

**BREVES REFLEXÕES SOBRE O LIMITE TERRITORIAL DA
COISA JULGADA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA À LUZ
DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL –
TEMA 1075, DE REPERCUSSÃO GERAL.**

**BRIEF REFLECTIONS ON THE TERRITORIAL LIMIT OF THE
THING JUDGED IN PUBLIC CIVIL ACTION IN LIGHT OF THE
UNDERSTANDING OF THE SUPREME FEDERAL -TOPIC 1075
OF GENERAL REPERCUSSION.**

Augusto Martinez Perez Filho¹

Juliana Bruschi Martins²

RESUMO

O presente artigo tem por fim abordar o julgamento do tema 1075, da Repercussão Geral, pelo Supremo Tribunal Federal, em que foi analisada a constitucionalidade do artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública, após a alteração introduzida pela Lei 9.494/1997, que criou limitação territorial para os efeitos da coisa julgada em sentença civil. Será visto que, em homenagem aos princípios constitucionais da isonomia, segurança jurídica, acesso à justiça e eficiência, o Supremo Tribunal Federal julgou a referida alteração legislativa inconstitucional, concedendo efeito repristinatório ao caso, tendo como base a preocupação com a proteção dos direitos transindividuais. Para este fim, o artigo abordará as diferentes posições da doutrina sobre o tema, bem como também abordará as reflexões

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (Faculdade Municipal de Franca/SP), Mestrado em Direito Comparado - J. Reuben Clark Law School Brigham Young University, EUA, Mestrado em Direito pela Universidade Estadual Paulista - UNESP e Doutorado em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito - FADISP. Advogado. Leciona na área de Direito Público (Constitucional, Direitos Humanos e Processo Penal). Possui experiência acadêmica e profissional no exterior (EUA, África do Sul e Moçambique). Realiza pesquisas, integrando grupo de estudos nas áreas de direitos fundamentais, direitos humanos, compliance, processo penal e regulação. É docente no Curso de Direito (Graduação) na Universidade de Ribeirão Preto. Email: augustoperezfilho@gmail.com

² Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, com MBA em Direito Empresarial e Gestão Empresarial, ambos pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara - UNIARA. Advogada. Email: juliana.martins@iemadeira.com.br

trazidas no julgamento do Tema 1075. Como conclusão, será visto que o referido julgamento merece elogios, por ter trazido maior proteção aos direitos transindividuais. Em relação ao método científico adotado, optou-se pelo método dedutivo. Esta pesquisa pode ser caracterizada como qualitativa, tendo como foco a pesquisa bibliográfico-documental realizada a partir do estudo da legislação aplicável e da jurisprudência sobre o tema, a fim de classificá-la, quanto ao seu objetivo, como exploratória.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Transindividuais; Coisa julgada; Ação Civil Pública. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

The purpose of this article is to study the judgment of the Topic 1075, of General Repercussion, by the Federal Supreme Court, in which the constitutionality of article 16 of the Public Civil Action Law was analyzed, after the amendment introduced by Law 9494/1997, which created territorial limitation for the effects of *res judicata* in civil judgment. It will be seen that, in honor of the constitutional principles of isonomy, legal security, access to justice and efficiency, the Federal Supreme Court decided that the mentioned legislative amendment was unconstitutional, granting the case a repristatory effect, based on the concern with the protection of transindividual rights. To this end, the article will study the different positions of the doctrine on the subject, as well as the reflections brought about in the judgment of Topic 1075. As a conclusion, it will be seen that the mentioned judgment deserves praise, for having brought greater protection to transindividual rights. In relation to the adopted scientific method, the deductive method was chosen. This research can be characterized as qualitative research, focusing on bibliographic-documental research carried out from the study of the applicable legislation and *res judicata* on the theme, to classify it, regarding its objective, as exploratory.

KEYWORDS: Transindividual Rights; *Res judicata*; Unconstitutionality; Public Civil Action.

1. INTRODUÇÃO

O direito processual civil, em sua origem, focava na resolução de lides individuais e patrimoniais. Para que os conflitos individuais não se proliferassem e perpetrassem no tempo, foi criado o instituto da coisa julgada, visando estabilizar as relações jurídicas após o encerramento dos processos passados em julgado.

No entanto, com o aumento da complexidade das relações humanas, as regras de composição dos litígios individuais passaram a não mais ser suficientes para conter litígios em massa que abarrotaram o Poder Judiciário. Neste sentido, nasce a necessidade de criação de um macrossistema que proteja os direitos metaindividuais, em especial, no

que tange aos direitos do consumidor, meio ambiente, crianças e adolescentes, idosos e patrimônio público.

É dessa necessidade que nascem a Lei da Ação Pública e Código de Defesa do Consumidor, que foram as legislações primevas a regular os procedimentos coletivos. Essas legislações tinham como fim dar tratamento célere e adequado para as lides envolvendo direitos transindividuais.

Dentre as peculiaridades que envolvem a proteção dos direitos metaindividuais, cita-se o efeito *erga omnes* conferido às decisões proferidas em ação civil pública, que foi inspirado no artigo 18, da Lei da Ação Popular.

O efeito *erga omnes* das sentenças civis foi insculpido no artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública, que, em sua redação inicial, previa que a decisão proferida em ação civil pública teria efeito *erga omnes*. No entanto, após a Lei 9.494/1997, este artigo passou a contar com um limitador territorial, restringindo os efeitos da sentença civil aos limites da competência territorial do órgão prolator.

Esta nova redação dada ao mencionado artigo foi alvo de diversas controvérsias à época da edição da Lei 9.494/1997, sendo que, em 08 de abril de 2021, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento do Tema 1075, da Repercussão Geral, coloca fim à polêmica criada em 1997.

Desta forma, o presente artigo tem como objetivo geral estudar o artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública, bem como a polêmica que foi criada após a alteração da sua redação pela Lei 9.494/1997. Como objetivo específico, estudar-se-á a decisão do Supremo Tribunal Federal, que colocou fim ao Tema 1075, de Repercussão Geral, declarando a inconstitucionalidade da mudança legislativa introduzida no artigo 16, da Lei nº 7.347/1985 pela Lei 9.494/1997.

Para este fim, serão utilizados o método teórico documental do tipo dedutivo, com base na análise doutrinária, jurisprudencial e legal. Ao final, pretende-se defender que o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal foi adequado.

2. PROTEÇÃO DE DIREITOS METAINDIVIDUAIS PELA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Os direitos humanos positivados, para fins didáticos, são divididos em três gerações, considerando o tempo em que alcançaram amparo constitucional. Para fins deste artigo, somente será enfocada a divisão clássica em três gerações, também empregada no julgamento 1075, da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

Neste contexto, a classificação tríplice tradicional coloca que, enquanto os direitos humanos de primeira e segunda geração são focados nos direitos individuais, atrelados aos princípios da liberdade e igualdade, os direitos humanos de terceira geração já dispõem sobre a posição do homem na sociedade, vinculado ao princípio da fraternidade, fechando assim o lema da Revolução Francesa.

GRINOVER (1999) resume tal classificação da seguinte forma:

Em consequência, 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, 1999).

Como exemplos de direitos de terceira geração podem ser citados o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, direito à autodeterminação dos povos, direito à paz, tratando-se essencialmente de direitos metaindividuais, em que o homem não é visto de forma individual, mas em sua coletividade.

Desta forma, o reconhecimento constitucional dos direitos metaindividuais, em especial, após a Constituição Federal de 1988, também trouxe a preocupação na criação de mecanismos processuais específicos para a proteção daqueles, devendo-se dar ênfase à Lei da Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor.

Neste contexto, ÁVILA (2006, p. 10) explica que os artigos 21, da Lei da Ação Civil Pública, cumulado com o artigo 90, do Código de Defesa do Consumidor, criaram um “microssistema integrado de tutela jurisdicional coletiva”, dando início ao regramento de resolução dos conflitos de interesses coletivos.

Neste sentido, devido às características dos direitos metaindividuais, marcados especialmente pela abrangência massificada de beneficiários, surgiu a

necessidade de institutos processuais específicos para a tutela dos conflitos coletivos, em especial, visando uma solução isonômica da lide entre os diversos envolvidos, além de visar a eficiência do Poder Judiciário, evitando que milhares de conflitos abarrote as cortes.

Nas palavras de Grinover (1999), o processo coletivo visa:

A substituição de decisões atomizadas (na expressão de Kazuo Watanabe) pelo tratamento molecular das controvérsias, levando à solução do Judiciário, de uma só vez, conflitos que envolvem milhares ou milhões de pessoas, significou tornar o juiz a peça principal na condução de processos de massa que, por envolverem conflitos de massa, têm sempre relevância política e social. Graças aos processos coletivos, o Judiciário, saindo de uma posição frequentemente distante e remota, tornou-se protagonista das grandes controvérsias nacionais. (GRINOVER, 1999).

Diante das características dos direitos de terceira geração, marcados essencialmente por sua coletividade, houve a necessidade de criação de regramento processual específico, sendo um dos efeitos mais relevantes destes instrumentos o efeito da coisa julgada na solução de conflitos metaindividuais. Coube ao artigo 103, do Código de Defesa do Consumidor, regular, de forma específica, os efeitos da coisa julgada, conforme abaixo transcrito:

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. (Art. 103, CDC).

Inicialmente, a Lei da Ação Civil Pública também mantinha o racional do artigo acima descrito para os efeitos da coisa julgada, mas, após a Lei 9.494/1997, houve uma mudança de paradigma, conforme será abordado no próximo tópico.

3. EFEITOS DA COISA JULGADA NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS METAINDIVIDUAIS – O ARTIGO 16, DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E SUA CONTROVÉRSIA NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Inspirado pelo artigo 18 da Lei da Ação Popular, o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, antes da Lei 9.494/1997, determinava que “a sentença civil fará coisa julgada 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”.

A análise de tal artigo, em sua redação original, indica que a sentença em ação civil pública tem efeito *erga omnes*, abrangendo todos os beneficiários que se encontrem na mesma situação fática, sem qualquer limitação territorial.

No entanto, após a Lei 9.494/1997, o mencionado artigo 16 passou a contar com uma limitação territorial (“a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator”), sendo que tal alteração foi classificada por parte da comunidade jurídica como um retrocesso na proteção dos direitos metaindividuais, trazendo diversas discussões para o Poder Judiciário, alcançando os Tribunais Superiores.

Neste sentido, desde a modificação trazida em 1997, o artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública passou por diversos questionamentos jurisprudenciais. WAMBIER (2021) cita que o “STJ reafirmou, por mais de uma década, a legalidade da restrição trazida pelo artigo 16, mas, em 2011, alterou radicalmente o entendimento até então adotado para afastar a limitação territorial dos efeitos da sentença: afirmou-se que a natureza do dano é que deveria ditar o alcance subjetivo da decisão”. Exemplificando o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, cita-se a tese firmada no Tema Repetitivo 480 (BRASIL, 2021), que ficou assim definida:

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).

No Supremo Tribunal Federal, a primeira discussão sobre o tema foi abordada na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.576, sendo que assim foi decidido pelo Ministro Marco Aurélio em relação ao pedido formulado nesta ação:

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 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. (Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.576).

Neste sentido, a primeira interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema foi em sentido de prestigiar a vontade do legislador, não se vislumbrando – *a priori* - prejuízo na então nova redação do artigo 16 para a defesa de direitos transindividuais.

Já por ocasião do julgamento do RE 612.043/PR, o Ministro Marco Aurélio concedeu eficácia limitada aos efeitos da coisa julgada nas ações coletivas de rito ordinário. Como tal julgamento se deu sob o manto da repercussão geral (Tema 499), o STF indicou que em ações coletivas de rito ordinário, nas quais o polo ativo atua mediante representação processual, os efeitos da coisa julgada têm limitação territorial. No entanto, nas palavras do Ministro Nunes Marques, durante o julgamento do Tema 1075, “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”. (Tema 1075 da Repercussão Geral).

Destarte, diante da necessidade de julgamento sobre a constitucionalidade do artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública, foi reconhecida a repercussão geral do RE

1101937/SP (Tema 1075), em que o STF finalmente deu fim à controvérsia envolvendo o assunto³.

4. AS DIVERSAS INTERPRETAÇÕES SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 16, DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Conforme dito no tópico anterior, a alteração do artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública, acendeu diversos debates sobre a constitucionalidade do artigo. No entanto, para entender a análise de qualquer debate passa pela análise da justificativa do legislador sobre o tema. Conforme exposição de motivos da Lei 9.494/1997, segundo Wambier.

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 juízes de primeiro grau. Daí 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. (WAMBIER, 2021).

Neste sentido, para os defensores da redação atual do artigo 16, da Lei da Ação Pública, a limitação territorial dada aos efeitos das decisões proferidas em ação civil pública passava por uma contenção do ativismo judicial. Na visão daqueles, este tipo de ação é, por vezes, usado de forma inapropriada, visando a imposição, por juízes de primeiro grau, de questões de cunho ideológico.

Ademais, os defensores da constitucionalidade da novel redação do mencionado artigo 16 alertavam sobre o possível retorno do chamado *forum shopping*, em que a parte autora distribui uma determinada ação, dentre os Juízos competentes, naquele que lhe seja mais favorável, em desprestígio ao princípio do juiz natural. Conforme defende WAMBIER (2021):

³ A Ação Direito de Inconstitucionalidade nº 1.576, que discutia a Medida Provisória n. 1.570/1997 (que editada inúmeras vezes até ser convertida na Lei 9.494/1997) não teve seu mérito julgado, uma vez que o autor não aditou a inicial de modo a acompanhar a reedição da Medida Provisória.

Aliás, o resultado advindo da extirpação do limite territorial traria de volta ao sistema regra excepcionalíssima e que traz, em si, enorme risco social. A possibilidade de "escolha" do juízo para ajuizamento de ações coletivas, entre vários competentes, em clara violação ao princípio do juiz natural e, o que é mais grave, com poderes para proferir decisão capaz de produzir efeitos em âmbito nacional. Estaríamos, certamente, diante de grande retrocesso: hoje, sistematicamente, decisões vinculantes em âmbito nacional são aquelas proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal mediante ritos especialíssimos, em que se privilegia o amplo debate e a maturidade das teses jurídicas. (WAMBIER, 2021).

Neste sentido, Wambier defende que a escolha legislativa do estudado artigo legal deve ser respeitada, sob pena de ferir o princípio da separação dos Poderes.

Em sentido oposto, GRINOVER (1999) defende que a limitação territorial incluída é um retrocesso na proteção dos direitos transindividuais, pois “contraria toda a filosofia dos processos coletivos, destinados justamente a resolver molecularmente os conflitos de interesses, ao invés de atomizá-los e pulverizá-los”. Neste sentido, a alteração legislativa ora estudada implicaria na multiplicação de processos, justamente quando o Poder Judiciário busca saída para resolução de conflitos da forma mais eficiente possível, comprometendo o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Outro ponto usado para defender a inconstitucionalidade do artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública se encontra na ofensa ao princípio constitucional do acesso à justiça, uma vez que um direito, que é essencialmente indivisível, acabaria por ser dividido em função da nova regra infraconstitucional, por questões envolvendo competência territorial. Conforme explica ZOUENIN (2019):

A própria indivisibilidade do direito transindividual demonstra a incompatibilidade lógica e ontológica de limitação territorial com essas espécies de direitos. Basta imaginar um direito difuso, de toda a coletividade (como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), sendo limitado a apenas um determinado território (em decisões proferidas em processos coletivos decorrentes da tragédia de Mariana ou Brumadinho, por exemplo), o que feriria de morte a própria ideia de indivisibilidade que é essencial aos direitos transindividuais. (ZOUENIN, 2019).

Em complemento aos argumentos ora expostos, a doutrina ainda cita que, devido à indivisibilidade dos direitos coletivos e transindividuais, seria impossível a limitação territorial pretendida pelo legislador. Esta limitação territorial dos efeitos da coisa julgada somente faria sentido nas ações que tutelam direitos individuais homogêneos, por ser possível seu fracionamento.

Seguindo tal raciocínio, a norma legal controversa também é considerada inconstitucional por alguns em função do fato de que a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada em ações coletivas também ofende o princípio da isonomia, possibilitando a existência de decisões conflitantes para um mesmo litígio.

Outro problema citado pelos defensores da inconstitucionalidade em relação à alteração legislativa ora analisada reside na questão de que a defesa dos direitos coletivos, na forma como prevista na Lei da Ação Civil Pública, está umbilicalmente ligada aos preceitos processuais inseridos no Código de Defesa do Consumidor, por força dos artigos 21, da primeira lei citada e artigo 90, do Código Consumerista.

Neste sentido, a alteração legislativa para limitação territorial dos efeitos da coisa julgada em ações coletivas deveria ter abrangido não somente a Lei da Ação Civil Pública, mas também o Código de Defesa do Consumidor, em especial, o citado artigo 103, bem como a própria Lei da Ação Popular (artigo 18), que originou o artigo 16 em foco. Neste sentido, muitos qualificam a reforma realizada através da Lei 9.494/1997 como “capenga” ou incompleta.

A doutrina também argumentou contra a reforma do artigo 16 a partir da constatação de que a limitação territorial da decisão proferida em ação coletiva se encontra no pedido da petição inicial. GRINOVER (1999) defende que “o que determina o âmbito de abrangência da coisa julgada é o pedido, e não a competência. Esta nada mais é do que uma relação de adequação entre o processo e o juiz. Sendo o pedido amplo (*erga omnes*), o juiz competente o será para julgar a respeito de todo o objeto do processo”. Neste sentido, a alteração do artigo 16 perderia o sentido, caso a ação civil pública fosse intentada por órgão com representação nacional, com pedido requerendo efeito *erga omnes* para o julgado.

Diante do exposto, em suma, a então nova redação do artigo 16, da Lei nº 7.347/1985 tinha contra si os argumentos de que a limitação territorial imposta diminuiria o sistema de defesa dos direitos fundamentais coletivos, sendo contrária aos princípios constitucionais da isonomia, segurança jurídica, acesso à justiça e eficiência.

5. SOBRE O JULGAMENTO DO TEMA 1075, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Coube ao Supremo Tribunal Federal colocar fim à controvérsia sobre a redação do artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário 1.101.937/SP, reconhecido como Repercussão Geral (Tema 1075). O Relator do Caso foi o Ministro Alexandre de Moraes (BRASIL, 2021), que cunhou o a seguinte 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 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 plena 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. (Recurso Extraordinário 1.101.937/SP).

Conforme ementa acima, a nova redação do artigo 16 foi considerada inconstitucional. A maioria dos ministros acompanhou o voto do relator, sendo que: o ministro Edson Fachin acompanhou o relator com ressalvas; o ministro Marco Aurélio julgou o artigo 16 constitucional; o ministro Dias Toffoli se declarou impedido; e o ministro Roberto Barroso afirmou suspeição.

Conforme voto do ministro relator Alexandre de Moraes, a partir do julgamento ocorrido em 08 de abril de 2021, foi dado efeito repristinatório ao julgado, determinado que “a redação original do art. 16 terá reconhecida sua plena vigência e eficácia, sem qualquer solução de descontinuidade, uma vez que a alteração declarada inconstitucional é nula, não tendo o condão de efetivar qualquer revogação”.

O Ministro Nunes Marques, durante o julgamento, deixou uma reflexão sobre o “foro universal do Distrito Federal”, em termos de política judiciária, uma vez que ainda não há solução sobre como serão administradas as inúmeras causas que são propostas naquele foro.

A ressalva do Ministro Edson Fachin residia nos itens 2 e 3 da tese de Repercussão Geral (que tratavam sobre o artigo 93, II, do Código de Defesa do Consumidor), uma vez que a repercussão geral foi reconhecida somente quanto à constitucionalidade do artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública.

Merece destaque para o voto do Ministro Marco Aurélio (BRASIL, 2021), único a votar pela constitucionalidade do artigo 16, da Lei nº 7.347/1985. Segundo seu voto:

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. (Recurso Extraordinário 1.101.937/SP).

Segundo seu entendimento, o artigo 16, da Lei nº 7.347/1985 implica apenas em respeito à organização territorial do Poder Judiciário, sem qualquer prejuízo para a tutela dos direitos transindividuais.

Diante da análise do acórdão do Recurso Extraordinário 1.101.937/SP, vislumbra-se a preocupação dos ministros da mais alta corte do país na proteção de direitos transindividuais, bem como na eficiência das decisões emanadas pelo Poder Judiciário, em homenagem aos princípios constitucionais da isonomia e segurança jurídica, reiterando os argumentos da doutrina que era contra a nova redação do artigo 16.

No entanto, a reflexão trazida pelo Ministro Nunes Marques sobre o colapso do “foro universal do Distrito Federal”, não deve ser esquecida, sendo que o Poder Legislativo, em aprimoramento do artigo 93, II, do Código Consumerista, pode ampliar o leque de competência de causas que versem sobre danos de amplitude nacional, ou mesmo restringir o uso do foro do Distrito Federal a causas a partir de determinada alçada.

Quanto à preocupação do Ministro Marco Aurélio, em relação ao eventual distanciamento de determinadas decisões proferidas em ação civil pública da realidade em função do efeito *erga omnes* concedido, os impactos da decisão do Supremo Tribunal

Federal devem avaliados daqui em diante, visando analisar eventuais distorções e seus impactos, de modo a aprimorar a legislação existente, sem, contudo, perder de vista o foco na proteção dos direitos transindividuais.

6. CONCLUSÃO

Após a Constituição Federal de 1988, os direitos humanos de terceira geração ganharam relevância, nascendo a necessidade da criação de novos mecanismos processuais para a proteção dos direitos transindividuais.

Neste interim, nasce a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, que são os precursores nas normas processuais para proteção dos direitos de terceira geração. Esses instrumentos legais estão umbilicalmente ligados pelos artigos 21, da Lei da Ação Civil Pública e 90, do Código de Defesa do Consumidor.

Através da Lei 9.494/1997, a redação do artigo 16, da Lei nº 7.347/1985 foi alterada, de modo a criar uma limitação territorial aos efeitos da coisa julgada em ação civil pública. Esta alteração gerou uma grande polêmica no meio jurídico, que somente foi resolvida de forma definitiva com o julgamento do Tema 1075, da Repercussão Geral, do Supremo Tribunal Federal, ocorrido em 08 de abril de 2021.

Neste julgamento, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade do artigo 16, da Lei da Ação Civil Pública, dando efeito repristinatório ao julgado, de modo a dar vigência à redação original do artigo, posto que nula a alteração trazida pela Lei 9.494/1997.

No julgamento, foi ressaltado pela maioria dos ministros que a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada em ação civil pública seria inconstitucional, uma vez que atentaria aos princípios da isonomia e segurança jurídica, trazendo a possibilidade de diversos julgamentos sobre uma mesma matéria, assim como não se coadunaria com os princípios da eficiência e acesso à justiça, por pulverizar a decisão de uma questão que trata de direitos indivisíveis, como são os direitos transindividuais, em diversas ações,

conforme a competência territorial, trazendo prejuízo para a resolução da lide e para a própria administração da Justiça.

Neste sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal no caso ora estudado merece elogios, mas sem perder de vista as preocupações externadas pelos Ministros Nunes Marques, sobre o assoberbamento do “foro universal do Distrito Federal”, bem como do Ministro Marco Aurélio, único a votar pela constitucionalidade da nova redação dada ao artigo 16, sobre a aderência das decisões proferidas em ação civil pública para situações distantes do julgado, com prejuízo para os jurisdicionados.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, L. C. **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. Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União. Ano 5. nº 18/19. janeiro/junho/2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.570, DE 26 DE MARÇO DE 1997 - Exposição de Motivos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1570-26-marco-1997-374618-exposicaodemotivos-146220-pe.html>. Acesso em 19 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 480. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?&l=10&i=1&tt=T. Acesso em 19 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1075 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur448446/false>. Acesso em 19 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937/SP. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336275>. Acesso em 19 set. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Ação Civil Pública refém do autoritarismo.** Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/9171-9170-1-PB.htm>. Acesso em 19 set. 2021.

WAMBIER, L. R. **Artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública:** a necessidade de respeito ao legislador. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-17/luiz-wambier-artigo-16-lei-acao-civil-publica>. Acesso em 22 set. 2021.

ZOUEIN, Luís Henrique Linhares. **A Ação Civil Pública Continua Refém do Autoritarismo**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-09/tribuna-defensoria-acao-civil-publica-segue-refem-autoritarismo>. Acesso em 22 set. 2021.

Submetido em 05.10.2021

Aceito em 14.10.2021