

QUANDO O DIREITO TRANSCENDE A COMPETÊNCIA: A EFICÁCIA SUBJETIVA DA SENTENÇA NAS AÇÕES COLETIVAS

WHEN LAW TRANSCENDS THE JUDICIAL COMPETENCE: THE SUBJECTIVE EFFECTIVENESS OF THE SENTENCE IN CLASS ACTIONS

Vitor Hugo Trindade Silva¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a eficácia subjetiva da sentença nas ações coletivas, especialmente após a alteração legislativa promovida na Lei da Ação Civil Pública. O problema que se pretende enfrentar versa sobre a impossibilidade de restrição da eficácia subjetiva da sentença, partindo da hipótese de que a alteração legislativa, que visava justamente essa restrição, pode criar instabilidade e divergência entre decisões judiciais diferentes apesar de proferidas em lides com o mesmo objeto. Para a consecução do fim a que se propõe, no primeiro subtítulo serão analisados os limites objetivos da sentença proferida no processo coletivo. No segundo subtítulo serão analisados os limites subjetivos da sentença proferida no processo coletivo. No terceiro subtítulo será analisada a eficácia subjetiva da sentença nas ações coletivas após a alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública. No quarto subtítulo serão analisadas as críticas doutrinárias à alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública. No quinto subtítulo serão analisadas a interpretação jurisprudencial e a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública com redação dada pela Lei nº 9.494/97. A pesquisa constatou que a alteração no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública poderia causar diversos problemas, principalmente relacionados à violação da isonomia e a efetividade da prestação jurisdicional. A metodologia utilizada foi a analítico-dedutiva. Foram analisadas as decisões judiciais correlatas e a discussão sobre o tema que compõe o objeto do artigo, com base em livros, artigos científicos e doutrina, para se chegar aos resultados apontados.

Palavras-chave: Processo coletivo. Sentença. Eficácia subjetiva. Lei da Ação Civil Pública. Alteração legal.

ABSTRACT

This article aims to analyze the subjective effects of the sentence in class actions, especially after the legislative change promoted in the Public Civil Action Law. The problem that we intend to face is about the impossibility of restricting the subjective effectiveness of res judicata, starting from the hypothesis that the legislative change, which is aimed precisely at this

¹ Mestrando Unaerp. Possui graduação em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (2002). Atualmente é procurador jurídico do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Carlos Email: vitor.husilva@sou.unaerp.edu.br

restriction, can create instability and divergence between different judicial decisions, although handed down in disputes with the same object. To achieve the proposed purpose, in the first subtitle the objective limits of the sentence pronounced in the collective process will be analyzed. In the second subtitle, the subjective limits of the sentence handed down in the collective process will be analyzed. The third subtitle will analyze the subjective effects of the sentence in class actions after the amendment of article 16 of the Public Civil Action Law. In the fourth subtitle, the doctrinal criticisms of the amendment of article 16 of the Public Civil Action Law will be analyzed. In the fifth subtitle, the jurisprudential interpretation and the unconstitutionality of article 16 of the Public Civil Action Law will be analyzed, as amended by Law nº 9.494/97. The research found that the change in article 16 of the Public Civil Action Law could cause several problems, mainly related to the violation of isonomy and the effectiveness of judicial provision. The methodology used was analytical-deductive. Corresponding judicial decisions and the discussion on the theme that makes up the object of the article were analyzed, backed by books, scientific articles, and doctrine, to reach the indicated results.

Keywords: Collective suit. Verdict. Subjective effectiveness. Public Civil Action Law. Change in law.

INTRODUÇÃO

O sistema protetivo dos interesses difusos e coletivos pode ser subdividido em três momentos distintos (CAVALCANTE, 2021), cada qual com a sua importância.

O primeiro momento, denominado de momento de nascimento do sistema protetivo, coincidiu com a edição da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965², que regulou a ação popular (CAVALCANTE, 2021). A partir da Lei da Ação Popular, o ordenamento jurídico brasileiro passou a prever a legitimidade de qualquer cidadão para promover ação visando a invalidação de ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa e aos patrimônios histórico e cultural.

Apesar da delimitação legal do escopo da ação popular, há quem sustente que apenas com a Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977³, a Lei da Ação Popular passou a integrar o sistema protetivo dos interesses difusos e coletivos, com a modificação no conceito de patrimônio público (ZAVASCKI, 2005, p. 22).

² 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.

³ Art. 33. O § 1º, do art. 1º, da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, passa a ter a seguinte redação: Art. 1º. (...) § 1º. Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

O segundo momento, identificado como momento de desenvolvimento do sistema protetivo, ocorreu com a edição da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985⁴, que disciplinou a ação civil pública (CAVALCANTE, 2021). Pela Lei nº 7.347/85 foi criada a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O terceiro momento, também conhecido como momento de aprimoramento do sistema protetivo, ocorreu com a edição da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990⁵, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CAVALCANTE, 2021) e promoveu alterações na Lei da Ação Civil Pública.

No interstício entre a Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, se colocou a Constituição Federal, que também teve um papel relevante para aprimoramento e para o desenvolvimento do sistema protetivo dos interesses difusos e coletivos.

Além da constitucionalização de diversos institutos, que passaram a retirar seu requisito de validade diretamente do texto constitucional, a Constituição Federal previu expressamente os direitos de natureza coletiva, a função institucional do Ministério Público para promover a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo e a promoção da defesa do consumidor.

Com a edição do Código de Defesa do Consumidor, foi previsto um mecanismo de complementariedade entre as normas para tutela dos interesses difusos e coletivos, com o escopo de formar de um microssistema processual coletivo visando uma proteção mais efetiva dos direitos e interesses dessa natureza (CAVALCANTE, 2021).

Tabela 1
Comparativo entre o artigo 90 do Código de Defesa do Consumidor
e o artigo 21 da Lei da Ação Civil Pública

Código de Defesa do Consumidor, artigo 90	Lei da Ação Civil Pública, artigo 21
aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições	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

Além dessas importantes implementações, ocorreram outras alterações legislativas simplesmente com o objetivo de modificar as bases do sistema protetivo dos interesses difusos

⁴ Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...) IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

⁵ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

e coletivos. É o caso da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997⁶, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 1.570-5, de 21 de agosto de 1997.

Originalmente, de acordo com a redação original do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, a sentença proferida nas ações coletivas produzia eficácia *erga omnes*, exceto na hipótese da ação ter sido julgada improcedente por insuficiência de provas. Contudo, a partir da edição da Medida Provisória nº 1.570-5, de 21 de agosto de 1997, convertida na Lei nº 9.494/97, esse critério foi alterado para limitar os efeitos da decisão judicial ao limite territorial em que o órgão prolator exerce a sua competência.

Assim, o presente artigo visa tratar da eficácia subjetiva da sentença nas ações coletivas antes e depois da edição da Lei nº 9.494/97, especialmente levando em consideração a decisão judicial acerca da inconstitucionalidade da alteração promovida por essa lei no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, para ressaltar os prejuízos que foram evitados se, por outro lado, a lei permanecesse incólume. Além disso, o presente artigo também visa descrever os motivos pelos quais a eficácia da sentença nas ações coletivas não pode ficar restrita à competência territorial do julgador.

1. LIMITES OBJETIVOS DA SENTENÇA PROFERIDA NO PROCESSO COLETIVO

Zaneti Jr. e Didier Jr. (2012, p. 421) definem os limites objetivos da coisa julgada como as “eficácias (conteúdo) da norma jurídica individualizada, contida no dispositivo da decisão, que julga o pedido (a questão principal)”, sem abrangência sobre a fundamentação ou sobre a análise das provas.

Nesse ponto, considerando o critério dos limites objetivos da sentença, não há essencialmente nenhuma diferença entre o processo individual e o processo coletivo (ZANETI JR; DIDIER JR 2012, p. 421).

⁶ Art. 2º. O art. 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação: “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”.

2. LIMITES SUBJETIVOS DA SENTENÇA PROFERIDA NO PROCESSO COLETIVO

Zaneti Jr. e Didier Jr. (2012, p. 420) classificam os limites subjetivos da coisa julgada em *inter partes*, *ultra partes* e *erga omnes*.

A eficácia subjetiva da coisa julgada *inter partes* vincula apenas quem figurou como parte na relação jurídica processual (ZANETI JR; DIDIER JR 2012, p. 420).

A eficácia subjetiva da coisa julgada *ultra partes* vincula quem figurou como parte na relação jurídica processual e também terceiros que não participaram do processo, mas que tiveram seus direitos e interesses defendidos por alguém em seu nome, legalmente legitimado (ZANETI JR; DIDIER JR 2012, p. 420).

Já a eficácia subjetiva da coisa julgada *erga omnes* produz efeitos em relação a todos, independentemente de terem ou não integrado a relação jurídica processual (ZANETI JR; DIDIER JR 2012, p. 420).

Essa distinção é importante porque

existe uma razão dogmática para a diferenciação, pois, no caso dos direitos coletivos brasileiros, de acordo com o nosso Direito positivo, há extensão da coisa julgada *erga omnes*, para os direitos difusos, e *ultra partes*, para os direitos coletivos em sentido estrito (art. 103, I e II do CDC). Essa distinção tem relação direta com a titularidade dos direitos, no primeiro caso grupo de pessoas indeterminadas; no segundo, grupos, categorias ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, portanto, determinados enquanto grupo (ZANETI JR; DIDIER JR 2012, p. 421).

Além do mecanismo de complementariedade das normas de proteção dos interesses difusos e coletivos, as leis que conformam o microssistema coletivo têm pontos em comum. Um desses pontos é a coisa julgada segundo o resultado do processo (*secundum eventus litis*), de acordo com a natureza do direito difuso ou coletivo a ser tutelado (MAZZILLI 2005, p. 10).

A Lei da Ação Popular prevê no seu artigo 18 que

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 (BRASIL, 1965).

Essa mesma regra também é repetida nos artigos 16 da Lei da Ação Civil Pública e 103, I, do Código de Defesa do Consumidor (MAZZILLI 2005, p. 10).

Com base nesse critério legal, Mazzilli (2005, p. 11) sintetiza os efeitos da coisa julgada nas ações coletivas, correlaciona o resultado do processo com a natureza do direito coletivo e dessa correlação afirma que

a) a procedência beneficia todos os lesados, podendo ser limitada ao

grupo, classe ou categoria de pessoas, conforme o tipo de interesse (difuso, coletivo ou individual homogêneo); b) a improcedência por falta de provas não prejudica os lesados individuais, nem impede o ajuizamento de nova ação civil pública ou coletiva, desde que baseada em nova prova; c) a improcedência por outro motivo impede o ajuizamento de ação civil pública ou coletiva, mas não prejudica os lesados individuais, salvo em relação àqueles que tenham intervindo no processo coletivo.

A lógica dessa estrutura se justifica porque “o processo coletivo destina-se, precisamente, a resolver de uma só vez a lesão causada a todo o grupo, que é substituído no pólo ativo por um dos co-legitimados legais” (MAZZILLI 2005, p. 10).

3. EFICÁCIA SUBJETIVA DA SENTENÇA PROFERIDA NO PROCESSO COLETIVO APÓS A ALTERAÇÃO NO ARTIGO 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A Exposição de Motivos nº 149, de 25 de março de 1997, da Medida Provisória nº 1.570, de 26 de março de 1997, enfatizou a necessidade de alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública pela “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” (BRASIL, 1997).

O fundamento da necessidade de alteração residiu no fato de que

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 (BRASIL, 1997).

A partir desses elementos, a Exposição de Motivos concluiu que era necessário “que se explicitasse, 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” (BRASIL, 1997).

Com esse escopo foi editada a Medida Provisória nº 1.570/97, que posteriormente foi convertida na Lei nº 9.494/97.

Em decorrência disso, o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública foi alterado para determinar que a coisa julgada da sentença civil teria efeitos *erga omnes*, mas nos limites da competência territorial do órgão prolator.

Se antes da Medida Provisória nº 1.570/97 a sentença proferida nas ações civis públicas fazia coisa julgada *erga omnes*, a partir da referida Medida Provisória nº 1.570/97 a sentença proferida nas ações civis públicas passou a fazer coisa julgada *erga omnes*, mas nos limites da competência territorial do órgão prolator.

4. CRÍTICAS DOUTRINÁRIAS À ALTERAÇÃO DO ARTIGO 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Reconhecendo a ineficácia da alteração promovida no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública pela Medida Provisória nº 1.570/97 convertida na Lei nº 9.494/97, Zaneti Jr. e Didier Jr. (2008, v. 4, p. 161) discorreram que

os dispositivos são irrazoáveis, pois impõem exigências absurdas, bem como permitem o ajuizamento simultâneo de tantas ações civil 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 em cada uma delas.

A limitação da competência (*rectius*: jurisdição) não deve subsistir frente aos princípios mais simples referentes à ação coletiva, tais como o tratamento molecular do litígio e a indivisibilidade do bem tutelado.

As restrições teóricas e pragmáticas aos dispositivos podem ser apontadas em cinco objeções:

a) ocorre prejuízo a economia processual e fomento ao conflito lógico e prático dos julgados;

b) representa ofensa aos princípios da igualdade e do acesso à jurisdição, criando diferença no tratamento processual dado aos brasileiros e dificultando a proteção dos direitos coletivos em juízo;

c) existe indivisibilidade ontológica do objeto da tutela jurisdicional coletivo, ou seja, é da natureza dos direitos coletivos *lato sensu* sua não separatividade no curso da demanda coletiva, são indivisíveis por lei (art. 81, parágrafo único do CDC);

d) há, ainda, equívoco na técnica legislativa que acaba por confundir competência como critério legislativo para repartição da jurisdição, com a imperatividade decorrente do comando jurisdicional, esta última elemento do conceito de jurisdição que é uma em todo o território nacional;

e) por fim, existe a ineficácia da própria regra de competência em si, vez que o legislador estabeleceu expressamente no art. 93 do CDC (lembre-se aplicável a todo o sistema das ações coletivas) que a competência para o julgamento de ilícito de âmbito regional ou nacional é do juízo da capital dos Estados ou no Distrito Federal portanto, nos termos da Lei em comento, ampliou a 'jurisdição do órgão prolator'

A referida alteração promovida no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública também foi objeto de crítica por outros autores.

Mazzilli (2017, p. 698) afirmou que

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.

Mancuso (2009, p. 322/323) afirmou que

qualquer sentença proferida por órgão do Poder Judiciário pode ter eficácia para além de seu território. Até a sentença estrangeira pode produzir efeitos no Brasil, bastando para tanto que seja homologada pelo STF [agora STJ]. Assim, as partes entre as quais

foi dada a sentença estrangeira são atingidas por seus efeitos onde quer que estejam no planeta Terra. Confundir jurisdição e competência com limites subjetivos da coisa julgada é, no mínimo, desconhecer a ciência do direito.

Com efeito, o problema atinente a saber quais pessoas ficam atingidas pela imutabilidade do comando judicial insere-se na rubrica dos limites subjetivos desse instituto processual dito "coisa julgada", e não sob a óptica de categorias outras, como a jurisdição, a competência, a organização judiciária.

Por sua vez, Grinover (2007, p. 942) afirmou que

os tribunais não perceberam o verdadeiro alcance da coisa julgada *erga omnes*, limitando os efeitos da sentença e das liminares segundo critérios de competência. Logo afirmamos não fazer sentido, por exemplo, que ações em defesa dos interesses individuais homogêneos dos pensionistas e aposentados da Previdência Social ao recebimento da diferença de 147% fossem ajuizadas nas capitais dos diversos Estados, a pretexto dos limites territoriais dos diversos órgãos da justiça federal. O problema não é de competência: o juiz federal, competente para processar e julgar a causa, emite um provimento (cautelar ou definitivo) que tem eficácia *erga omnes*, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do Brasil. Ou a demanda é coletiva, ou não o é; ou a coisa julgada é *erga omnes*, ou não o é. E se o pedido for efetivamente coletivo, haverá uma clara relação de litispendência entre as várias ações ajuizadas nos diversos Estados da Federação.

Por isso, sustentamos que a limitação operada por certos julgados afronta o art. 103, CDC, e despreza a orientação fornecida pelo art. 91, II, por onde se vê que a causa que verse sobre a reparação de danos de âmbito nacional ou regional deve ser proposta no foro da capital do Estado ou no Distrito Federal, servindo, evidentemente, a decisão para todo o território nacional.

Embora seja possível a compreensão de que a alteração foi inócua pelo mecanismo de complementariedade entre as normas para tutela dos interesses difusos e coletivos, que avocaria a aplicação do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, foram inafastáveis os argumentos contrários à alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública para limitar a eficácia subjetiva da sentença à competência territorial do juiz prolator.

5. INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL DA ALTERAÇÃO NO ARTIGO 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

No julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1134957/SP, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, com redação dada pela Lei nº 9.494/97, não é válido (BRASIL, 2016).

Nessa decisão judicial, o Superior Tribunal de Justiça afirmou que “a eficácia das decisões proferidas em ações civis públicas coletivas não deve ficar limitada ao território da competência do órgão jurisdicional que prolatou a decisão” (BRASIL, 2016).

Anteriormente, no julgamento do Recurso Especial nº 1.243.887/PR, o próprio Superior Tribunal de Justiça já tinha firmado entendimento, em recurso repetitivo representativo de

controvérsia, no sentido de que

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

É certo também que a competência territorial limita o exercício da jurisdição e não os efeitos ou a eficácia da sentença, os quais, como é de conhecimento comum, correlacionam-se com os "limites da lide e das questões decididas" (art. 468, CPC) e com as que o poderiam ter sido (art. 474, CPC) - *tantum judicatum, quantum disputatum vel disputari debebat*.

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.

A questão principal, portanto, é de alcance objetivo ("o que" se decidiu) e subjetivo (em relação "a quem" se decidiu), mas não de competência territorial (BRASIL, 2011).

Dessa forma, com base nesses elementos, tanto a doutrina quanto a jurisprudência enfatizaram o equívoco da alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública promovida pela Medida Provisória nº 1.570/97.

Além da interpretação jurisprudencial e de diversas críticas doutrinárias, a alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública promovida pela Medida Provisória nº 1.570/97, posteriormente convertida na Lei nº 9.494/97, também teve sua constitucionalidade questionada via controle difuso, através do Recurso Extraordinário nº 1.101.937/SP, qualificado como o *leading case*, no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2021).

Na análise da repercussão geral da questão que foi objeto do recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que

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 (BRASIL, 2021).

Em decorrência desse entendimento, no julgamento da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal foi firmada a tese de que

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 (BRASIL, 2021).

CONCLUSÃO

Embora uma análise superficial do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública pudesse levar a conclusão de que a eficácia subjetiva da sentença seria uma decorrência natural do limite territorial atrelado à competência do órgão julgador, diversas situações poderiam advir da alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.570/97, posteriormente convertida na Lei nº 9.494/97.

Uma dessas situações, talvez a mais evidente, seria a possibilidade de duas pessoas titularizarem exatamente o mesmo direito, mas obterem tutelas diferentes exclusivamente pelo critério territorial do órgão jurisdicional competente. Essa situação a toda evidência violaria o princípio constitucional da igualdade, eventualmente pela situação decorrente de um determinado direito ser reconhecido em um local e em outros não.

Apesar do livre convencimento motivado ser um princípio com importância insofismável, até pelas garantias que a ele são subjacentes, também é muito importante a garantia fundamental da igualdade perante a lei, que é vulnerado com a possibilidade de existência de duas decisões contraditórias acerca do mesmo direito com titulares diferentes.

Em decorrência da sua natureza, os direitos e os interesses difusos e coletivos são indivisíveis, sendo contrária a sua própria essência a alteração legislativa que vise limitar o seu exercício e tutela a um critério meramente territorial.

Além disso, a redação do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública dada pela Lei nº 9.494/97, de 10 de setembro de 1997, apresenta erros e equívocos terminológicos, utilizando o conceito de competência como eficácia da decisão e o conceito de coisa julgada como eficácia ou efeito da sentença.

A competência jurisdicional delimita, em decorrência da lei, os limites geográficos do exercício da jurisdição. A eficácia da decisão judicial, por sua vez, transpõe os limites geográficos da comarca, da seção judiciária ou da zona eleitoral em que, conforme o caso, foi proferida a decisão judicial.

Na realidade, a eficácia da decisão judicial é delimitada pelos limites da lide e das questões decididas, não pelo critério territorial ao qual está vinculado o órgão julgador.

Ao contrário do que transparece o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, o conceito de coisa julgada também não tem correlação com os conceitos de efeitos ou de eficácia da sentença, embora esses possam decorrer em determinado momento daquele. De qualquer forma, são conceitos diferentes.

Na verdade, o conceito de coisa julgada representa um adjetivo da decisão judicial sobre a qual não caiba recurso, atribuindo a ela a imutabilidade. Já o conceito de eficácia da sentença representa a quem a decisão se destina (eficácia subjetiva) e em relação ao que ela se destina (eficácia objetiva).

Além desses aspectos, o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública também poderia implicar em um grave obstáculo à efetividade do processo coletivo. Não se ignora que, mantida a disposição legal, poderiam ser necessárias várias ações coletivas para tutelar o mesmo direito, se porventura a lesão a determinado direito ou interesse difuso ou coletivo tivesse uma dimensão regional ou mesmo nacional.

Na hipótese de lesão a direito ou interesse difuso ou coletivo com dimensão regional ou nacional, a Lei da Ação Civil Pública não prevê a regra de competência, já que apenas estabelece a competência funcional de âmbito local, que corresponde ao local em que ocorrer o dano ou a lesão. No entanto, pelo mecanismo de complementariedade entre as normas para tutela dos interesses difusos e coletivos, nessa hipótese deve ser aplicado o Código de Defesa do Consumidor que fixa a competência no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal para os danos de âmbito nacional ou regional.

Então, justamente para garantia a efetividade na prestação jurisdicional e a igualdade, na hipótese de lesão a direito ou interesse difuso ou coletivo tivesse com dimensão regional ou nacional, deve ser observada a competência do foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal.

Em relação a diversas ações propostas, como reflexo ou consequência da alteração do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública em relação à necessidade de várias ações civis públicas

para tutelar o mesmo direito difuso ou coletivo, deve ser observado o critério de reunião para julgamento conjunto dos processos que possam gerar risco de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles. Também deve ser observado o critério da prevenção, previsto na própria Lei da Ação Civil Pública, através do qual a propositura da ação prevenirá o juízo para as ações posteriormente ajuizadas e que tenham a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Outra questão de suma importância é a disciplina remanescente da eficácia subjetiva da sentença proferida nas ações coletivas considerando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, com redação dada pela Medida Provisória nº 1.570-5, de 21 de agosto de 1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.

Por via de regra, a inconstitucionalidade de uma lei ou de um ato normativo é um vício congênito, que o macula desde a origem. Em outras palavras, a norma não nasce constitucional e depois se torna inconstitucional. Também, por via de regra, não há a repristinação de uma lei revogada por ter a lei revogadora perdido a vigência.

No entanto, em que pese essas regras, a solução jurídica da declaração da inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública foi a repristinação da redação original do referido artigo 16, segundo o qual a sentença proferida nas ações coletivas produzia eficácia *erga omnes*, exceto na hipótese da ação ter sido julgada improcedente por insuficiência de provas.

Além da possibilidade de suprimimento da disciplina da eficácia subjetiva da sentença proferida nas ações coletivas por meio dos mecanismos de complementariedade, não poderia ser diferente a solução jurídica da repristinação da redação original se considerar os objetivos a que a Ação Civil Pública se destina.

Em se tratando da tutela de interesses e direitos difusos e coletivos, por vezes com viés hierarquicamente superior, a manutenção da alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.570-5, de 21 de agosto de 1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, representaria um retrocesso, que por sua vez é impossível quando se trata de direitos fundamentais.

Por outro lado, uma questão de suma importância, que justamente motivou a alteração artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, residia no fato de que decisões judiciais de primeiro grau tinham eficácia universal, contra todos, especialmente no controle de constitucionalidade.

Na prática, pelos efeitos que a lei conferia às sentenças coletivas, essas decisões judiciais se equiparavam às decisões proferidas no controle concentrado de constitucionalidade, apesar de todos os requisitos constitucionais estabelecidos para o controle de constitucionalidade por via de ação. Entretanto, em relação a esse ponto, já havia o entendimento consolidado a nível jurisprudencial de que as ações coletivas não se destinam ao questionamento de lei em tese.

Dessa forma, por todos os aspectos, ressalvado o entendimento de que o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública seria ineficaz pela existência do microssistema de tutela coletiva e do mecanismo de complementariedade entre as normas, que avocaria a aplicação do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, a alteração feita pela Medida Provisória nº 1.570/97, que posteriormente foi convertida na Lei nº 9.494/97, representou um retrocesso na tutela de interesses e direitos difusos e coletivos, por comprometer a igualdade perante a lei, por ignorar a indivisibilidade que compõe a essência e a natureza dos direitos tuteláveis e a efetividade da prestação jurisdicional.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/15636884>. Acesso em: 07 out. 2022.
- _____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 07 out. 2022.
- _____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 07 out. 2022.
- _____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 07 out. 2022.
- _____. **Exposição de Motivos nº 149, de 25 de março de 1997, da Medida Provisória nº**

1.570, de 26 de março de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera as Leis nºs 8.437, de 30 de junho de 1992, e 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14308?sequencia=381>. Acesso em: 07 out. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1.243.887/PR.** 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 efeitos da sentença coletiva. Limitação territorial. Impropriedade. Revisão jurisprudencial. Limitação aos associados. Inviabilidade. Ofensa à coisa julgada. Recorrente: Banco Banestado S/A. Recorrido: Deonísio Rovina. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão, 19 de outubro de 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1091364&num_registro=201100534155&data=20111212&formato=PDF. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.134.957/SP.** 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 nº 1.243.887/PR, Rel. Min. Luís Felipe Salomão). Dissídio jurisprudencial demonstrado. Embargos de divergência acolhidos. Embargante: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Embargado: Caixa Econômica Federal e Outros. Relatora: Ministra Laurita Vaz, 24 de outubro de 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300519527&dt_publicacao=30/11/2016. Acesso em: 08 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.101.937/SP (Tema 1.075 da Repercussão Geral).** Constitucional e Processo Civil. Inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/85, com 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. Recorrente: Caixa Econômica Federal e Outros. Recorrido: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Relator:

Ministro Alexandre de Moraes, 08 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346690863&ext=.pdf>. Acesso em: 09 out. 2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É inconstitucional a delimitação dos efeitos da sentença proferida em sede de ação civil pública aos limites da competência territorial de seu órgão prolator**. Dizer o Direito, Manaus, 2021. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2021/04/o-art-16-da-lei-de-acao-civil-publica-e.html>. Acesso em: 07 out. 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e; MARQUES, Cláudia Lima; FINK, Daniel Roberto. FILOMENO, José Geraldo Brito; WATANABE, Kazuo; NERY JÚNIOR, Nelson; PFEIFER, Roberto; DENARI, Zelmo; OLIVEIRA FILHO, Vicente Gomes de (colaborador); BRAGA, João Ferreira (colaborador). **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: Comentado pelos autores do anteprojeto**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 11ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Aspectos polêmicos da ação civil pública**. Revista Jurídica, nº 337, p. 9-20, 2016.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 30ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Coisa Julgada no Processo Jurisdicional de Improbidade Administrativa**. In: OLIVEIRA, Alexandre Albagli (coord.); FARIAS, Cristiano Chaves de (coord.); GHIGNONE, Luciano Taques (coord.). Improbidade Administrativa. Salvador: Editora Juspodium, 2012, p. 419-429.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil. Volume 4 - Processo Coletivo**. 3ª Edição. Salvador: Editora Juspodium, 2008.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

Submetido em 09.10.2022

Aceito em 18.10.2022