

A velha questão do alcance espacial dos efeitos da sentença coletiva e sua iminente solução com repercussão geral pelo STF

Marcos Nassar

Doutorando em Direito Processual Civil pela PUC-SP. Mestre em Direito pela UFMS. Procurador da República no Ministério Público Federal em Campo Grande-MS. *E-mail:* marcaonassar@yahoo.com.br.

Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Pesquisadora e professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. *E-mail:* limaribas@uol.com.br.

Resumo: O artigo objetiva demonstrar que a ampla eficácia subjetiva e espacial da sentença coletiva é decorrência natural e lógica das características inerentes aos direitos transindividuais e da razão de ser da tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos. São expostas distorções oriundas da compreensão literal e isolada do art. 16 da LACP, que vincula a eficácia *erga omnes* da sentença coletiva aos “limites da competência territorial do órgão prolator”, para, em seguida, apresentar-se a interpretação doutrinária e jurisprudencialmente amadurecida no sentido de que, pela regra do art. 93 do CDC, a competência territorial no processo coletivo é fixada em simetria com o âmbito do dano discutido, espaço em que operam, por conseguinte, os efeitos da tutela jurisdicional. Essa interpretação pode vir a ser finalmente sedimentada pelo STF, no julgamento próximo do Recurso Extraordinário nº 1101937.

Palavras-chave: Sentença coletiva. Eficácia ampla. Vinculação à competência territorial. Interpretação. Julgamento pelo STF.

Sumário: 1 Introdução – 2 Efeitos da sentença e coisa julgada no processo coletivo: técnicas adequadas à tutela de direitos coletivos *latu sensu* – 3 Problemas do atual art. 16 da LACP: restrição dos efeitos da sentença coletiva à circunscrição do juízo competente? – 4 Interpretação sistemática do art. 16 da LACP: competência territorial no processo coletivo – 5 Retorno da questão ao STF pela via de controle difuso: o RE nº 1.101.937, com repercussão geral reconhecida – 6 Conclusão – Referências

1 Introdução

Busca-se, por meio deste artigo, revisitar a questão do alcance territorial dos efeitos da sentença no processo coletivo, em vista da aparente restrição incluída no art. 16 da Lei nº 7.347/85 (LACP), consubstanciada no fraseado “limites da competência territorial do órgão prolator”, posposto à afirmação de eficácia *erga omnes* do provimento. A revisitação da questão é oportuna porquanto o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, em fevereiro de 2020, repercussão geral no

exame de constitucionalidade dessa pretensa limitação, fundamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1101937, a ser brevemente julgado.¹

O objetivo é, pois, contribuir, ainda que modestamente, para o que Conrado Hubner Mendes chama de fase deliberativa pré-decisional do controle de constitucionalidade, correlacionada à tarefa de contestação pública, em que o debate sobre a questão a ser decidida transcende os lindes da Suprema Corte e alcança a esfera pública, com a apresentação dialética de argumentos que, uma vez considerados para a tomada de decisão, incrementam-lhe a legitimidade.²

Para tanto, a partir da revisão bibliográfica da matéria, são abordados, no texto, a razão de ser da eficácia *erga omnes* da sentença coletiva, os problemas suscitados pela redação do art. 16 da LACP, bem como as possibilidades interpretativas da regra. Apresenta-se também a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito, a qual, depois de anos de amadurecimento, vinha consolidando-se no sentido de posição doutrinária reafirmada em julgamento de sua Corte Especial, contra o qual foi interposto o apontado RE nº 1101937.

2 Efeitos da sentença e coisa julgada no processo coletivo: técnicas adequadas à tutela de direitos coletivos *lato sensu*

A sentença judicial possui aptidão para a produção de consequências no mundo jurídico. É o que se denomina eficácia natural, direta, principal ou interna da sentença.³ Essa eficácia pode, dependendo da demanda posta em juízo, direcionar-se a cinco espécies de efeitos: o declarativo, o constitutivo, o condenatório, o mandamental e o executivo. A eficácia é a aptidão para produzir efeitos, com os quais não se confunde: enquanto as eficácias estão contidas na sentença, são internas a ela, compondo-lhe o conteúdo – em que se expressam mediante os verbos utilizados no dispositivo: “condeno” (eficácia condenatória), “ordeno”, “mando” (eficácia mandamental), “declaro” (eficácia declaratória), “decreto”, “rescindir” (eficácia constitutiva), “determino a prática de tais atos executivos” ou fórmula similar (eficácia executiva) –, os respectivos efeitos, diversamente, são externos à sentença, pois “o efeito é algo que está necessariamente, por definição, fora daquilo que o produz”.⁴

¹ Um dos autores deste artigo já teve ensejo de tratar da interpretação do art. 16 da LACP. Cf. NASSAR, 2014. O presente trabalho aborda a questão sobretudo pelo prisma dado pela expectativa do julgamento a ser logo realizado pelo STF, sob a perspectiva constitucional, portanto.

² MENDES, 2012, p. 53-74.

³ SILVA, 2003.

⁴ MOREIRA, 1985, p. 8. Por outro lado, da sentença decorre outra ordem de efeitos, totalmente desvinculados de seu conteúdo e da demanda, os quais, portanto, não se baralham com seus efeitos internos. São os juntados ou anexados à sentença pela lei, por critérios de conveniência, e nada dizem com o perfil eficaz

Coisa julgada material, por sua vez, é “a porta por onde a sentença se estende, ‘para fora’ da relação jurídica processual, posto que sem se separar dela”, e decorre da junção: “eficácia declarativa e força formal de coisa julgada (preclusão)”.⁵ Porção da doutrina já a identificou com a eficácia declaratória da sentença. Porém, eficácia declaratória existe mesmo antes de passada a sentença em julgado, tempo em que ainda não há, obviamente, coisa julgada material, já que a coisa julgada formal, requisito para que exsurja aquela, ainda não se formou. Por essa razão, sustentou Liebman ser a coisa julgada não uma eficácia da sentença, mas uma qualidade que se lhe une aos efeitos para torná-los imutáveis. De fato, a coisa julgada não se confunde com a eficácia da sentença; é uma qualidade posterior, que emana com o trânsito em julgado. Como adverte, todavia, Ovídio Baptista, tal qualidade adere somente ao efeito declaratório, e não a todos os efeitos da sentença.⁶ É que, com exceção do efeito declaratório, são os demais absolutamente mutáveis: o condenatório pode desaparecer se, p. ex., após o trânsito em julgado, o credor remitir a dívida; o constitutivo, se, p. ex., as partes – a isso se estendendo o poder negocial – decidirem restituir as coisas ao *status* anterior à sentença, e assim por diante. Portanto, pode-se afirmar que coisa julgada material é a qualidade que adere ao efeito declaratório da sentença de mérito transitada em julgado, tornando-o imodificável, ressalvada a possibilidade de alteração em dadas hipóteses excepcionais.

Tais considerações valem tanto para o processo individual quanto para o coletivo. Sucede que, para se amoldar segundo a feição do direito material a ser protegido, o processo coletivo apresenta certas diferenças em relação ao processo tradicional, individual, uma das quais se encontra no alcance dos efeitos da sentença, bem como, por conseguinte, na extensão subjetiva da coisa julgada.

Essa diferença decorre do modo de ser dos direitos tutelados por meio do microsistema ou subsistema processual coletivo.⁷ Os direitos para os quais esse subsistema foi desenhado são primariamente os transindividuais, com titularidade múltipla e indeterminada – são direitos de um grupo de pessoas ou de toda a sociedade, e não de um sujeito individualmente considerado – e objeto indivisível, ou seja, a prestação devida não pode ser satisfeita ou ofendida senão mediante

daquela – tais efeitos podem ser anexados e desanexados da sentença sem que isso minimamente afete tal perfil. Exemplo desse tipo de efeito frequentemente apresentado é o da hipoteca judiciária, decorrência legal da sentença que condena o réu ao pagamento de uma prestação consistente em dinheiro ou em coisa. Veja-se que, se ao legislador conviesse desligar tal efeito dessa sentença, ela não deixaria de ser condenatória, pois nada têm os efeitos anexos da sentença com o seu espectro eficaz. Há ainda os efeitos reflexos da sentença, operantes na esfera jurídica de terceiros que possuem relação jurídica ligada por vínculo de prejudicialidade à relação jurídica deduzida em juízo.

⁵ MIRANDA, 1995, p. 309 e 194, respectivamente.

⁶ SILVA, 2003.

⁷ O núcleo desse microsistema é composto pelas normas da LACP e do Código de Defesa do Consumidor (CDC), cujos preceitos se complementam reciprocamente por força de disposições expressas inseridas nesses diplomas legais (ver art. 21 da LACP e art. 90 do CDC).

afetação da esfera jurídica de todos os titulares. De outra parte, o microsistema de tutela coletiva serve também aos direitos individuais homogêneos, que, apesar de serem individuais – como seu nome indica –, formam um conjunto unido por semelhança e origem comum, como se dá com as lesões de massa, notadamente na seara consumerista. A tutela coletiva desses direitos essencialmente individuais convém em vista de considerações sobre acesso à justiça, isonomia, eficiência e economia processuais.⁸ Em geral, associa-se a expressão “ação civil pública” aos direitos transindividuais e a locução “ação coletiva” (ou “ação civil coletiva”) aos individuais homogêneos.⁹

Como decorrência lógica da natureza dos direitos transindividuais, a sentença tendente a sua tutela, como também a respectiva coisa julgada, quando surge,¹⁰ operam *erga omnes*. Ora, se os titulares do direito são indeterminados, e este só pode ser satisfeito ou lesado em relação a todos conjuntamente, como se poderia limitar a abrangência da decisão a determinados sujeitos?¹¹ Não faria sentido que o julgamento aí somente atingisse as partes formais da relação jurídica processual, como sucede no processo individual. É preciso que a resolução judicial abarque, ao menos em regra, os titulares do direito pleiteado em substituição processual,

⁸ ZAVASCKI, 2011, p. 33-35 e p. 146. O art. 81 do CDC definiu os direitos transindividuais, que se dividem em difusos e coletivos, e os individuais homogêneos. Não obstante a precisa distinção entre essas espécies não seja cristalina, em face de muitos casos concretos, Teori Albino Zavascki realiza, em *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*, distinções conceituais bastante didáticas.

⁹ ZAVASCKI, 2011. O CDC adota essa terminologia: o Capítulo II do Título III denomina-se “Das ações coletivas para a defesa de interesses *individuais homogêneos*”, e o art. 91, primeiro desse capítulo, prevê “*ação civil coletiva* de responsabilidade pelos *danos individualmente sofridos*”. Porém, as leis e a jurisprudência amiúde não observam essa nomenclatura. Chamam, em geral, qualquer demanda relacionada ao processo coletivo de ação civil pública, ainda que se destine à defesa de direitos individuais homogêneos. Como exemplo, pode-se apontar a Lei nº 7913/89, que, segundo sua ementa, “[d]ispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários”, mas cuida, em realidade, de direitos individuais homogêneos. De toda forma, a distinção terminológica é útil, porquanto, a despeito de o processo ser coletivo em qualquer dos casos, os direitos transindividuais são totalmente diversos dos direitos individuais homogêneos, de sorte que o tratamento processual deve também ser diferente – e é, como se deduz da leitura dos arts. 91 e seguintes do CDC.

¹⁰ A coisa julgada material no processo coletivo inaugurado por ação civil pública tem pressupostos e limites subjetivos diferentes da coisa julgada que emana do processo individual, regido pelo Código de Processo Civil (CPC). Neste, a coisa julgada reclama como pressuposto decisão de mérito com cognição exauriente não mais passível de recurso (art. 502 do CPC), e seus limites subjetivos cingem-se às partes (art. 506 do CPC). A coisa julgada material no processo coletivo acerca de direitos transindividuais, por sua vez, afóra o apontado pressuposto, possui outro: um julgamento de procedência ou de improcedência cujo fundamento não seja insuficiência de provas (art. 16 da LACP). Em caso de improcedência por insuficiência de provas, não há coisa julgada. Isso se justifica pela circunstância de a tutela se dirigir a direito transindividual, em que o titular não é o autor da demanda, substituto processual, cuja eventual desídia ou má-fé na produção da prova não pode prejudicar os titulares (indeterminados) do direito. Assim, a formação da coisa julgada originária de uma ação civil pública é *secundum eventum litis vel probationis*, ou seja, a decisão torna-se ou não imutável, a depender do resultado do processo, combinado com a suficiência ou não de provas.

¹¹ ZAVASCKI, 2011.

bem como outros colegitimados extraordinários que também poderiam ter aforado a mesma demanda.¹²

Tal foi a solução apresentada inicialmente pelo sistema, primeiro no art. 18 da Lei nº 4.717/65 (que trata da ação popular)¹³ e depois no art. 16 da LACP (em sua redação original).¹⁴ O CDC, nos arts. 103 e 104, adotou, com mais detalhes, a mesma sistemática, disciplinando também a coisa julgada oriunda de ação coletiva (sobre direitos individuais homogêneos), introduzida no Direito Processual pela codificação consumerista.¹⁵

Convém, para finalizar o tópico, deixar explícito o seguinte: em rigor, *erga omnes* são a eficácia e os efeitos da sentença coletiva. Somente por consequência, a coisa julgada também passa a ostentar esse mesmo caráter *erga omnes*. A coisa julgada é qualidade que adere ao efeito declaratório emanado de decisão de mérito irrecorrível. Assim, se os efeitos da sentença, inclusive o declaratório, são *erga omnes*, a coisa julgada, por qualificar o efeito declaratório, ostenta também essa característica. Não se afigura equivocado, pois, dizer que a coisa julgada é *erga omnes*. No entanto, esclarece compreender que, a princípio, são os efeitos da sentença que operam *erga omnes*.¹⁶

3 Problemas do atual art. 16 da LACP: restrição dos efeitos da sentença coletiva à circunscrição do juízo competente?

Expôs-se, no item precedente, que os efeitos da sentença coletiva e a coisa julgada correspondente operam, em dadas hipóteses, *erga omnes*, ora como

¹² MAZZILLI, 2009. A imutabilidade aí impede a rediscussão da causa referente aos direitos transindividuais de titularidade dos substituídos por meio da repropositura da ação civil pública, seja pelo mesmo, seja por outro legitimado extraordinário (substituto processual).

¹³ “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.”

¹⁴ “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.”

¹⁵ Note-se que o CDC emprega de forma aparentemente diferenciada as expressões *erga omnes* e *ultra partes*. Parece, todavia, despidiêndia a distinção, uma vez que, com ambos os enunciados latinos, quer-se exprimir o mesmo: a coisa julgada envolve não só as partes do processo, mas também os demais colegitimados extraordinários – impedindo a repropositura por qualquer deles –, assim como os substituídos (titulares do direito discutido). Observe-se, ainda, que o regime de formação da coisa julgada em caso de direitos individuais homogêneos é um tanto diferente do anteriormente enunciado, respeitante às hipóteses de direitos transindividuais (difusos ou coletivos). É que, em relação aos direitos individuais homogêneos, por expressa disposição legal (art. 103, III, do CDC), só há coisa julgada (que também é *erga omnes*) em caso de procedência. Em sobrevindo sentença que julgue improcedente o pedido, ainda que por outro motivo que não a insuficiência de provas, não se forma a coisa julgada material. Foi a opção legislativa. Na seara dos direitos transindividuais homogêneos, a natureza *erga omnes* da coisa julgada que encobre a sentença de procedência é corolário da própria razão de ser da tutela coletiva na espécie: a proliferação atomizada da judicialização dos conflitos de massa deve dar lugar à sua solução molecularizada, por meio do processo coletivo, em prol da ampliação do acesso à justiça, da eficiência e economia processuais e da isonomia.

¹⁶ MARINONI; ARENHART, 2004.

decorrência lógica da natureza dos direitos tutelados, transindividuais, com titularidade múltipla e indeterminada e objeto indivisível, ora como corolário da própria razão de ser da tutela coletiva: a evidente conveniência de uma solução molecularizada dos conflitos de massa envolvendo direitos individuais homogêneos. Eis, em linhas gerais, o regramento definido no art. 18 da Lei nº 4.717/65 (ação popular), na redação original do art. 16 da LACP e no art. 103 do CDC.

Ocorre que a Medida Provisória nº 1.570-5/1997 (convertida na Lei nº 9.494/1997) alterou a redação do art. 16 da LACP com o escopo de lhe inserir restrição, consubstanciada no trecho “nos limites da competência territorial do órgão prolator”, a determinar espacialmente a eficácia *erga omnes* da sentença coletiva.¹⁷

Pode-se afirmar que poucas normas do ordenamento jurídico brasileiro receberam tantas e tão veementes críticas quanto a ora examinada. As objeções a ela dirigidas principiam sobre sua vigência: Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery defendem que ocorrera a revogação tácita desse art. 16 (na redação original) pelo art. 103 do CDC, que regulou inteiramente o instituto da coisa julgada no processo coletivo, de forma que aquele artigo já não mais vigorava quando da edição da medida provisória que pretendeu sua alteração. Sendo assim, essa medida provisória não poderia ter alterado o que não mais existia.

Para que a “nova redação” da LACP 16 pudesse ter operatividade (existência, validade e eficácia *formal* e, por consequência, *material*), deveria a L 9494/97 ter *incluído* na LACP o art. 16, já que não se admite, no direito brasileiro, a repristinação de lei (LICC 2º, §3º), e, ainda, a esse artigo incluído, dar nova redação.¹⁸

Tal conclusão não parece, todavia, adequada, porquanto o art. 2º, §3º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – a atualmente chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) –, a despeito de inadmitir a repristinação tácita, permite a expressa, decorrente de comando legal: “(...) [s]alvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.” Portanto, ainda que se repute revogado o art. 16 da LACP em sua redação original, a falta de técnica legislativa não justifica negar vigência, validade e eficácia à alteração levada a efeito pela Medida Provisória nº 1.570-5/1997.

Outro argumento contra a incidência do art. 16, em sua redação atual, levantado frequentemente é a afirmação de sua ineficácia e inocuidade, tendo em vista a não alteração do art. 103 do CDC – que não traz a restrição inserida naquele –, aplicável à ação pública por força do art. 21 da LACP.¹⁹ O argumento não convence, porém. É que o art. 103 do CDC é de 1990, ao passo que a modificação do art. 16

¹⁷ Eis a atual 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.”

¹⁸ NERY JR.; NERY, 2010, p. 1473 e 1475.

¹⁹ Cf. tal posição, p. ex., em NERY JR.; NERY, 2010, p. 1474-1475; e DIDIER JR.; ZANETI JR., 2008, p. 159-166.

da LACP se deu em 1997. Diante disso, pode-se dizer que, ao menos quanto aos direitos transindividuais (difusos e coletivos em sentido estrito), a nova redação do art. 16 da LACP revogou parcial e tacitamente, por ser posterior, o art. 103 do CDC.

De outra banda, mais um óbice amiúde invocado contra a famigerada alteração legislativa, este sim bastante robusto, consiste na alegação de sua inconstitucionalidade, seja pela ausência dos pressupostos constitucionais para a edição de medida provisória – não havia relevância e urgência, mormente porque o texto original vigorava há 12 anos sem impugnação –, seja por afronta aos princípios do acesso à justiça e da proporcionalidade.²⁰

Afigura-se, com efeito, inconstitucional o dispositivo. E não apenas pelas razões mencionadas no parágrafo anterior, mas também porque a evidente finalidade ínsita à redação conferida ao art. 16 da LACP foi restringir os efeitos da sentença e da coisa julgada que emanam da ação civil pública, a qual consubstancia garantia fundamental prevista no art. 129, III, da Constituição da República.²¹ Em se tratando de garantia fundamental, deve-se interpretar essa norma constitucional de molde a lhe conferir máxima efetividade, “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, como ela própria determina e impõe também o princípio do acesso à justiça.

Ora, a ação civil pública foi concebida e delineada em 1985, na LACP, como um instrumento com ampla eficácia (*erga omnes*) – como expressava o art. 16 da Lei até sua alteração em 1997 –, adequado, pois, à tutela dos direitos transindividuais que lhe embasaram a existência. Como se marcou no tópico antecedente, essa ampla eficácia decorre da própria natureza dos direitos objeto de proteção. Foi nesse contexto que, em 1988, a vigente Constituição previu como garantia fundamental a ação civil pública. Portanto, é evidente que a expressão “ação civil pública”, utilizada no texto constitucional, evoca as características essenciais do instituto jurídico, entre os quais indubitavelmente figura a tão ressaltada ampla eficácia de seu provimento, *erga omnes*, a abarcar todos os legitimados coletivos e substituídos no processo (titulares do direito transindividual).

Logo, não parece válido que o legislador infraconstitucional possa, olvidando por completo esse quadro, impor tacanha restrição à eficácia da tutela coletiva, cingindo-a aos “limites da competência territorial do órgão prolator”. Cuida-se de inconstitucional redução de garantia fundamental, que desfigura a ação civil pública ao lhe tolher um dos traços essenciais, ao arrepio do princípio da máxima efetividade dos direitos e garantias fundamentais.

²⁰ Nesse sentido, ver, por todos: MAZZILLI, 2009, p. 275; NERY JR.; NERY, 2010, p. 1474; e DIDIER JR.; ZANETI JR., 2008, p. 159-166.

²¹ CR/88: “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; (...)”

Sucedde que, não obstante a robustez da argumentação em favor da inconstitucionalidade da alteração do art. 16 da LACP, o STF, em ação direta de inconstitucionalidade, não concedeu liminar para suspender o efeito do preceptivo que trouxe a atual redação.²² O Tribunal acompanhou o relator, o qual, dispensando apenas um parágrafo de seu voto à questão, afirmou que, mesmo em sua redação original, o aludido artigo, interpretado sistematicamente, sempre cingiu os efeitos da sentença ao território de competência do órgão prolator, de sorte que a mudança de redação foi meramente “pedagógica”. A confusão ínsita ao fundamento da negativa de liminar é a mesma encontrada à base da alteração legislativa, isto é, como se pretende mostrar a seguir, misturaram-se dois institutos processuais inconfundíveis: eficácia sentencial e competência territorial.

É de se perceber, contudo, que a tese da inconstitucionalidade não foi sepultada, visto que, em seguida ao julgamento plenário do STF sobre a liminar, decisão monocrática declarou o prejuízo da ADI, por perda de objeto, de maneira que inexistiu exame de mérito.²³ E a negativa de liminar em ADI não firma a constitucionalidade da norma atacada, pois se fundamenta no singelo entendimento da Corte de que não estão presentes os pressupostos para concessão daquela, a liminar, p. ex., a urgência ou o risco de dano grave.²⁴

De todo modo, com esse julgamento do STF, a doutrina deparou com a espinhosa tarefa de interpretar o modificado art. 16 da LACP. A primeira dificuldade nessa tarefa decorre de que, textualmente, o dispositivo não se refere aos efeitos da sentença – pois, como assinalado na seção precedente, coisa julgada não se confunde com efeitos da sentença –, mas sim ao alcance da coisa julgada. Será então que a regra estabelece que o comando sentencial não pode ser mais alterado na circunscrição territorial do juízo prolator, mas é modificável nos demais foros? É certo que não, porquanto, como salientam Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, regra assim seria absurda: sentença indiscutível num lugar do território nacional, mas discutível noutros, é, ao fim e ao cabo, discutível, visto que seu efeito declaratório não foi obviamente revestido da qualidade de imodificabilidade. Não há aí coisa julgada. Com atecnia, o que se pretendeu com a redação alterado do preceito foi, em realidade, limitar espacialmente os efeitos da sentença.²⁵

Ocorre que os efeitos de toda e qualquer sentença, proferida em processo individual ou coletivo, operam em todo o território nacional: com a sentença de

²² ADI 1576 MC (BRASIL, 2003b, p. 29).

²³ Uma vez que “houve reedição do ato normativo atacado (Medida Provisória nº 1570), modificando-se-lhe, inclusive, o teor, com supressão do art. 2º, sem que o Requerente tivesse aditado a inicial”.

²⁴ Nesse sentido, ADI-MC 1921: “A concessão da liminar em ação direta de inconstitucionalidade pressupõe a relevância do pedido, o risco de manter-se com plena eficácia o ato e a conveniência do deferimento considerados os valores em jogo” (BRASIL, 1999b).

²⁵ MARINONI; ARENHART, 2004, p. 818.

divórcio, os ex-cônjuges tornam-se divorciados em todo o território brasileiro;²⁶ a partir da sentença que decreta a nulidade de um contrato, o contrato é nulo em todo o Brasil; a sentença condenatória ao pagamento de quantia produz efeitos igualmente em todo o território nacional, tanto que pode ser executada noutro foro que não aquele em que proferida (p. ex., o do local onde se encontram bens sujeitos à expropriação, ou o do atual domicílio do executado, como permite o art. 516, parágrafo único, do CPC) etc.

De outro lado, ocasionou uma disfunção sistêmica a contingência de ter-se alterado o art. 16 da LACP sem modificação similar do art. 18 da Lei nº 4.717/65, regra especial que rege a ação popular. Uma ação popular pode, em alguns casos (como na defesa do patrimônio público), ter a mesma causa de pedir e o mesmo pedido de uma ação civil pública. Num caso tal, sentença em ação civil pública deve sofrer a limitação inserida no art. 16 da LACP, ao passo que sentença em ação popular não sofre semelhante restrição?²⁷

A partir dessas considerações, logo se vê que os efeitos da sentença ou mesmo a coisa julgada nada têm que ver com a competência territorial do juízo prolator do *decisum*. A limitação pretendida com a mudança do art. 16 da LACP é absurda e pode levar a inúmeras sentenças contraditórias sobre um mesmo conflito, na contramão dos mais evidentes fundamentos e objetivos da tutela coletiva.²⁸ Consoante adverte Rodolfo de Camargo Mancuso:

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 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.²⁹

Além disso, a aplicação irrefletida do art. 16 da LACP pode tornar inútil a sentença proferida. Imagine-se o caso de pessoa jurídica, ré em ação civil pública, que poluiu grande parte de rio interestadual. Sobrevém sentença de procedência executiva, que determina fazer consistente na tomada de medidas para despoluir ou, ao menos, diminuir a poluição ao longo de toda a parte do rio afetada. Pois bem, por força da reportada regra, tal sentença não produziria efeitos quanto às

²⁶ Como lecionam Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery, não é possível limitar a dado espaço no território brasileiro os efeitos das decisões, “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!” (NERY JR., 2010, p. 1475).

²⁷ MAZZILLI, 2009, p. 276 e p. 561-563.

²⁸ Cf., nesse sentido, MAZZILLI, 2009, p. 276-277; GRINOVER, 2007, p. 939; e MANCUSO, 2007, p. 310.

²⁹ MANCUSO, 2007, p. 300.

partes do rio que extrapolam a competência territorial do juízo sentenciante, de sorte que a ré estaria desobrigada de tomar medidas nessas partes? Que efeitos reais teria essa sentença para proteger o direito violado? Nesse tipo de caso, só seria possível efetiva reparação do dano com a propositura de ações civis públicas em todos os foros abrangentes dos espaços atingidos? E a reparação dependeria não somente de os vários juízos julgarem procedentes os pedidos dessas demandas, mas também de o fazerem na mesma medida? E mais: para que a procedência em cada ação civil pública pudesse ocorrer na mesma medida, seria preciso que todos os pedidos dessas inúmeras ações fossem, senão idênticos, harmônicos entre si? Compadece-se a Constituição (que, além de estabelecer a ação civil pública como garantia fundamental, prevê os princípios do acesso à justiça, da proporcionalidade, bem como impõe a proteção ao meio ambiente) com esse tipo de situação, com a necessidade de conjugação quase impossível de circunstâncias, para que se possa adequadamente tutelar o direito violado?

Outra desordem também decorrente da literal aplicação do dispositivo é mostrada por Marcelo Abelha Rodrigues:

Não menos esdrúxulo é o inusitado fato de que a nova redação do art. 16 (coisa julgada nos limites da competência territorial) criou uma novel relação entre degrau jurisdicional e abrangência do julgado, qual seja, fez com que o réu na ACP que saiu vencido em primeiro grau de jurisdição seja estimulado a não recorrer, para evitar que uma decisão substitutiva da sentença proferida no tribunal tenha uma abrangência maior, que, portanto, lhe seja mais prejudicial, caso seja confirmada a sentença. Enfim, a cada degrau que se sobe em nível recursal ter-se-á um aumento dos limites subjetivos do julgado, já que aumentará o alcance territorial da competência do órgão prolator.³⁰

Com o embaraçoso intuito de driblar esse inusitado fenômeno processual, José dos Santos Carvalho Filho propugna que a expressão “competência territorial”, constante do art. 16 da LACP, refere-se unicamente ao órgão jurisdicional prolator da sentença, ou seja, ao juízo de primeiro grau, o que, de resto, segundo o autor, não ofenderia as regras constitucionais que traçam a competência mais alargada das cortes que, no julgamento dos recursos interpostos contra a sentença, substituem-na por seu aresto (art. 1008 do CPC).³¹ Com uma terceira interpretação, o STJ já teve oportunidade de afirmar que a “eficácia *erga omnes* circunscreve-se aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário”.³²

O problema do art. 16 da LACP consiste na extravagante vinculação entre competência territorial e efeitos da sentença (ou coisa julgada, na literalidade do

³⁰ ABELHA, 2009, p. 271-272.

³¹ CARVALHO FILHO, 2007.

³² REsp 293.407/SP (BRASIL, 2003a, p. 290).

dispositivo). Competência territorial é a parcela de jurisdição definida legalmente a ser exercida por dado órgão jurisdicional em determinado espaço geográfico. A previsão de competência territorial assenta em razões práticas, de organização do exercício da jurisdição, possibilitando a definição prévia sobre a qual órgão jurisdicional cabe apreciar cada demanda. É tema completamente alheio à disciplina dos efeitos da sentença ou dos limites subjetivos da coisa julgada.

Quanto a seus efeitos, irradia-os a sentença por todo o território nacional, como expressão da soberania estatal que é. A jurisdição é una, porquanto emana da soberania, também una; sua divisão em parcelas ou medidas a serem desempenhadas por cada juízo decorre tão somente de uma necessidade prática e organizacional. Cada juízo, porém, exerce a mesma e idêntica jurisdição. Daí se tira a conclusão de que a decisão jurisdicional é eficaz em todo o território sobre o qual se estende a soberania nacional.³³

Os efeitos da sentença dependem da feição do objeto litigioso do processo (pedido qualificado pela causa de pedir) e da extensão do julgamento de procedência, independentemente das dimensões da circunscrição territorial em que o julgador exerce jurisdição. Alcançam, pois, as pessoas que figuram nos polos da relação jurídica de direito material deduzida. Em se tratando de direitos transindividuais, com titulares indeterminados, é impossível limitar no espaço os efeitos da sentença, porquanto não é factível definir onde estão tais titulares.^{34 35}

4 Interpretação sistemática do art. 16 da LACP: competência territorial no processo coletivo

Teori Albino Zavascki sustenta interpretação do dispositivo legal a partir dos elementos histórico e sistemático, no sentido de que se refere apenas à ação coletiva (ou seja, à tutela de direitos individuais homogêneos), não abarcando, pois, a ação

³³ A sentença brasileira pode em certos casos produzir efeitos até mesmo em território estrangeiro, após a observância de certos requisitos da *lex fori*.

³⁴ Em vista de semelhantes considerações, conclui Rodolfo de Camargo Mancuso: “(...) [p]or conta disso e de todo o antes exposto, parece-me acertado o previsto no anteprojeto do *Código Brasileiro de Processos Coletivos*, versão dezembro 2005, em estudos no Ministério da Justiça, no §4º do art. 12: “A competência territorial do órgão julgador não representará limitação para a coisa julgada *erga omnes*” (MANCUSO, 2007, p. 323). Em princípio, poder-se-ia reputar despicienda previsão legal expressa desse jaez, dado que, como se mostrou, competência territorial e coisa julgada (ou efeitos da sentença) não têm relação entre si, de maneira que a mera inexistência de previsão expressa como a do hoje vigente art. 16 da LACP seria mais do que suficiente. Ocorre que a edição de regra como a referida pelo autor nada traria de prejuízos e tornaria estreme de dúvidas a desvinculação da coisa julgada e dos efeitos da decisão à competência territorial do juízo.

³⁵ Quanto aos direitos individuais homogêneos, os efeitos da decisão alcançam todos os seus titulares, que poderão pleitear em seu favor, em demanda individual, a liquidação e execução do julgado. Nesse caso, é possível, em tese, a restrição territorial. No entanto, a implementação dessa restrição, sobre causar inúmeros transtornos, vai de encontro aos mais elementares fundamentos e objetivos da tutela coletiva desses direitos, como já exposto.

civil pública (para proteção de direitos difusos e coletivos). Isso porque a Lei nº 9.494/1997 (resultante da conversão da MP nº 1.570-5/1997), cujo art. 2º alterou a redação do art. 16 da LACP, prevê em seu art. 2º-A limitação territorial somente em relação à sentença em ação coletiva.³⁶ Todavia, não parece se cuidar da interpretação mais adequada. Primeiro, porque a redação do art. 16 não faz menção alguma à ação coletiva ou aos direitos individuais homogêneos. Depois, porquanto a LACP, não obstante hoje também ser aplicável à proteção desses últimos direitos – pois compõe o microssistema do processo coletivo –, volta-se originária e precipuamente à tutela dos direitos transindividuais. De resto, o aventado art. 2º-A da Lei nº 9.494/1997, que se refere somente à ação coletiva, nem sequer constava da redação original dessa lei; foi acrescentado posteriormente pela MP nº 1.798-1/99.³⁷ Desse modo, como o art. 2º da Lei nº 9.494/1997 – que alterou o art. 16 da LACP – já constava da redação original da lei, não se afigura correto invocar os elementos histórico e sistemático de interpretação para embasar a conclusão de que o art. 16 só incide relativamente à ação coletiva. Por fim, é de observar que a Lei nº 9.494/1997 traz restrições de toda ordem à tutela jurisdicional contra a Fazenda Pública, não se cingindo ao trato das ações coletivas.

Em sentido diametralmente oposto ao preconizado por Zavascki, Ada Pellegrini Grinover propugna que a vigente redação do art. 16 da LACP só alcança as sentenças referentes a direitos difusos, pois só aí, nos termos do art. 103, I, do CDC, a coisa julgada é *erga omnes*, “exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas”, como consta do art. 16. Segundo a autora, esse preceito, no máximo, abarca também casos de direitos coletivos em sentido estrito, mas jamais de direitos individuais homogêneos, porquanto, para estes, o regime da coisa julgada é outro, previsto no art. 103, III, do CDC: só há coisa julgada na hipótese de procedência. Assim sendo, a ressalva do art. 16 quanto à improcedência por falta de provas demonstra – arremata a processualista – a total impertinência do dispositivo relativamente aos direitos individuais homogêneos. Segundo essa compreensão, a nova redação do art. 16 da LACP não alterou o art. 103, III, do CDC, pois os preceptivos cuidam de situações totalmente diversas.³⁸

Esse raciocínio soa sólido. Não está, contudo, livre de fundadas críticas. A primeira que se lhe pode opor é a seguinte: a LACP compõe com o CDC e outros diplomas o microssistema processual coletivo, de forma que, salvo manifesta

³⁶ ZAVASCKI, 2011, p. 66-67.

³⁷ A MP nº 1.798-1/99 foi reeditada com pouquíssima alteração redacional algumas vezes até a MP nº 2.180-35/01, ainda em vigor por força do art. 2º da EC 32/01.

³⁸ GRINOVER *et al.*, 2007, p. 940-941. Defendem idêntica interpretação: ABELHA, 2009, p. 256-257, e LENZA, 2008, p. 269-271. O STJ já teve ensejo de adotar esse entendimento (BRASIL, 2008c), o qual, porém foi objeto de reforma em embargos de divergência pela Segunda Seção do STJ, que aplicou de modo literal a limitação do art. 16 da LACP ao caso (BRASIL, 2010).

incompatibilidade, não há razão para diferenciar o regime da coisa julgada relativo aos direitos individuais homogêneos do regime concernente aos direitos transindividuais. E não parece haver, no particular, incompatibilidade ou peculiaridade que impeça a aplicação do art. 16 da LACP à sentença de procedência (com coisa julgada *erga omnes*) em ação coletiva, sobre direitos individuais homogêneos (art. 103, III, do CDC), sem impedir a incidência do preceptivo em ação civil pública, para a defesa de direitos transindividuais.

A crítica mais contundente à tal posição, entretanto, é esta: retiram-se os direitos individuais homogêneos do âmbito de incidência do art. 16 da LACP, porém se mantêm em tal âmbito justamente os direitos cuja natureza os torna frontalmente incompatíveis com a restrição contida no preceito, os transindividuais (difusos e coletivos), como amplamente exposto.³⁹

A melhor interpretação para o art. 16 da LACP parece ser ofertada por Hugo Nigro Mazzilli. Dado que, no sistema de tutela coletiva, a fixação da competência territorial é disciplinada pelo art. 2º da LACP, combinado com o art. 93 do CDC,⁴⁰ conclui-se que tal competência abrange todo o âmbito do dano objeto da causa de pedir, espaço em que, por conseguinte, estendem-se os efeitos da sentença *erga omnes* a que aduz o art. 16 da LACP.⁴¹

Com efeito, o art. 2º da LACP prevê a competência territorial absoluta do local do dano para a propositura das ações civis públicas.⁴² Essa regra é complementada pela noção de âmbito do dano regradada no art. 93 do CDC. Aquele artigo determina a competência do local do dano; este fixa, com base na extensão de tal local, o foro competente. Da interpretação combinada de ambos, dessome-se que o juízo ao qual incumbe processar a ação civil pública ou ação coletiva ostenta competência territorial absoluta abrangente de toda a extensão do dano (ocorrido ou potencial)

³⁹ No entanto, como ver-se-á, para solucionar o problema relativamente aos direitos metaindividuais, Ada Pellegrini Grinover *et al.* e Marcelo Abelha Rodrigues defendem a exegese do art. 16 da LACP à luz das regras do art. 93 do CDC, na linha da doutrina de Hugo Nigro Mazzilli.

⁴⁰ “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.” Esse artigo do CDC, situado no capítulo relativo às ações coletivas (direitos individuais homogêneos), não incide exclusivamente em relação a tais ações, mas também, por analogia, às ações civis públicas (direitos difusos e coletivos), uma vez que a razão de ser do preceito – pautada pelo âmbito do dano, real (dano causado) ou potencial (risco de dano) – se prende, indiferentemente, tanto aos casos de direitos individuais homogêneos, quanto aos de direitos transindividuais. É dizer, nas duas espécies ocorrem danos de âmbito local, regional e nacional, nada havendo o que as diferencie nesse aspecto, a ponto de se justificar uma disciplina de competência territorial diversa para cada qual. Daí a aplicação analógica do art. 93 do CDC para reger a competência territorial também das ações civis públicas, vocacionadas à defesa dos direitos transindividuais (difusos e coletivos). Confira-se, a propósito, este aresto em que o STJ aplicou o art. 2º da LACP e o art. 93 do CDC em caso de dano ambiental (relativo a direito difuso, portanto): BRASIL, 2009c.

⁴¹ MAZZILLI, 2009, p. 562.

⁴² Trata-se aí, claramente, de competência territorial, que a lei quis absoluta, e não de competência funcional, como consta do preceptivo legal.

que compõe a causa de pedir da demanda. As regras do art. 93 do CDC denotam, portanto, que a competência do juízo do processo coletivo não se cinge aos lindes do respectivo foro ou circunscrição territorial (comarca, seção ou subseção judiciária etc.), mas abarca todo o espaço territorial do dano. Desse modo, tal como o dano, a competência territorial aí pode apresentar dimensão local, regional ou até mesmo nacional.

Em vista dessa constatação, a interpretação do art. 16 da LACP não rende ensejo às disfunções acima indicadas, visto que, no processo coletivo, os limites do dano determinam os da competência, que, por seu turno, definem o alcance dos efeitos da sentença e a abrangência da coisa julgada. Tal solução oferta resposta adequada aos problemas acima ventilados, relacionados à incompatibilidade do art. 16 da LACP com a Constituição e às confusões conceituais por ele engendradas.⁴³

Em acréscimo, veja-se, em favor dessa conclusão, que o sistema perderia completamente o sentido se, ao mesmo tempo em que confere competência aos juízos das capitais para os casos de danos nacionais, como faz o art. 93, II, do CDC, restringisse os efeitos da decisão proferida sobre dano nacional à circunscrição territorial de competência do juízo prolator. Ora, qual seria o sentido de atribuir competência sobre dano nacional a órgão jurisdicional que só poderia resolvê-lo em âmbito local? Nenhum. Daí então se extrai mais uma razão para a interpretação acima apresentada, que se mantém perfeitamente nos limites exegéticos do texto normativo e atende aos valores e exigências práticas relacionadas à solução de conflitos coletivos.

5 Retorno da questão ao STF pela via de controle difuso: O RE nº 1.101.937, com repercussão geral reconhecida

Expôs-se, na seção 3, que a negativa de liminar pelo STF na ADI-MC 1576, amparada no fundamento pouco explicado de que a interpretação sistemática da redação original do art. 16 da LACP já limitava os efeitos da sentença ao foro do juízo sentenciante, não assentou a constitucionalidade do dispositivo, e menos ainda de tal interpretação sua, porquanto não se cuidou ali de exame do mérito da ADI, a qual perdeu objeto e foi extinta em seguida à análise dos pressupostos da liminar.

⁴³ Rodolfo de Camargo Mancuso (2007, p. 300) parece concordar com essa conclusão, entendendo inócua a alteração do art. 16 da LACP. Ada Pellegrini Grinover *et al.* (2007, p. 941-943) e Marcelo Abelha Rodrigues (2009, p. 272-273) propugnam a mesma solução quanto aos direitos difusos e coletivos. (No que tange aos individuais homogêneos, entendem que o art. 16 da LACP não se aplica, como noticiado acima.) De resto, sem embargo da redação do art. 93 do CDC, que se inicia com o estranho fraseado “(...) [r]essalvada a competência da Justiça Federal”, é de anotar que a jurisprudência e a doutrina têm entendido pela aplicação da norma também aos processos coletivos de competência da Justiça Federal: ver, p. ex., BRASIL, 1999a; BRASIL, 2008a; BRASIL, 2009c; e MAZZILLI, 2009.

Em face desse julgamento, a doutrina desenvolveu a interpretação apresentada na seção precedente, bem-sucedida em harmonizar, de forma lógica e consistente, a regra do art. 16 da LACP com o microsistema processual coletivo e a Constituição. Essa interpretação acabou acolhida pelo STJ. Inicialmente, a jurisprudência preponderante no Tribunal era no sentido da aplicação literal e isolada do artigo, tanto em ações civis públicas quanto em de ações coletivas.⁴⁴ Todavia, julgando recurso repetitivo no final de 2011, em processo relativo a direitos individuais homogêneos, a Corte Especial do STJ reviu a compreensão sobre o tema e passou a adotar, em linhas gerais, a posição explicada na seção anterior.⁴⁵

Em 2016, a Corte Especial do STJ reafirmou textualmente esse entendimento de 2011 no julgamento do EREsp nº 1134957/SP.⁴⁶ Em embargos de declaração, o Tribunal esclareceu que não houve “declaração de inconstitucionalidade, tampouco o afastamento do art. 16 da Lei nº 7.347/85, mas tão somente a interpretação do direito infraconstitucional”.⁴⁷ Contra esse julgamento, dois grandes bancos interpuseram recursos extraordinários, que vêm tramitando em conjunto no STF sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes. Cuida-se do RE nº 1101937.

Em 2018, numa primeira decisão monocrática,⁴⁸ o relator deu provimento aos recursos para anular o acórdão recorrido por suposta violação à cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CR), entendendo que, embora sem expressa declaração de inconstitucionalidade, o STJ afastou a incidência do art. 16 da LACP. Nessa decisão,

⁴⁴ Cf., p. ex., estes precedentes: AgRg no REsp 1.105.214/DF (BRASIL, 2011a); EREsp 411.529/SP (BRASIL, 2010); AgRg no REsp 573.868/RS (BRASIL, 2009c); EREsp 399.357/SP (BRASIL, 2009a); AgRg nos EREsp 253.589/SP (BRASIL, 2008b); AgRg no REsp 1.670.79/SP (BRASIL, 2009d); EREsp 2.934.07/SP (BRASIL, 2006, p. 327) e EREsp 3.993.57/SP (BRASIL, 2009a).

⁴⁵ Trata-se do paradigmático julgamento pela Corte Especial do REsp 1.243.887/PR (BRASIL, 2011b). Muito embora o processo cuidasse de direitos individuais homogêneos (direitos de inúmeros poupadores de instituição financeira ao pagamento dos chamados expurgos inflacionários), o art. 16 da LACP foi analisado não somente quanto a tais direitos; foi perscrutado de *per si*, relativamente à sua incidência em qualquer processo coletivo. Entretanto, como o aresto foi proferido em processo sobre direitos individuais homogêneos, poder-se-ia alegar que a posição adotada pela Corte, no que se refere a direitos transindividuais, não passou de *obter dictum*, dito periférico que, se retirado da fundamentação, não faria falta à sustentação da decisão, já que o caso se referia a direitos individuais homogêneos. Sendo assim, sua *ratio decidendi* não se aplicaria a direitos transindividuais, campo estranho ao precedente judicial, inclusive para fins de aplicação do regime dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC de 1973, então vigente). O precedente, assim, diria respeito unicamente aos direitos individuais homogêneos. Fala em favor desse raciocínio, aliás, a própria letra da ementa do acórdão, a qual, “[p]ara efeitos do art. 543-C do CPC”, dispõe sobre a “liquidação e a execução individual de sentença genérica”, o que denota clara referência aos direitos individuais homogêneos, únicos em relação aos quais faz sentido cogitar em sentença genérica, que demanda liquidação e execução individual. Seja como for, há precedentes posteriores de Turmas do STJ no mesmo sentido, especificamente sobre direitos transindividuais: cf. REsp 1.3491.88/RJ (BRASIL, 2016a) e REsp 1.3158.22/RJ (BRASIL, 2015). Mas se encontram ainda, por outro lado, precedentes posteriores ao paradigmático julgamento do REsp 1.243.887/PR (BRASIL, 2011b), aplicando o art. 16 da LACP a partir da noção de foro, e não de âmbito do dano (ver, p. ex., AgInt nos EDcl no REsp 1.4738.20/RS (BRASIL, 2019a).

⁴⁶ EREsp 1.1349.57/SP (BRASIL, 2016b). O recurso, interposto pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), refere-se à ação coletiva para revisão de contratos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional (SFH).

⁴⁷ Corte Especial, EDcl nos EREsp 1.1349.57/SP (BRASIL, 2017a).

⁴⁸ RE 1.1019.37 (BRASIL, 2018b).

restou consignado, ainda, que, “diferentemente do alegado, o Supremo Tribunal Federal não decidiu o presente tema com efeitos vinculantes no RE-RG (Tema 499) 612.043/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, em 10/05/2017, que declarou a constitucionalidade do art. 2º-A da Lei nº 9.494/97”.⁴⁹

Em agravo interno contra essa decisão, o relator reconsiderou-a ao verificar que o acórdão recorrido havia sido proferido pela Corte Especial do STJ.⁵⁰ Contudo, na mesma decisão em que realizou juízo de retratação, o relator monocraticamente deu outra vez provimento aos recursos, dessa feita, para reformar o acórdão recorrido por divergência com entendimento firmado pelo STF. Um dos fundamentos a amparar essa segunda decisão parece contrariar a parte da fundamentação da primeira que se transcreveu no parágrafo anterior: “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 (...)”. Outro fundamento dessa segunda decisão foi o de que, “no que pertine (*sic*) à limitação territorial a que alude o artigo 16 da Lei nº 7.347/1985, esta Suprema Corte, no julgamento da ADI-MC 1576, confirmou a constitucionalidade do dispositivo” – o que não se deu, como já explicado, tanto que o STF reconheceu na sequência a repercussão geral da questão a ser julgada.

Em novo agravo interno, o relator reconsiderou também essa segunda decisão, apenas com estes termos: “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.”⁵¹

Em fevereiro de 2020, o STF reconheceu, por maioria, vencido o ministro Edson Fachin, repercussão geral na questão da (in)constitucionalidade do art. 16 da LACP, discutida nos recursos extraordinários.⁵² No mesmo mês, a Procuradoria-Geral da República requereu “o destaque do processo para apresentação em mesa ou inclusão na pauta de julgamento presencial do Plenário, tendo em vista a relevância da questão jurídica em debate, nos termos dos arts. 4º e 5º da Resolução nº 587/2016 do Supremo Tribunal Federal”.⁵³ O requerimento foi indeferido pelo relator, sob a

⁴⁹ Esse dispositivo trata de questão diversa da que é objeto do art. 16 da LACP. Confira-se: “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. Parágrafo único. Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços.”

⁵⁰ RE 1.1019.37 AgR (BRASIL, 2018a).

⁵¹ BRASIL, 2019b.

⁵² “Revela especial relevância, na forma do art. 102, §3º, da Constituição, a questão acerca da constitucionalidade do art. 16 da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 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” (BRASIL, 2020g).

⁵³ BRASIL, 2020g.

fundamentação de que “(...) [o] julgamento em ambiente virtual não prejudica a discussão sobre a matéria, prevalecendo, portanto, a faculdade regimental conferida ao relator pelo art. 317, §5º, do RISTF, com redação da Emenda Regimental 51/2016, de submissão do agravo interno a julgamento por meio eletrônico”.⁵⁴

Na sequência, o relator suspendeu, com base no art. 1.035, §5º, do CPC, todos os processos que tratam da questão.⁵⁵ E, em embargos de declaração, explicou que a suspensão alcança todo e qualquer processo em que a aplicação do art. 16 da LACP esteja em discussão não alcançada por preclusão.⁵⁶

Por último, após indeferir requerimentos de ingresso como *amici curiae* de inúmeras entidades,⁵⁷ o relator, em reconsideração, admitiu em tal condição pequena parcela dos requerentes,⁵⁸ em virtude do adiamento do julgamento, que estava marcado para a sessão de 16 de dezembro de 2020, mas dois dias antes dessa data foi excluído da seção.⁵⁹

Pois bem, os solavancos constatados nesse pequeno histórico de tramitação do RE nº 1101937, em contraste com a importância capital do julgamento para o sistema de tutela coletiva no país, sinalizam para a necessidade de ampliação do debate externo ao Tribunal, em sede de contestação pública, a cujos esforços pretende-se somar este artigo.⁶⁰

A interpretação explicada no tópico antecedente, engendrada e amadurecida na doutrina, bem como adotada, após debates em inúmeros recursos anteriores, pelo STJ, preserva o espírito por assim dizer do sistema processual coletivo, em consonância com a previsão constitucional de acesso à justiça, inclusive coletivamente por meio de ação civil pública, garantia constitucional cuja efetividade deve ser resguardada enquanto instrumento com ampla eficácia para tutela de direitos transindividuais e individuais homogêneos (art. 129, III, da CR).

Em vista disso, terá o STF no julgamento que se avizinha oportunidade de, valendo-se dessa refletida e amadurecida compreensão do art. 16 da LACP, fixá-la como interpretação conforme a Constituição do dispositivo, pacificando a questão no

⁵⁴ BRASIL, 2019c.

⁵⁵ RE 1.101.937 (BRASIL, 2020f).

⁵⁶ EDcl no RE 1.101.937 (BRASIL, 2020a).

⁵⁷ Houve três decisões monocráticas nesse sentido: RE 1101937, julgado em 30 de abril de 2020 (BRASIL, 2020a); RE 1.101.937, julgado em 14 de setembro de 2020 (BRASIL, 2020b), e RE 1.101.937, julgado em 10 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020e).

⁵⁸ Foram admitidos apenas a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF), o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE), o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

⁵⁹ RE 1.101.937 (BRASIL, 2020d).

⁶⁰ Sobre a função legitimadora da qualidade deliberativa no controle de constitucionalidade, inclusive em sua dimensão externa ao Tribunal, cf. MENDES, 2012, p. 53-74.

sentido de que a “competência territorial do órgão prolator” ali referida corresponde a toda a dimensão do dano (real ou potencial) delineado na causa de pedir da demanda.⁶¹

6 Conclusão

Buscou-se demonstrar que a amplitude eficaz, em sentido subjetivo e espacial, do provimento jurisdicional coletivo decorre natural e logicamente das características inerentes aos direitos transindividuais a serem tutelados, bem como, quanto aos direitos individuais homogêneos, da razão de ser de sua proteção coletiva.

Apresentaram-se então os problemas e distorções sistêmicas ocasionados pela compreensão literal e isolada que à primeira vista ressaí do vigente art. 16 da LACP, para, em seguida, expor-se a interpretação doutrinariamente concebida e maturada – em harmonia com o sistema de tutela coletiva e com a Constituição – no sentido de que, pela regra do art. 93 do CDC, a competência territorial no processo coletivo é fixada em simetria com o âmbito do dano discutido, espaço em que operam, portanto, os efeitos da tutela jurisdicional.

Essa interpretação, que após muitas reflexões e discussões já vinha sendo perfilhada pelo STJ, em breve pode vir a ser finalmente sedimentada pelo STF.

Campo Grande, 10 de agosto de 2020.

The Old Question on Spatial Effects of Class Action Judgment and Its Imminent Solution with General Repercussion by the Supreme Court of Brazil

Abstract: The paper aims to demonstrate that the broad subjective and spatial effectiveness of class action judgment is a natural and logical consequence of the characteristics inherent to diffuse and collective rights and of the *raison d'être* of collective protection of homogeneous individual rights. Distortions arising from the literal and isolated understanding of article 16 of Law N° 7.347/85, which links the *erga omnes* effectiveness of class action judgment to the territorial jurisdiction of the court, are presented, to then present the doctrinal and jurisprudentially matured interpretation that, by the rule of article 93 of Law N° 8.078/90, territorial jurisdiction for class action is fixed in symmetry with the scope of the damage discussed, a space in which, therefore, the judgment effects operate. That interpretation may be finally settled by the Supreme Court of Brazil, in the soon to come judgment of the Extraordinary Appeal N° 1101937.

Keywords: Class Action Judgment. Wide Effectiveness. Link to Territorial Jurisdiction. Interpretation. Supreme Court of Brazil.

Referências

ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

⁶¹ Quanto à viabilidade da técnica de interpretação conforme em controle difuso de constitucionalidade, veja-se recente precedente do STF em que a técnica foi utilizada: RE 593.849 (BRASIL, 2017b).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Conflito de Competência 57.558/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 12 de setembro de 2007. *DJe*: Brasília, DF, 3 mar. 2008a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.473.820/RS. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 21 de março de 2019. *DJe*: Brasília, DF, 28 mar. 2019a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). Conflito de Competência 28.003/RJ. Relator: Min. Nilson Naves, em 24 de novembro de 1999. *DJe*: Brasília, DF, 1999a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). Embargos de Divergência no Recurso Especial 399.357/SP. Relator: Min. Fernando Gonçalves, 09 de setembro de 2009. *DJe*: Brasília, DF, 14 dez. 2009a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). Embargos de Divergência no Recurso Especial 411.529/SP. Relator: Min. Fernando Gonçalves, 10 de março de 2010. *DJe*: Brasília, DF, 24 mar. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso Especial 1.018.214/PR. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 02 de junho de 2009. *DJe*: Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Agravo Regimental no Recurso Especial 1.105.214/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, 05 de abril de 2011. *DJe*: Brasília, DF, 08 abr. 2011a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial 1.315.822/RJ. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze, 24 de março de 2015. *DJe*: Brasília, DF, 16 abr. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Agravo Regimental no Recurso Especial 573.868/RS. Relator: Min. João Otávio de Noronha, 15 de outubro de 2009. *DJe*: Brasília, DF, 26 out. 2009c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Embargos de Divergência no Recurso Especial 293.407/SP. Relator: Min. Barros Monteiro, Relator para o acórdão: Min. Ruy Rosado de Aguiar, 22 de outubro de 2002. *DJe*: Brasília, DF, 07 abr. 2003a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Recurso Especial 1.3491.88/RJ. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 10 de maio de 2016. *DJe*: Brasília, DF, 22 jun. 2016a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 253.589/SP. Relator: Min. Luiz Fux, 04 de junho de 2008. *DJe*: Brasília, DF, 01 jul. 2008b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Embargos de Declaração nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.1349.57/SP. Relator: Min. Francisco Falcão, 17 de maio de 2017. *DJe*: Brasília, DF, 06 jun. 2017a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.1349.57/SP, Relatora: Min. Laurita Vaz, 24 de outubro de 2016. *DJe*: Brasília, DF, 30 nov. 2016b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Embargos de Divergência no Recurso Especial 293.407/SP. Relator: Min. João Otávio de Noronha, 07 de junho de 2006. *DJe*: Brasília, DF, 01 ago. 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Recurso Especial 1.243.887/PR. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 19 de outubro de 2011. *DJe*: Brasília, DF, 2011b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Agravo Regimental no Recurso Especial 167.079/SP. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 19 de março de 2009. *DJe*: Brasília, DF, 30 mar. 2009d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 411.529/SP. Relator: Min. Nancy Andrighi, 24 jun. 2008. *DJe*: Brasília, DF, 05 ago. 2008c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1576. Relator: Min. Marco Aurélio, 16 de abril de 1997. *DJe*: Brasília, DF, 06 jun. 2003b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1921. Relator: Min. Marcos Aurélio, 2 de dezembro de 1998. *DJe*: Brasília, DF, 12 mar. 1999b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 593.849. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de outubro de 2016. *DJe*: Brasília, DF, 5 abr. 2017b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 1.101.937. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 30 de novembro de 2018. *DJe*: Brasília, DF, 05 dez. 2018a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 1.101.937. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 30 de abril de 2020. *DJe*: Brasília, DF, 07 maio 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937. Rel. Min. Alexandre de Moraes, 14 setembro de 2020, *DJe*: Brasília, DF, 14 set. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 03 de setembro de 2018. *DJe*: Brasília, DF, 06 set. 2018b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 16 de abril de 2020. *DJe*: Brasília, DF, 22 abr. 2020c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 16 de dezembro de 2020. *DJe*: Brasília, DF, 17 dez. 2020d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 10 de dezembro de 2020. *DJe*, Brasília, DF, 14 dez. 2020e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 16 de abril de 2020. *DJe*: Brasília, DF, 22 abr. 2020f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937/RG. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 de fevereiro de 2020. *DJe*: Brasília, DF, 27 fev. 2020g. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339554333&ext=.pdf>. Acesso em 6 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.101.937/SP. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 26 de fevereiro de 2019. *DJe*: Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341839310&ext=.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.101.937. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 14 de fevereiro de 2019. *DJe*: Brasília, DF, 2019c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339538029&ext=.pdf>. Acesso em 6 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública*: comentários por artigo (Lei 7.347, de 24/7/85). 6 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*: processo coletivo. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2008. v. 4.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/1985 e legislação complementar. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART. Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 3. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 22. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Conrado Hubner. Projeto de uma corte deliberativa. In: VOJVODIC, Adriana; PINTO, Henrique Motta; GORZONI, Paula; SOUZA, Rodrigo Pagani de (org.). *Jurisdição constitucional no Brasil*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 53-74.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Atualização legislativa de Sérgio Bermudes. 4. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1995. t. I.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Conteúdo e efeitos da sentença: variações sobre o tema. *Revista de processo*, São Paulo, v. 40, p. 7-12, 1985.

NASSAR, Marcos. Os efeitos da sentença coletiva e a restrição do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Mudança de jurisprudência no STJ? *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, n. 42-43, p. 225-266, jan./dez. 2014.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado: e legislação extravagante*. 11. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Sentença e coisa julgada*. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 5. ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

Recebido em: 11.08.2020

Aprovado em: 15.01.2021

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASSAR, Marcos; RIBAS, Lídia Maria. A velha questão do alcance espacial dos efeitos da sentença coletiva e sua iminente solução com repercussão geral pelo STF. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte, ano 29, n. 113, p. 241-261, jan./mar. 2021.
