácia erga omnes circunscreve-se aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário’ (REsp 293.407/SP, Quarta Turma, confirmado nos EREsp. n. 293.407/SP, Corte Especial), em hora mais que ansiada pela sociedade e pela comunidade jurídica, deve ser revista para atender ao real e legítimo propósito das ações coletivas, que é viabilizar um comando judicial célere e uniforme - em atenção à extensão do interesse metaindividual objetivado na lide.” (grifei)

A Lei 9.494/1997, fruto da conversão de medida provisória, restringiu, a meu sentir indevidamente, o alcance do processo coletivo, contrariando o que preconiza o princípio do acesso à Justiça, insculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, o qual dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Já o entendimento do STJ atendeu à diretriz acima, e deve ser mantido.

10 FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin, The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming . . . , *Law & Society Review*, v. 15, n. 3/4, 1980.

RE 1101937 / SP

A adoção de tal entendimento, diferentemente do que sustentam os recorrentes, não ocasiona violação do art. 97 da Constituição, e tampouco à Súmula Vinculante 10, porque o acórdão recorrido é produto da deliberação da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, a qual valeu-se, ainda, de precedente formado quando do julgamento de recursos repetitivos.

Rejeito, ainda, a alegada ofensa ao art. 22, I, da Constituição Federal, porquanto a interpretação decorrente do cotejo entre o art. 16 da Lei 7.347/1985 e o art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, concluindo-se pela prevalência deste último, não implica atividade legiferante por parte do STJ – e, por consectário, não ofende o dogma da separação de poderes nem a garantia constitucional do juiz natural.

A vingar a aplicação literal do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, incentiva-se, cada vez mais, os cidadãos, um a um, a ingressar com processos repetidos, sobrecarregando-se o Poder Judiciário com ações judiciais idênticas, que encontrariam no processo coletivo uma solução mais célere, mais inclusiva e mais eficiente. O reconhecimento de sua inconstitucionalidade, por outro lado, tem o condão de evitar a multiplicação desnecessária de demandas e de garantir maior uniformidade e coerência para a solução de conflitos de massa.

Por tudo o que foi dito, peço vênia para insistir na tese de que devemos dar o máximo alcance à eficácia subjetiva da coisa julgada. É inadequado exigir que cada cidadão, ou mesmo cada pequena associação local, tenha que promover individualmente sua ação, fechando-se os olhos para o contexto social descrito e para sua fragilidade frente à parte contrária.

Dessa forma, entendo que a decisão recorrida, ao otimizar o princípio constitucional do acesso à Justiça, é irretocável.

RE 1101937 / SP

Isso posto, nego provimento ao recurso extraordinário, declarando a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, e esclarecendo que a extensão subjetiva da coisa julgada não pode ser limitada pela competência territorial do órgão julgador.

É como voto.

04/03/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: CAIXA ECONOMICA FEDERAL
RECTE.(S)	: BANCO BRADESCO SA
RECTE.(S)	: BANCO ALVORADA S.A.
RECTE.(S)	: BANCO DO BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: FERNANDO ANSELMO RODRIGUES
RECTE.(S)	: BANCO SANTANDER BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
RECTE.(S)	: ITAÚ UNIBANCO S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
ADV.(A/S)	: CHRISTIAN TARIK PRINTES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES- GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Boa tarde, Presidente, boa tarde Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, boa tarde a todos os Ministros, especialmente ao eminente Relator, que nos brindou com um

RE 1101937 / SP

voto magnífico, como sempre, e que trouxe uma solução para um tema bastante complexo.

Tendo em vista a minha participação e acompanhamento deste debate, já há alguns anos, Presidente, e tendo em vista algumas considerações importantes que foram feitas, peço vênia a todos para pedir vista dos autos.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE.(S) : CAIXA ECONOMICA FEDERAL

RECTE.(S) : BANCO BRADESCO SA

RECTE.(S) : BANCO ALVORADA S.A.

RECTE.(S) : BANCO DO BRASIL S/A

ADV.(A/S) : FERNANDO ANSELMO RODRIGUES (132932/SP)

RECTE.(S) : BANCO SANTANDER BRASIL S/A

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (1942-A/DF, 201395/MG, 29258/SP)

ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS (249217/SP)

RECTE.(S) : ITAÚ UNIBANCO S/A

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (1942-A/DF, 201395/MG, 29258/SP)

ADV.(A/S) : GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO (21649/DF, 89370/MG, 249325/SP)

RECDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

ADV.(A/S) : CHRISTIAN TARIK PRINTES (316680/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 18097/RS, 15111/SC)

AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG

ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (12500/DF, 1352A/MG)

ADV.(A/S) : JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO (20522/DF)

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelos recorrentes Caixa Econômica Federal, Banco Bradesco S/A, Banco Alvorada S/A e Banco do Brasil S/A, o Dr. Armando Verri Jr.; pelos recorrentes Banco Santander Brasil S/A e Itaú Unibanco S/A, o Dr. Fábio Lima Quintas; pelo recorrido, o Dr. Walter José Faiad de Moura; pelo *amicus curiae* Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União - CNPG, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga; pelo *amicus curiae* Ministério Público do Estado de São Paulo, o Dr. Mário Luiz Sarrubbo, Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo; pelo *amicus curiae* Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal -

CONDSEF, o Dr. José Luis Wagner; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 03.03.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

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).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Marco Aurélio e Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de

Aras, e Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

08/04/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

arraçados 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*

RE 1101937 / SP

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)

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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.

RE 1101937 / SP

(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

RE 1101937 / SP

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:

RE 1101937 / SP

“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

RE 1101937 / SP

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 desprovimento 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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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)".

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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”.

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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, incumbendo-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:

RE 1101937 / SP

“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 pessoa 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

RE 1101937 / SP

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.

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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)

RE 1101937 / SP

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>.

RE 1101937 / SP

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; ZANETTI 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.

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

(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 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

RE 1101937 / SP

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:

RE 1101937 / SP

“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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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. Agravamento 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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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 objurgada, 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:

RE 1101937 / SP

“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.

RE 1101937 / SP

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,

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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**

RE 1101937 / SP

Defesa do Consumidor". (grifo nosso)

Não se pode olvidar que o microsistema 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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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**

RE 1101937 / SP

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 Andrichi, 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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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 possuísem 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

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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,

RE 1101937 / SP

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;

RE 1101937 / SP

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

RE 1101937 / SP

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.

RE 1101937 / SP

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.

08/04/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: CAIXA ECONOMICA FEDERAL
RECTE.(S)	: BANCO BRADESCO SA
RECTE.(S)	: BANCO ALVORADA S.A.
RECTE.(S)	: BANCO DO BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: FERNANDO ANSELMO RODRIGUES
RECTE.(S)	: BANCO SANTANDER BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
RECTE.(S)	: ITAÚ UNIBANCO S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
ADV.(A/S)	: CHRISTIAN TARIK PRINTES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES- GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de recursos extraordinários em que se discute a constitucionalidade do artigo 16 da Lei n. 7.347/1985, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 9.494/1997,

RE 1101937 / SP

segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator.

A questão constitucional debatida no presente feito, cuja repercussão geral foi reconhecida por esta Suprema Corte, é se o artigo 16 da Lei n. 7.347/1985, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 9.494/1997, está em harmonia com o regime constitucional das ações coletivas, especialmente no que se refere aos limites das garantias constitucionais ao acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV), à coisa julgada (art. 5º, XXXVI), à vedação de tribunais de exceção (art. 5º, XXXVII), ao juiz natural competente (art. 5º, LIII) e ao devido processo legal (art. 5º, LIV).

A decisão recorrida, reafirmando decisão proferida pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial Repetitivo n. 1.243.887, em 19.10.2011, sob a relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, confirmou a tese daquele colegiado, no sentido de que “(...) 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.” Assim está posta a ementa do julgado objeto do presente recurso extraordinário:

EMENTA

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

RE 1101937 / SP

(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.

Registre-se, por importante, que o parecer da Procuradoria-Geral da República indica o desprovimento dos recursos extraordinários, apontando as seguintes razões: “(...) 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.*”

Não obstante a questão constitucional ora analisada já tenha sido submetida ao Plenário desta Suprema Corte, por ocasião do julgamento da medida cautelar na ADI 1.576, em 16.04.1997, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, não houve apreciação do seu mérito, tendo em vista que à referida ação fora negado seguimento, em 17.07.1997, declarando-se o seu prejuízo, em virtude da falta de aditamento da exordial, após reedição do ato impugnado (Medida Provisória n. 1570/1997) com modificação de seu teor.

Assim sendo, pela primeira vez o Plenário do Supremo Tribunal Federal enfrenta a questão constitucional de mérito trazida nos recursos extraordinários ora em apreciação. Trata-se de questão constitucional complexa que verticaliza os debates em disputa, tanto no poder judiciário

RE 1101937 / SP

quanto na sociedade civil em geral, acerca da compreensão constitucional do regime de tutela de direitos coletivos no Brasil.

A defesa do direitos fundamentais coletivos e difusos encontra importante capítulo histórico na Constituição de 1988, especialmente diante da opção do constituinte de 1987/88 de deixar expressas as principais garantias institucionais destinadas a tal desiderato. No artigo 129, III, do Texto Constitucional está posto:

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;

Também está expresso no Capítulo I do Título II da Constituição da República que são reconhecidos como fundamentais os direitos e deveres individuais e coletivos, os quais estão expressamente garantidos nos incisos XXXIII (interesse coletivo ou geral para fins de reconhecer o direito de receber informações dos órgãos públicos) e LXX (o mandado de segurança coletivo) do artigo 5º, bem como no inciso XXVI (convenções e acordos coletivos) do artigo 7º, e inciso III (defesa dos direitos e interesses coletivos pelos sindicatos) do artigo 8º, dentre outros.

O sistema brasileiro de tutela de direitos coletivos e difusos conta com três importantes instrumentos processuais, quais sejam, a ação popular, a ação civil pública e a ação coletiva ordinária.

Não obstante a ação popular remonte ao constitucionalismo do Império, especialmente ao artigo 157 da Constituição de 1824, foi com a Constituição Republicana de 1934 que a ação popular se perpetuou em nosso regime constitucional democrático, fazendo parte dos textos constitucionais posteriores de 1946, 1967/69 e 1988. A Constituição de 1937 não previa uma ação popular, mas sob a vigência da Constituição de 1946 veio a regulamentação infraconstitucional, mais especificamente no

RE 1101937 / SP

ano de 1965, com a Lei 4.715, marco legal relevante e ainda vigente, mas pouco eficaz em suas primeiras décadas, tendo em vista o regime de exceção democrática experimentado no Brasil entre 1964 e 1985.

A ação civil pública teve um caminho legislativo invertido em relação à ação popular, pois foi primeiramente regulada por legislação infraconstitucional – a Lei 7.347/1985 – e, posteriormente, reconhecida pela Constituição de 1988, no capítulo referente às funções institucionais do Ministério Público.

A ação coletiva ordinária, ferramenta imprescindível que sustenta o edifício do processo coletivo brasileiro, foi especialmente contemplada pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/1990.

A partir da vigência jurídica dessas três ações voltadas para a tutela dos direitos coletivos em sentido amplo, foi natural e incontornável o desenvolvimento de um microsistema de processo coletivo no Brasil, destinado a tutelar direitos difusos e coletivos, bem como estabelecer semelhanças e distinções entre eles e os direitos individuais homogêneos. A partir da última década do século XX, é inegável que houve avanços significativos no reconhecimento da importância da tutela de direitos difusos e coletivos em sentido amplo no Brasil. Muitos são os fatores:

“Os principais motivos que estimularam o desenvolvimento do processo coletivo foram: (a) a intensificação das relações sociais, que aumentaram a ocorrência de lesões de direitos com larga abrangência; (b) o reconhecimento de direitos que não possuíam titular individual – os direitos difusos; (c) a impossibilidade de defesa coletiva de direitos pela disciplina processual individualmente concebida; (d) o desestímulo de se buscar individualmente a reparação de lesões coletivas de menor expressividade, deixando tal sorte de direitos sem tutela eficaz; (e) a economia processual, evitando-se o ajuizamento de diversas ações sobre o mesmo tema; (f) a

RE 1101937 / SP

uniformização da jurisprudência.” (MAIA, Diogo Campos Medina. A ação coletiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 332.)

Não há dúvidas de que o Estado Democrático e Social de Direito, cujas premissas históricas, teóricas e filosóficas intensificaram-se a partir da Segunda Guerra Mundial constituiu-se em terreno fértil para o crescimento das demandas difusas e coletivas no âmbito jurídico. A superação de uma tutela jurisdicional de cunho puramente individual, entretanto, não vem ocorrendo sem resistências.

Um dos principais entraves apontados pela doutrina especializada é o dualismo Estado e Sociedade, ou seja, as distinções cada vez mais forçadas e improdutivas entre direito público e direito privado. A ideia aqui referendada é a de que direitos individuais e direitos coletivos, tal qual posto pelos constituintes de 1987/88, estão em um mesmo contexto: o dos direitos e deveres fundamentais. Nesse sentido, leciona o Professor Gregório Assagra:

“O novo modelo confirma a superação do dualismo Estado e Sociedade e permite a construção de novos horizontes que permitam aferir no agir do Estado, o respeito ao Direito Coletivo e ao Direito Individual fundamental. A nova *summa divisio* leva em conta não só o plano da titularidade dos direitos, mas também e especialmente o plano da proteção e da efetivação, que constitui o cenário capaz de fazer do Direito instrumento de transformação com justiça da realidade social.

Na nova *summa divisio*, Direito Coletivo e Direito Individual, não há regra geral de preferência de um em prejuízo ao outro, ambos estão insertos na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais positivada no País. Em caso de

RE 1101937 / SP

ponto de tensão, o princípio da proporcionalidade é a diretriz capaz de alcançar a solução constitucional e concretamente adequada. “ (ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito material coletivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 418)

No novo modelo constitucional brasileiro instaurado a partir de 1988, confirma-se a superação do vetusto dualismo entre direito público e privado para construir-se um modelo que permite aferir o agir do Estado em coordenação com o respeito aos direitos fundamentais tanto coletivos quanto individuais.

A doutrina especializada, aqui na voz do Professor Cândido Dinamarco, anota:

“É natural e sadia a resistência às propostas inovadoras, especialmente quando se pensa em inovar substancialmente na ordem jurídica e no modo-de-ser das coisas da Justiça.” O direito positivado e praticado pelos tribunais, quem vem sempre a reboque das mudanças sociais, políticas e econômicas, ou das diferentes exigências surgidas em consequência dessas mudanças, não deve ser submetido ao açodamento de transformações que logo depois podem revelarem-se inconvenientes. (...) Como é de geral sabença, as grandes estruturas movimentam-se lentamente, e convém que assim seja, porque movimentos bruscos podem ser causa de rupturas ou fissuras em estruturas de grande porte, como é a ordem jurídica e como é a máquina judiciária.”(Nova era do processo civil. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 16.)

O reconhecimento de sujeitos de direito para além dos indivíduos rompe com o modelo paradigmático que inspirou a técnica processual tradicional, nos moldes em que concebida e desenvolvida no contexto do Estado de Direito Liberal do século XIX. O modelo processual individualista consolidou-se como privativo para as partes envolvidas na contenda, sendo apenas mediata e reflexamente de interesse de toda a comunidade. Nesse sentido explica o Professor Elton Venturi:

RE 1101937 / SP

“Tais perspectivas parecem explicar o modo de ser do modelo processual individual: explicam a razão dos condicionamentos impostos à admissão da ação (legitimação fundada na pertinência subjetiva da pretensão material almejada e interesse demonstrável pela necessidade, utilidade e adequação da via empregada para a realização dos direitos individuais fundamentais), a ordinariedade do procedimento judicial (padronizado, de regra, para preservar a paridade formal entre as partes), a restrição dos poderes oficiais inquisitivos do magistrado como forma de se assegurar sua pressuposta imparcialidade e, por fim, o confinamento da eficácia dos julgamentos às partes envolvidas na relação processual, inextensível a terceiros. Em suma, o paradigma individualista condicionou e restringiu, irrefutavelmente, a própria concepção de acesso à Justiça. (VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Processos Coletivos.** São Paulo: Malheiros, 2007, p. 27 – 28.

Para que o paradigma processual posto na Constituição de 1988 seja concretizado em sua máxima eficácia possível, deve-se redimensionar a função jurisdicional para uma sociedade cujos conflitos não mais são de natureza puramente individual, mas cada vez mais caracterizam-se como conflitos de uma sociedade de massa. Conforme anota o Professor Rony Ferreira:

Questões como saúde, educação, consumo, transporte, alimentação, poluição, publicidade, seguridade social, religião, etnias, sexo e tantas outras demonstram que os pontos de conflituosidade da sociedade de massa perpassam as querelas individuais, pois ao lado do homem-indivíduo está o homem-social, ou seja, o homem na dimensão do grupo. (FERREIRA, Rony. **Coisa julgada nas ações coletivas - restrição ao artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública.** Porto Alegre: Sergio Antonio

RE 1101937 / SP

Fabris Editor, 2004, p. 32- 33.)

Nesse contexto, deve-se reconhecer que, se em outros momentos da história da humanidade, garantir a tutela dos cidadãos era protegê-los contra as indevidas interferências do Estado, atualmente é preciso exigir do Estado o reconhecimento de titularidade coletiva de direitos fundamentais que não possuem feição individual apenas, mas principalmente feições coletiva e difusa. São preciosas as lições da Professora Ada Pellegrini Grinover nesse sentido:

“Nessa perspectiva, vê-se claramente que não é mais suficiente, como o foi outrora, fornecer ao Estado os necessários meios de defesa da ordem pública, e ao indivíduo das salvaguardas indispensáveis ao exercício de suas liberdades. Novos conflitos, meta-individuais, esperam solução, na sociedade contemporânea; e exatamente por sua configuração coletiva e de massa são típicos das escolhas políticas e indicam a necessidade de se adotarem novas formas de participação.” (A tutela jurisdicional dos interesses difusos, in **Revista Forense**, vol. 268, ano 75, out/dez. 1979, p. 67-68.)

Postas essas premissas, deve-se afirmar que a limitação da coisa julgada, formada em processo de natureza coletiva, especialmente nas ações civis públicas, ao âmbito territorial da competência do órgão prolator da respectiva decisão, constitui-se em uma afronta ao sistema constitucional brasileiro, atualmente vigente, e, por isso, viola os direitos fundamentais ao devido processo legal coletivo, ao acesso à Justiça e à igualdade material de direitos.

A limitação imposta pelo legislador ordinário, no artigo 16 da Lei 7.347/1985, não obstante pudesse fazer sentido quanto à estrita competência jurisdicional firmada para processos de natureza individual, não se compatibiliza com a natureza dos direitos coletivos em sentido amplo, objeto das ações civis coletivas, seja na perspectiva pública, seja na

RE 1101937 / SP

perspectiva privada. Conforme anota Márcio Mafra Leal:

“(...) Falar em alcance *erga omnes* da coisa julgada em litígio sobre interesses difusos é, em verdade, uma metáfora, pois não há direito individual em jogo. Não há necessidade alguma de uma regra processual que determine essa extensão *erga omnes*, pois: a) não existem indivíduos substituídos processualmente; e b) é uma decorrência natural da indivisibilidade do bem ou direito ou, ainda, do tipo de tutela requerida.” (LEAL, Márcio Mafra. **Ações Coletivas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 205)

Ao decidir sobre direitos coletivos em perspectiva ampla, o juiz competente está decidindo sobre direitos difusos ou coletivos, que são direitos cuja titularidade não pode ser desnaturalizada por fatores geográficos, nem por quaisquer outros estranhos à sua própria natureza. Por mais que se trate de uma novidade para o sistema processual de repartição de competências jurisdicionais, é preciso adequar o sistema processual ao direito fundamental material em disputa, e, não, o contrário. Sob esse ponto de vista, Antônio Carlos Wolkmer leciona:

“(...) Nesse contexto, o paradigma tradicional da ciência jurídica, da teoria do Direito (na esfera pública e privada) e do Direito Processual convencional vem sendo desafiado a cada dia em seus conceitos, institutos e procedimentos. Diante das profundas e aceleradas transformações por que passam as formas de vida e suas modalidades complexas de saber (genética, biotecnologia, biodiversidade, realidade virtual, etc), o Direito não consegue oferecer soluções corretas e compatíveis com os novos fenômenos, (...).

É necessário transpor, portanto, o modelo jurídico individualista, formal e dogmático, adequando seus conceitos, institutos e instrumentos processuais no sentido de contemplar, garantir e materializar ‘novos’ direitos.” (Introdução aos

RE 1101937 / SP

fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas.** São Paulo: Saraiva, 2003, p. 21.)

Não se pode perder de vista, especialmente em virtude do inequívoco texto constitucional brasileiro de 1988, que liberdade e igualdade somente se concretizam diante de uma visão solidarista de dignidade da pessoa humana. O Estado Democrático e Social de Direito exige dos membros de poder, servidores públicos e cidadãos da sociedade civil atitudes que conduzam a uma cidadania inclusiva, ou seja, é preciso reconhecer que:

“De fato, a passagem da sociedade liberal para a sociedade solidária relacionou-se com a percepção de que a consecução do ideal libertário só pode ser realisticamente almejada sob uma perspectiva coletiva, uma vez que nenhum indivíduo pode ser considerado verdadeiramente livre se assim não foi qualificado o grupo social no qual ele está inserido.”(VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Processos Coletivos.** São Paulo: Malheiros, 2007, p. 29-30)

Assim sendo, a jurisprudência sedimentada no Superior Tribunal de Justiça merece ser referendada por esta Suprema Corte, considerando principalmente a vocação institucional daquele Tribunal Superior de órgão uniformizador da interpretação da legislação infraconstitucional, e, portanto, do sistema processual e suas vicissitudes provocadas pelo microsistema processual coletivo.

Ante o exposto, **nego provimento** aos recursos extraordinários.

É como voto.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: CAIXA ECONOMICA FEDERAL
RECTE.(S)	: BANCO BRADESCO SA
RECTE.(S)	: BANCO ALVORADA S.A.
RECTE.(S)	: BANCO DO BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: FERNANDO ANSELMO RODRIGUES
RECTE.(S)	: BANCO SANTANDER BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: FABIO LIMA QUINTAS
RECTE.(S)	: ITAÚ UNIBANCO S/A
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S)	: GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
ADV.(A/S)	: CHRISTIAN TARIK PRINTES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES- GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG
ADV.(A/S)	: ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S)	: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Os recorrentes insurgem-se contra acórdão mediante o qual a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça afastou a limitação territorial prevista no artigo 16 da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela de nº 9.494/1997, a versar a eficácia da sentença formalizada em ação civil pública. O

RE 1101937 / SP

pronunciamento foi assim resumido:

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 fs. 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.

O Relator, ministro Alexandre de Moraes, votou no sentido do desprovemento dos recursos extraordinários, assentando a inconstitucionalidade do preceito. Divirjo. Faço-o forte no que exteriorizei ao apreciar, na Sessão Plenária de 16 de abril de 1997, a medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n.º 1.576:

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*

RE 1101937 / SP

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.

Nada obstante a imprecisão da norma impugnada, 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.

Enfoque semelhante foi adotado pelo Pleno no julgamento, sob o ângulo da repercussão geral, do recurso extraordinário nº 612.043, de minha relatoria. Na ocasião, ressalttei ser válido limitar geograficamente a eficácia das decisões formalizadas em processos coletivos:

Em Direito, os fins não justificam os meios. Descabe potencializar a prática judiciária, tendo em vista a possível repetição de casos versando a mesma matéria, para buscar respaldar o alargamento da eficácia subjetiva da coisa julgada formada. Essa não é a solução adequada, considerado o efeito multiplicador, uma vez previstos, na legislação ordinária, mecanismos de resolução de casos repetitivos. O Estado Democrático de Direito é, antes de mais nada, liberdade, mas liberdade materializada mediante a estrita observância do devido processo legal.

RE 1101937 / SP

A problemática da eficácia territorial do pronunciamento judicial é resolvida a partir da jurisdição do órgão julgador, isso em se tratando de ação plúrima submetida ao rito ordinário. Esse mesmo enfoque seria observado se ajuizada a ação, diretamente, pelos próprios beneficiários do direito, não havendo tratamento diverso atuando a associação como representante.

O acórdão, publicado no Diário da Justiça eletrônico de 6 de outubro de 2017, recebeu a seguinte ementa:

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.

Admitir o caráter amplo de decisão proferida, por certo Juízo, em ação civil pública, reconhecendo-se os efeitos sobre controvérsias análogas em todo o território nacional, além de contrariar o preceito constitucional relativo ao acesso à justiça – artigo 5º, inciso XXXV –, compromete a legitimidade do pronunciamento, muitas vezes distante da realidade da causa, em prejuízo dos jurisdicionados.

Provejo os recursos, para assentar a validade da limitação territorial considerada decisão formalizada em ação civil pública, nos termos do artigo 16 da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela de nº 9.494/1997.

Vencedor o enfoque, eis a 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.”

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE.(S) : CAIXA ECONOMICA FEDERAL

RECTE.(S) : BANCO BRADESCO SA

RECTE.(S) : BANCO ALVORADA S.A.

RECTE.(S) : BANCO DO BRASIL S/A

ADV.(A/S) : FERNANDO ANSELMO RODRIGUES (132932/SP)

RECTE.(S) : BANCO SANTANDER BRASIL S/A

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (1942-A/DF, 201395/MG, 29258/SP)

ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS (249217/SP)

RECTE.(S) : ITAÚ UNIBANCO S/A

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (1942-A/DF, 201395/MG, 29258/SP)

ADV.(A/S) : GUSTAVO CESAR DE SOUZA MOURAO (21649/DF, 89370/MG, 249325/SP)

RECDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

ADV.(A/S) : CHRISTIAN TARIK PRINTES (316680/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 18097/RS, 15111/SC)

AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO - CNPG

ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (12500/DF)

ADV.(A/S) : JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO (20522/DF)

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelos recorrentes Caixa Econômica Federal, Banco Bradesco S/A, Banco Alvorada S/A e Banco do Brasil S/A, o Dr. Armando Verri Jr.; pelos recorrentes Banco Santander Brasil S/A e Itaú Unibanco S/A, o Dr. Fábio Lima Quintas; pelo recorrido, o Dr. Walter José Faiad de Moura; pelo *amicus curiae* Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União - CNPG, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga; pelo *amicus curiae* Ministério Público do Estado de São Paulo, o Dr. Mário Luiz Sarrubbo, Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo; pelo *amicus curiae* Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal - CONDSEF, o Dr. José Luis Wagner; e, pela Procuradoria-Geral da

República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 03.03.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

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).

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.075 da repercussão geral, negou provimento aos recursos extraordinários e fixou a seguinte 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", nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Afirmou suspeição o Ministro Roberto

Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 26.3.2021 a 7.4.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário