



**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**

**MÁRCIO CABRAL SCHMITZ NETO**

**TEMA 1075/STF – ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 16 DA  
LEI N. 7.347/85 À LUZ DO DECIDIDO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº**

**1.101.937**

Tubarão

2021

**MÁRCIO CABRAL SCHMITZ NETO**

**TEMA 1075/STF – ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 16 DA  
LEI N. 7.347/85 À LUZ DO DECIDIDO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº  
1.101.937**

Monografia apresentada ao Curso de Direito  
da Universidade do Sul de Santa Catarina  
como requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e Sociedade

Orientador: Prof. Cristiano de Souza Selig, Esp.

Tubarão

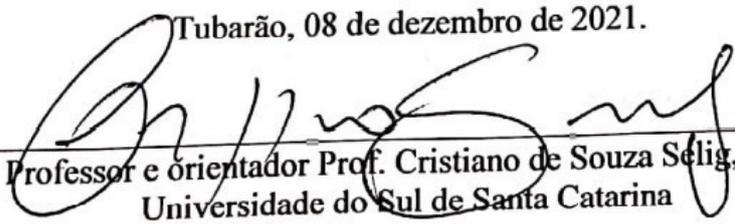
2021

**MÁRCIO CABRAL SCHMITZ NETO**

**TEMA 1075 – ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 16 DA LEI N.  
7.347/85 À LUZ DO DECIDIDO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.101.937**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 08 de dezembro de 2021.



---

Professor e orientador Prof. Cristiano de Souza Selig, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. Wilson Demo  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. Jean Roussenoq  
Universidade do Sul de Santa Catarina

Ao meu maior herói, meu orgulho, minha luz,  
meu guia, minha referência, meu amigo,  
minha inspiração, meu professor, meu perfil,  
meu passado e futuro, você bem sabe, apesar  
da programação, desde muito tempo atrás já  
era, e sempre será, por você, pai.

## AGRADECIMENTOS

De maneira indispensável, agradeço e agradecerei sempre, primeiramente, não apenas pela conclusão deste trabalho, mas por tudo que acontece em minha vida, àquele que tem me dado forças e me amparado incondicionalmente, ao nosso Senhor Jesus Cristo.

Aos meus pais e irmã, por toda a formação do meu caráter, que culminara na conclusão do presente trabalho. Não existirão maiores lições tais como as quais outrora recebi, e ainda receberei de vocês.

Aos amigos e colegas que a vida me deu, agradeço por terem dado todo suporte mental e emocional para controlar o desgaste enfrentado nessa fase difícil da minha vida, e pela paciência acerca da minha ausência nestes últimos meses, a compreensão sempre se fez presente no nosso grupo, e eu não esperava menos de vocês.

Aos profissionais destes longos períodos de estágio por toda experiência compartilhada, principalmente aos membros do Corpo de Bombeiros Militar de Jaguaruna, Dra. Francine Crespo Viegas e aos agentes da Polícia Civil de Tubarão, em especial ao delegado Felipe Samir Ferreira Andrade.

Aos senhores Henrique Uliano Comeli e Nohan Monteiro Santos, que considero meus irmãos, agradeço por me aturarem durante estes longos anos de curso, sei que meu jeito de ser muitas vezes é uma chatice, a paciência de vocês comigo foi tamanha que fica inviável simbolizar toda minha gratidão em tão poucas palavras, de modo geral, obrigado por me carregarem até aqui, estarei orando e torcendo por vocês, seja lá qual for o caminho que irão escolher.

Especialmente, agradeço ao meu maior incentivador e também a pessoa que mais se dedicou em me ajudar a concluir este trabalho, meu amigo e colega de curso, Alisson Vitorassi da Silva. É imensurável tudo que fizeste por mim e por outros colegas, compartilhando da sua inesgotável fonte de conhecimento de maneira altruísta e com o mais profundo zelo.

Ao meu professor e orientador, Cristiano de Souza Selig, que se prontificou e aceitou de imediato minha proposta de projeto de pesquisa e me instruiu com excelência, indicando os melhores caminhos para que este trabalho fosse concluído.

Por fim, diante do meu maior defeito que é o saudosismo, agradeço a todos os meus entes queridos, dos quais já não fazem parte deste plano, mas que evidentemente eu gostaria que fizessem, e que de alguma forma, contribuíssem para que eu chegasse até aqui. Enquanto eu estiver vivo, vocês também estarão, continuem olhando por mim.

“A vida nem sempre segue nosso querer, mas é perfeita naquilo que tem de ser. (...) Nada, absolutamente nada, é por acaso.” (XAVIER, Chico).

## RESUMO

O **objetivo** desta pesquisa é analisar a constitucionalidade do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, ante o Tema 1075 segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator. Quanto à **metodologia** utilizada para a realização da presente monografia, classifica-se como pesquisa exploratória e abordagem qualitativa. Em relação aos procedimentos de **coleta de dados**, utilizou-se o bibliográfico e o documental. O **resultado** apresentado do estudo demonstrou que o Plenário Virtual tomou a decisão pelo reconhecimento da repercussão geral acerca da discussão no RE 1101937, e fixaram tese alternativa sobre a matéria a respeito da inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei N. 7.347/85. Após a realização da pesquisa, **concluiu-se** que o acórdão final acerca da matéria, traz a decisão de declaração da inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei n. 7.347/85, que gerava grave prejuízo à isonomia e efetividade da prestação jurisdicional, alterando-se e determinando-se novas regras quanto a competência para julgamento das ACPs.

Palavras-chave: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação Civil Pública.

## ABSTRACT

The **objective** of this research is to analyze the constitutionality of art. 16 of Law n. 7.347/1985, before Theme 1075 according to which the judgment in the public civil action will make res judicata erga omnes, within the limits of the territorial jurisdiction of the issuing body. As for the methodology used to carry out this monograph, it is classified as exploratory research and qualitative approach. Regarding data collection procedures, bibliographic and documentary data were used. The results of the study displayed that the Physical Plenary and the Virtual Plenary took the decision to recognize the general repercussion on the discussion in RE 1101937 and reaffirmed prevailing jurisprudence on the matter regarding the unconstitutionality of article 16 of Law No. 7347/85. After conducting the research, it was concluded that the final judgment on the matter brings the decision to declare the unconstitutionality of article 16 of Law n. 7,347/85, which caused serious harm to the equality and effectiveness of the legal provision, changing and establishing new rules regarding the competence for judgment of the PCA.

**Keywords:** Extraordinary Resource. General Repercussion. Public Civil Action

## **LISTA DE SIGLAS**

ACP - Ação Civil Pública

ADCT - Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CFRB - Constituição da República Federativa do Brasil

CPC - Código de Processo Civil

LACP - Lei de Ação Civil Pública

MP - Medida Provisória

RE - Recurso Extraordinário

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI N. 7.347/85.....</b>	<b>16</b>
2.1	ASPECTOS GERAIS E DEFINIÇÕES DA LEI N. 7347/85 .....	16
2.2	INTERESSES E DIREITOS QUE SÃO OBJETOS DA PROTEÇÃO DA LEI N. 7.347/85 .....	20
2.3	DEMAIS PECULIARIDADES DA LEI N. 7.347/85 .....	21
2.4	O ARTIGO 16 DA LEI N. 7.347/85.....	22
2.5	COISA JULGADA NAS AÇÕES COLETIVAS.....	25
<b>3</b>	<b>O TEMA 1075 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....</b>	<b>28</b>
3.1	APRESENTAÇÃO .....	28
3.2	REPERCUSSÃO GERAL .....	31
3.3	<i>LEADING CASE</i> - RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.101.937 .....	34
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 16 DA LEI Nº 7.347/85 À LUZ DO DECIDIDO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.101.937.....</b>	<b>40</b>
4.1	O PARÂMETRO CONSTITUCIONAL PARA VERIFICAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE.....	40
4.2	O ENTENDIMENTO DOS PARTICIPANTES DO TEMA 1075 E DO RE Nº 1.101.937 .....	42
4.2.1	<b>Voto da Ministra Cármen Lúcia.....</b>	<b>43</b>
4.2.2	<b>Voto do Ministro Nunes Marques.....</b>	<b>44</b>
4.2.3	<b>Voto do Ministro Edson Fachin .....</b>	<b>46</b>
4.2.4	<b>Voto da Ministra Rosa Weber .....</b>	<b>46</b>
4.2.5	<b>Voto do Ministro Ricardo Lewandowski .....</b>	<b>48</b>
4.2.6	<b>Voto do Ministro Gilmar Mendes.....</b>	<b>48</b>
4.2.7	<b>Voto do Ministro Marco Aurélio .....</b>	<b>49</b>
4.2.8	<b>Manifestação da Procuradoria-Geral da República .....</b>	<b>50</b>
4.3	DECISÃO FINAL DO RE 1.101.937.....	51
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>53</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>53</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>58</b>
	<b>ANEXO A – RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.101.937.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inaugurando a defesa constitucional dos interesses coletivos, estabeleceu, em seu artigo 129, III, o instrumento processual denominado Ação Civil Pública.

Ao conceituar a ação civil pública, destaca-se que ela tem como principal objetivo proteger os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, dos causadores de um dano público. (BRASIL, 1985).

Dada a relevância e a importância do epígrafado instrumento, a lei atual, diga-se a Lei nº: 7.347/85, estabelece que a ação civil pública faz coisa julgada, e sua eficácia será *erga omnes*, mas nos limites da competência territorial do órgão prolator, conforme dispõe o artigo 16 da Lei n. 7.347/85. Assim veja:

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 (BRASIL, 1985).

Ademais, com a determinação do texto legal no tocante a sentença ter eficácia *erga omnes*, com a ressalva de que será nos limites da competência territorial do órgão prolator, isso acabara impossibilitando, por exemplo, a extensão dos efeitos da sentença a outro Município/Estado (dependendo do juízo que prolatou a sentença) que fosse atingido por um amplo dano ambiental.

Em síntese, essa lei restringiu a eficácia subjetiva (para quem foi submetida) da coisa julgada em ação coletiva. Entretanto, por força do artigo 21 da lei de ACP e do artigo 90 do CDC, são aplicáveis as normas processuais do Código de Defesa do Consumidor na própria ACP, ou seja, há um conflito entre o entendimento das normas, como veremos a seguir.

Essa interação entre as duas áreas (CDC e LACP), denominada doutrinariamente de diálogo das fontes, tornou possível que as ações civis públicas pudessem ser utilizadas para a defesa de interesses individuais homogêneos em geral.

O resultado dessa união do art. 90 do CDC com o art. 21 da LACP, ficou conhecido como **princípio da integração**, que estabeleceu um microssistema de tutela de direitos coletivos no qual esse princípio integra ambos os diplomas e conduz as regras gerais do microssistema processual coletivo. (ANDRADE ADR; ANDRADE LAN; MASSON, 2015, p. 74-76).

No ponto, registre-se que o Código de Defesa do Consumidor é utilizado de maneira similar nas ações coletivas, porém de modo um pouco diverso à Lei n. 7.347/85, como explicado. Apesar de ser utilizado em ações coletivas, o artigo 103 do CDC não menciona que haverá limitação na competência do órgão do juiz prolator da sentença, conforme legislação vigente:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:  
I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

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

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

[...] (BRASIL, 1990)

Com o advento do art. 103 do CDC, há de se pensar que existe uma possível revogação tácita do artigo 16 da Lei de ACP, cogita-se que o art. 103 do Código do Consumidor, em especial, seus incisos I e II, teria repetido a regra do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, este dispositivo teria sido, quando então da promulgação daquele Código, revogado, mesmo que tacitamente. (BUENO, 2010, p. 233)

Diante do exposto, conseqüentemente, gerou-se uma discussão acerca da constitucionalidade do artigo 16 da Lei de ACP, ora, existiam controvérsias acerca de sua redação e utilização, já que a necessidade de propositura/ingresso de diferentes ações coletivas a respeito da mesma situação poderia e provavelmente geraria decisões conflitantes. (MAZZILLI, 2002, *apud* NEVES, 2020, p.82)

Boa parte da doutrina aponta que a criação deste artigo legal tinha o propósito de enfraquecer o instrumento jurídico em prol da proteção da Fazenda Pública, diminuindo consideravelmente o número de participantes no polo ativo da ação.

Ambos os dispositivos (art. 16 da LACP e art. 2.º-A da Lei 9.494/1997) foram obra da atuação legislativa do Poder Executivo Federal, que ao que tudo indica, legislou em causa própria, ora, considerando que a Fazenda Pública é assídua frequentadora do polo passivo em ações coletivas, a intenção teria sido a de enfraquecer tal instrumento jurídico, coibindo a eficácia da sentença de procedência aos lesados que residam na comarca, seção ou subseção do juiz prolator. (ANDRADE ADR; ANDRADE LAN; MASSON, 2015, p.245).

Destaca-se também outra crítica à má utilização desse artigo de lei, agora acerca do instituto da coisa julgada junto da limitação territorial trazida no artigo 16 da Lei n. 7.347/85.

Quando interpretamos o artigo de forma literal fica claro que ele é completamente inviável quando comparado aos objetivos das tutelas coletivas, principalmente no que diz respeito à mutabilidade da sentença, veja-se, houve uma confusão entre as técnicas processuais utilizadas, não se devendo restringir a eficácia da decisão a limites geográficos do órgão prolator da sentença e sim a abrangência do dano causado. (ZAVASCKI, 2017, p. 71-73)

Tal previsão legal afronta e frustra todas criações legislativas voltadas à diminuição no número de processos, gerando uma maior celeridade naqueles que estiverem em trâmite, contradizendo inclusive, o próprio e principal objetivo da tutela coletiva, ainda, a necessidade de diversas ações coletivas a respeito da mesma situação poderá gerar decisões opostas, afrontando o princípio da isonomia. (NEVES, 2020, p. 370-371).

A discussão sobre o tema já se prolonga por alguns anos e o entendimento da jurisprudência já fora tanto desfavorável como favorável a compatibilidade do artigo com a Constituição Federal. Em 2011, em sede de Recurso Especial, o Ministro Luis Felipe Salomão proferiu decisão que criticara de forma rigorosa o artigo 16 da LACP. Veja-se:

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. (BRASIL, 2011).

Contudo, já houvera também decisão favorável à constitucionalidade do artigo em pauta, que o interpretava de maneira em que ele somente se aplica aos direitos individuais homogêneos, ou seja, aqueles que podem ser divididos, com o tratamento podendo diferir dependendo do titular, vide ementa abaixo:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA TUTELANDO MUTUÁRIOS DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO. Sistema de amortização em "série gradiente". Legalidade. Plano de equivalência salarial. Compatibilidade reconhecida. Criação de conta apartada para destinação dos valores não amortizados a fim de evitar anatocismo. Eficácia erga omnes da sentença civil. Art. 16 da lei n. 7.347/1985. Natureza do direito tutelado. Incidência nas ações cujo objeto seja direito individual homogêneo. Exame meritório pelo STJ em sede recursal. Alteração dos limites

subjetivos da causa. Não ocorrência. (BRASIL, 2014)

Atualmente, segundo o Supremo Tribunal Federal, existem 2669 (dois mil seiscentos e sessenta e nove) processos que tramitam com a mesma controvérsia e aguardam uma solução. Após toda exposição fática, é indiscutível que o tema em questão tem suma importância no cenário jurídico brasileiro.

A matéria foi discutida no Supremo Tribunal Federal no tema 1075, que ganhou repercussão geral no Recurso Extraordinário sob nº 1.101.937.

Pois bem, em ato contínuo, logo após sintetizar brevemente o objeto de estudo da presente monografia, formula-se o seguinte problema: O artigo 16 da Lei n. 7.347/85 é constitucional de acordo com a análise e entendimento do STF no tema 1075?

A hipótese feita para resolução do problema é de que o artigo 16 da Lei n. 7.347/85, no que tange à restrição territorial à decisão proferida na ação civil pública é inconstitucional, estando em dissonância ao que estabelece a Constituição da República, por ferir, dentre outros, os princípios da isonomia e celeridade processual, seu uso acaba acarretando novas ações com um mesmo tema que já fora discutido anteriormente, gerando um atraso no sistema judiciário brasileiro e possibilitando um conflito de entendimentos sobre um mesmo tema.

Neste compasso, para contribuir na compreensão do tema que será trabalhado é indispensável de que sejam destacados as devidas definições dos seguintes termos:

**Análise/Controle de Constitucionalidade:** é um mecanismo importante que visa, principalmente, verificar a compatibilidade de leis ou atos normativos perante a Constituição Federal, como diz a doutrina: “O controle de constitucionalidade pode tornar ineficaz o excesso cometido pelo Governo no exercício do poder político, através da elaboração de normas legais que não encontram fundamento de validade no ordenamento jurídico” (NEVES, 1988, p.74, *apud* MORAES, 2018, p.49).

**Tema 1075:** Os temas são matérias de relevância nacional que são trazidas nos recursos extraordinários. Necessitando do requisito de admissibilidade da repercussão geral, os recursos extraordinários são julgados pelo STF e trazem questões constitucionais que transcendem os interesses subjetivos da causa. O Tema 1075, especificamente, trata sobre: “Constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator.”

Além disso, soma-se à presente monografia uma sucinta justificativa para escolha do tema, onde o autor desenvolveu desejo e engajamento pelo tema buscando inspiração no

município onde reside, qual seja, Jaguaruna/SC, que possui diversas ações civis públicas para averiguar inúmeros lotes de terra irregulares na região, despertando assim seu interesse em estudar as ações coletivas.

Ainda, o tema é pouco explorado no âmbito acadêmico, tanto que em pesquisas no Repositório Institucional da Unisul (RIUNI), não foram encontradas monografias pautadas sobre o mesmo tema, tampouco semelhantes.

Em todo território nacional, diariamente, são protocoladas incontáveis ações civis públicas que visam proteger os interesses de um meio, entretanto, a restrição ilógica que faz o artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública fere os objetivos fundamentais da ACP, senão, vejamos, as ACPs tutelam direitos dos quais a titularidade pertence a um grupo de pessoas, é no mínimo contraditório limitar a abrangência da coisa julgada às decisões proferidas somente no território do órgão do juiz que prolatou a sentença.

Diante do exposto, é justificável um trabalho que estude a constitucionalidade do artigo 16 da Lei n. 7.347/85 à luz do Recurso Extraordinário n. 1.101.937, haja vista que é um tema pouco estudado e de extrema relevância.

Ainda, a respeito do objetivo que esta monografia possui, além do evidente e óbvio que é identificar a (in) constitucionalidade do artigo legal, iremos conceituar a ação civil pública como um todo, expondo desde suas principais características a suas demais peculiaridades, dentre as quais, a Coisa Julgada nas ações coletivas, além disso, apresentaremos o Tema 1075 do STF em conjunto do RE 1.101.937 que foi precursor para que o tema ganhasse repercussão geral, expondo os fundamentos utilizados pelos ministros e as divergências ocorridas no debate da suprema corte. Por fim, demonstraremos as possíveis/prováveis mudanças que ocorrerão no ordenamento jurídico após o encerramento do debate.

Além disso, quanto ao nível de profundidade da presente pesquisa, fora utilizada a forma exploratória, ora, seu principal objetivo é dar maior familiaridade ao tema, além de “aproximar o pesquisador de um problema pouco conhecido ou sobre o qual se tenha pouca familiaridade” (MARCOMIM; LEONEL, 2015, p.12).

No que tange à coleta de dados a pesquisa será bibliográfica e documental. No que diz respeito à coleta de dados de maneira bibliográfica, esta terá como objetivo e foco analisar, artigos, revistas científicas, obras literárias e doutrinas. E por fim, no que tange respeito à coleta de dados documental, esta se dará mediante análise de entendimentos jurisprudenciais e legislações relativas ao tema, entretanto, estes últimos serão utilizados como fundamento legal e argumento de autoridade, não sendo o objeto central de estudo do tema, qual seja, o Recurso

Extraordinário nº 1.101.937.

Já quanto à abordagem, esta é classificada como qualitativa, ora, a pesquisa visa analisar legislação e doutrina para ilustrar e conduzir os objetivos do estudo, não analisando números ou estatísticas (MINAYO, 2007, p.21 *apud* MARCOMIM; LEONEL, 2015, p.28).

A pesquisa será desenvolvida através de um *Leading Case*, após a leitura e estudo aprofundado do recurso extraordinário que é o foco do estudo, serão expostos e extraídos os entendimentos dos ministros participantes do Tema 1075 do STF, que discutiu a constitucionalidade do artigo 16 da Lei n. 7.345/85.

Quanto aos métodos para a coleta de dados, estes ocorreram mediante análise de documentos, onde segundo Gil (2017, p.110), poderão ser feitas pesquisas em livros, artigos, revistas científicas e doutrinas, a fim de se obter as devidas informações fundamentais para corroborar com o desenvolvimento da pesquisa, além da exploração em legislação e jurisprudências que também abordam conteúdo semelhante ao do objeto central de estudo, principalmente no que tange acerca do estudo e análise da coisa julgada coletiva.

Por fim, o trabalho foi estruturado em três capítulos de desenvolvimento, no primeiro capítulo, será abordada a Lei n. 7.345/85, trazendo também a explicação da coisa julgada nas ações coletivas. No segundo capítulo, será exposto o Tema 1075 do STF juntamente do Recurso Extraordinário n. 1.101.937 identificadas as repartições das competências na CRFB/88, detalhando ainda cada tipo de competência. E, por último, no terceiro capítulo, será analisada a constitucionalidade do art. 16 da Lei n. 7.347/85 propriamente dita, com os entendimentos dos participantes da discussão além das possíveis e futuras mudanças para o ordenamento jurídico brasileiro.

## 2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI N. 7.347/85

Tendo como objetivo um melhor entendimento da presente monografia, este primeiro capítulo tratará da Lei n. 7.347/85, apontando desde seus aspectos gerais até suas peculiaridades, chegando ao objeto de estudo que é o artigo 16 da Lei mencionada em epígrafe.

Além disso, também será tratada neste capítulo a coisa julgada nas ações coletivas, que possui total relação com o contexto do problema estudado.

### 2.1 ASPECTOS GERAIS E DEFINIÇÕES DA LEI N. 7347/85

Antes de adentrar especificamente na análise da Lei nº. 7.347/85 é preciso registrar, consoante já apresentado na introdução deste trabalho, que a ação civil pública tem amparo constitucional, dada a importância e relevância à sociedade, estando disposta no artigo 129, III, da CRFB/88.

Feita a consideração inicial, agora sim, dar-se-á início ao estudo da ACP, destacando-se que existem inúmeras doutrinas que classificam e conceituam a ação civil pública, e de certa forma, apesar da grande quantidade de autores que já trataram do tema sua definição é de maneira geral similar. Na generalidade, do consenso mencionado acerca de sua definição, é possível afirmar que a ACP tem como objetivo proteger os interesses da coletividade, onde várias pessoas em uma mesma demanda conseguem respostas para seus problemas jurídicos.

Neste sentido, Alexandre de Moraes ensina:

É o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio público por ato de improbidade, quanto a aplicação das sanções do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular. (MORAES, 2018, p. 522)

No tocante à legitimidade ativa da ACP, além do Ministério Público que foi outrora mencionado, sua propositura poderá ser realizada pela Defensoria Pública, pelas associações civis, com a ressalva que tem de que precisam ser constituídas há pelo menos um ano, a União, os Estados, o Distrito Federal e pelas entidades e órgãos da administração pública direta ou indireta, desde que destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo CDC e pela LACP. (PIZZOL, 2020, p. 59).

Já no que diz respeito à legitimidade passiva da ACP, poderão estar situados no polo

passivo das demandas quaisquer pessoas físicas ou jurídicas causadoras de um dano ou responsáveis por alguma ameaça aos bens jurídicos tutelados pela ACP. Ainda é importante ressaltar que quaisquer pessoas que participem de uma linha de fornecimento de produtos/serviços serão configurados como responsáveis solidários, formando um litisconsórcio passivo facultativo simples. (PIZZOL, 2020, p. 59).

A competência para julgamento da ação civil pública será a do foro do local do dano, entretanto, caso o dano seja de âmbito regional ou nacional, a competência é da capital do Estado ou do Distrito Federal, vide artigo 93 do CDC, conforme segue:

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.

Junto à ACP prevista na Lei n. 7.347/85 surgiu também o inquérito civil, que está devidamente previsto nos artigos 8º e 9º da LACP, conforme segue:

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los. (BRASIL, 1985)

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.

§ 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação. (BRASIL, 1985).

Pois bem, a finalidade do inquérito civil é o de colher evidências e elementos suficientes de materialidade para que futuramente haja a propositura da ação civil pública, e

em alguns casos, promover a solução da situação conflitante através do termo de ajustamento de conduta.

A instauração do inquérito civil poderá se originar por meio de qualquer pessoa do povo, e o servidor público tem o dever de provocar a iniciativa do Ministério Público, repassando quaisquer informações que contenham fatos que logicamente constituam objeto da ACP, bem como os elementos que lhes trouxeram convicções para tal. (PIZZOL, 2020, p. 61 e 62)

Ainda, caso na prática de suas atribuições, os tribunais ou juízes que tiverem quaisquer conhecimentos de fatos inerentes que ensejam a propositura da ACP, deverão encaminhar peças ao Ministério Público para as providências cabíveis, vide artigo 7º da LACP, conforme segue:

Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis (BRASIL, 1985).

A LACP também traz a previsão de crime para quem protelar o envio de qualquer informação solicitada pelo Ministério Público para propositura de ação civil pública, incorrendo no crime que é tipificado no artigo 10 da LACP. Assim, vejamos:

Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público (BRASIL, 1985).

Já no tocante ao possível arquivamento do inquérito civil, caso o Ministério Público se convença de que não existem quaisquer fundamentos para a propositura da ACP, irá promovê-lo, expondo suas motivações para tal. (BRASIL, 1985).

Estes mesmos autos serão encaminhados ao Conselho Superior do Ministério Público, onde as associações legitimadas podem apresentar razões escritas até a homologação ou não do arquivamento dos autos. (BRASIL, 1985).

Em caso de não haver a homologação do arquivamento, o Conselho Superior do Ministério Público designará outro órgão do Ministério Público para a propositura da ACP. (BRASIL, 1985).

Quanto ao(s) objeto(s) tutelado(s) pela ação civil pública, ela poderá ser usada para reinvidicação de todo e qualquer direito coletivo *lato sensu*, quais sejam, os direitos difusos,

coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos, todos previstos no artigo 81 do CDC, conforme segue:

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

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990)

Quando da sua relação com a ação popular, a Lei n. 7.347/85, não afasta, em nenhum momento, a incidência das duas de maneira conjunta, entretanto, de maneira lógica e previsível poderá ocorrer litispendência, mas segundo a doutrina na maioria dos casos em que isso ocorre, prevalecerá o uso da conexão por afinidade e não da litispendência, sendo então uma das ações em curso suspensas, evitando-se decisões conflitantes. (HERMES JR; GARCIA, 2016).

É crucial e indispensável de se destacar, principalmente em relação ao artigo 16 da LACP, que a ação civil pública é feita em conjunto do CDC e da LACP.

Com o surgimento do CDC, fora criado uma espécie de microsistema que visa proteger os direitos coletivos, trata-se do princípio da interação, que é feito, como outrora mencionado, pelo CDC e a LACP, mais precisamente nos artigos 90 e 21 das respectivas leis, conforme segue:

Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições. (BRASIL, 1990)

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (BRASIL, 1985)

Em síntese, os dois diplomas legais acabam se complementando. Algumas regras estão apenas presentes no CDC, assim como outras estão apenas presentes na LACP, como por exemplo, no CDC está a definição de direitos coletivos *lato sensu*, a inversão do ônus da prova e até mesmo a competência da matéria, já na LACP, está prevista a quem pertence a legitimidade para ingresso da ACP, trata sobre o inquérito civil no artigo oitavo, ou seja, é

evidente que as duas leis acabam precisando uma da outra, funcionando em conjunto na maioria dos casos. (PIZZOL, 2020, p. 86).

## 2.2 INTERESSES E DIREITOS QUE SÃO OBJETOS DA PROTEÇÃO DA LEI N. 7.347/85

A LACP traz no seu próprio dispositivo, mais precisamente em seu artigo 1º, as espécies de direitos que podem ser tutelados pela ACP, conforme segue:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:  
 I - ao meio-ambiente;  
 II - ao consumidor;  
 III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;  
 IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo  
 V - por infração da ordem econômica  
 VI - à ordem urbanística  
 VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos  
 VIII - ao patrimônio público e social. (BRASIL, 1985)

Este rol supracitado, apesar de não parecer, é tão somente exemplificativo, ora, o quarto inciso do artigo menciona que qualquer outro interesse difuso ou coletivo podem ser tutelados pela ACP, ainda que não previstos no rol mencionado. (NEVES, 2020. p. 97)

Neste compasso, é importante mencionar que, sobre os direitos individuais homogêneos, apesar de não serem mencionados na Lei n. 7.347/85 e tão somente no CDC, não existem quaisquer dúvidas que são passíveis de serem tutelados pela ACP, não ficando tão somente restrito ao consumidor propriamente dito. (NEVES, 2020, p. 97).

Contudo, apesar do rol do artigo 1º ser exemplificativo, existem exceções quanto aos objetos tutelados pela ACP, nele ainda existem restrições ao cabimento da ACP nas seguintes hipóteses: Não será cabível para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, FGTS ou fundos de natureza institucional com beneficiários que podem ser determinados individualmente, conforme se retira do artigo 1º da LACP:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:  
 [...]  
 Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (BRASIL, 1985)

Apesar de possuir pequenas limitações no que tange à sua propositura, ainda sim a ACP possui a maior extensão de possibilidades de propositura de demanda entre todos os tipos de ações coletivas, tutelando desde os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, até aos previstos no artigo 1º da LACP juntamente com uma imensa variedade de direitos materiais, como o direito à saúde pública, proteção ao direito dos idosos, direito a educação e etc. (NEVES, 2020, p.97).

### 2.3 DEMAIS PECULIARIDADES DA LEI N. 7.347/85

O intuito deste subcapítulo é expor alguns bens jurídicos que podem ser tutelados, e que são passíveis de propositura de ACP, os quais são poucos conhecidos no meio acadêmico, como por exemplo, o dano moral coletivo.

Neste compasso, configura-se dano moral coletivo nas hipóteses em que há injusta lesão à esfera moral de uma coletividade determinada ou indeterminada de pessoas, entendendo-se como lesão à esfera moral aquela atividade ou conduta que abale, por exemplo, a confiança de certa comunidade, como nos casos já retratados na jurisprudência, em que um posto de gasolina expõe à venda gasolina adulterada ou “batizada”, de forma que fica um pouco difícil a caracterizar um dano material, mas, perfeitamente, viável o reconhecimento do dano moral, já que a confiança da população foi lesada pela conduta desonesta do proprietário do estabelecimento. (HERMES JR; GARCIA, 2016, p. 48-50).

Ainda ilustrando o dano moral coletivo tem-se como outro exemplo a propaganda enganosa/abusiva, toda uma coletividade é lesada, independente dos danos causados inerentes a cada um. (HERMES JR; GARCIA, 2016, p. 48-50).

Registre-se que o dano moral coletivo já foi reconhecido, inclusive, pela Segunda Turma do STJ que se manifestou favoravelmente ao dano moral coletivo:

Informativo 418 STJ. Dano Moral Coletivo. Passe livre. Idoso. A concessionária do serviço de transporte público (recorrida) pretendia condicionar a utilização do benefício do acesso gratuito ao transporte coletivo (passe livre) ao prévio cadastramento dos idosos junto a ela, apesar de o art. 38 do Estatuto do Idoso ser expresso ao exigir apenas a apresentação de documento de identidade. Vem daí a ação civil pública que, entre outros pedidos, pleiteava a indenização do dano moral coletivo decorrente desse fato. Quanto ao tema, é certo que este Superior Tribunal tem precedentes no sentido de afastar a possibilidade de configurar-se tal dano à coletividade, ao restringi-lo às pessoas físicas individualmente consideradas, que seriam as únicas capazes de sofrer a dor e o abalo moral necessário à caracterização daquele dano. Porém, essa posição não pode mais ser aceita, pois o dano extrapatrimonial coletivo prescinde da prova da dor, sentimento ou abalo psicológico sofrido pelos indivíduos. Como transindividual, manifesta-se no prejuízo à imagem e moral coletivas e sua averiguação deve pautar-se nas

características próprias aos interesses difusos e coletivos. Dessarte, o dano moral coletivo pode ser examinado e mensurado. Diante disso, a Turma deu parcial provimento ao recurso do MP estadual. REsp 1.057.274-RS, Rei. Min. Eliana Calmon, julgado em 1º/12/2009.

Além da existência do dano moral coletivo, outra peculiaridade da ACP diz respeito à sua propositura, sendo na possibilidade de utilizá-la para reconhecimento de improbidade administrativa.

Sua finalidade nesse caso é a de providenciar a restituição de qualquer quantia obtida de forma ilícita ao erário, além é claro, de aplicar as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Não há uma ação específica/especial de improbidade administrativa, mas sim uma ação civil pública regida de forma conjunta mediante o princípio da integração, pela LACP e pelo CDC, com a aplicação das regras contidas na Lei n. 8429/92, onde não existirá a possibilidade de Termo de Ajustamento de Conduta, e ainda, o destinatário das quantias devolvidas serão os cofres públicos e não o fundo de direitos difusos, como de costume. (PIZZOL, 2020, p.59).

Por fim, quanto à prescrição das ações civis públicas, o STJ firmou entendimento recentemente sobre o tema, onde decidiu que mediante aplicação do microsistema processual coletivo, é aplicável à ação civil pública de interesses individuais homogêneos disponíveis o prazo prescricional de cinco anos previsto no artigo 21 da Lei da Ação Popular. (BRASIL, 1965)

Ainda, é imprescritível a ação civil pública que se discute a ocorrência de dano ao erário e ao direito à reparação de danos ambientais, já a ação civil pública ajuizada contra a fazenda pública prescreverá em 05 (cinco) anos. (HERMES JR; GARCIA, 2016, p. 64 e 65).

## 2.4 O ARTIGO 16 DA LEI N. 7.347/85

Após sintetizar toda a LACP, evidenciando inclusive algumas de suas peculiaridades, neste subcapítulo adentramos ao foco do objeto de estudo da presente monografia, que é o artigo 16 da Lei N. 7.347/85, que diz o seguinte:

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. (BRASIL, 1985)

Existem vários pontos a serem discutidos sobre este artigo, de forma que se partirá da

coisa julgada mencionada no texto legal. Diferente do CPC, onde os pressupostos para que uma sentença adquira sua imutabilidade (coisa julgada), seja tão somente quando não há quaisquer possibilidades da sentença ser objeto de recurso, na LACP ocorre de forma diferente, como explicada pelo legislador no artigo 16, para a sentença se tornar imutável, além de não caber quaisquer recursos que ensejam sua modificação, a sentença tem de ser procedente, ou improcedente desde que não seja por insuficiência de provas, onde qualquer outro legitimado poderá propor nova ação com outra prova. (ZAVASCKI, 2017, p 72).

Contudo, a parte mais importante a ser discutida nesse artigo é a limitação territorial que está nele contida. Vejamos, quando o legislador diz que “a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator” ele está se contradizendo, ora, se a coisa julgada ficar limitada à determinado espaço físico ela deixaria de ser imutável no espaço fora dessa circunscrição determinada, seja ela uma comarca ou cidade, por exemplo.

Tratando-se de direitos transindividuais, INDIVISÍVEIS, onde existe um número indeterminado de pessoas que se podem beneficiar da ação, é ilógico e completamente contraditório fazer uma divisão territorial da imutabilidade de uma sentença, permitindo assim, que outras ações existam fora da localidade determinada, gerando conseqüentemente novas ações e possíveis decisões contraditórias, ferindo completamente os princípios da celeridade e isonomia processual. (ZAVASCKI, 2017, p. 67).

Mesmo que se estude o presente artigo analisando-lhe de forma que essa limitação não atinja a coisa julgada e sim a eficácia da sentença, o pensamento continua sendo o mesmo, como por exemplo, se uma pessoa que é divorciada, o será em todo território nacional mediante decisão judicial, a extensão da sentença coletiva também terá seu abrangimento da mesma forma, ultrapassando quaisquer limites territoriais, o que deve definir o alcance da coisa julgada é o pedido, e não sua competência. (NEVES, 2020, p. 371).

Ainda, como será demonstrado em seguida, com a criação do Código de Defesa do Consumidor, que disciplina a coisa julgada de maneira muito mais completa que o artigo 16 da LACP, há de se considerar que o artigo foi revogado tacitamente, ora, as ações coletivas ficaram sujeitas ao microsistema de processos coletivos, conforme explica (MENDES 2014, *apud* PIZZOL, 2020, p. 269).

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, a matéria pertinente aos efeitos do julgamento e da coisa julgada passou a ser regulada inteiramente pelo art. 103, na medida em que instituiu sistema consentâneo com a nova divisão tripartite dos interesses coletivos, nada mais podendo ser aproveitado do art. 16 da Lei 7.347/85, razão pela qual é de se considerar o mesmo revogado, com fulcro no art. 2º,

§ 1º, parte final, da Lei de Introdução ao Código Civil. Desse modo, houve manifesto equívoco do legislador ao pretender dar nova redação a dispositivo que não se encontrava mais em vigor.

Ainda, sob esse sentido, entendeu o STJ que não se deve confundir competência do juiz com o alcance dos efeitos da sentença, sendo que limitar os efeitos da coisa julgada coletiva seria ir de contramão aos propósitos da ação civil pública, que abrange na maioria das vezes um número indeterminados de indivíduos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EFEITOS DA SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO COLETIVA. ART. 2º-A DA LEI 9.494/97. INCIDÊNCIA DAS NORMAS DE TUTELA COLETIVA PREVISTAS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI 8.078/90), NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI 7.347/85) E NA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA (LEI 12.016/2009). INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. LIMITAÇÃO DOS EFEITOS DA COISA JULGADA AO TERRITÓRIO SOB JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR DA SENTENÇA. IMPROPRIEDADE. OBSERVÂNCIA AO ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL NO JULGAMENTO DO RESP. 1.243.887/PR, REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA, E PELO STF QUANTO AO ALCANCE DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS [...] 2. A res iudicata nas ações coletivas é ampla, em razão mesmo da existência da multiplicidade de indivíduos concretamente lesados de forma difusa e indivisível, não havendo que confundir competência do juiz que profere a sentença com o alcance e os efeitos decorrentes Jurisprudência/STJ. 3. Limitar os efeitos da coisa julgada coletiva seria um mitigar esdrúxulo da efetividade de decisão judicial em ação coletiva. Mais ainda: reduzir a eficácia de tal decisão à "extensão" territorial do órgão prolator seria confusão atécnica dos institutos que balizam os critérios de competência adotados em nossos diplomas processuais; [...] a abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e de que a imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva produz deriva de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu. [...] 6. O Supremo Tribunal Federal ratificou o entendimento de que os efeitos da substituição processual em ações coletivas extravasam o âmbito simplesmente individual para irradiarem-se a ponto de serem encontrados no patrimônio de várias pessoas que formam uma categoria; [...] (STJ – AgRg no AgRg no Ag 1419534 / DF, 2ª. T., rel. Min. Herman Benjamin, j. 05/11/2015, v.u., DJe 03/02/2016). (grifo nosso)

Portanto, ficando claro que existem inúmeras falhas no artigo 16 da Lei n. 7.347/65, torna-se simples de se entender porque o tema acabou sendo assunto de repercussão geral no STF.

Apesar da discussão já perdurar ao longo de vários anos, o STJ já entendeu outras vezes ser aplicável à abrangência nacional da coisa julgada, junto com a aplicação do art. 103 do CDC ao invés do art. 16 da LACP. (PIZZOL, 2020, p. 272)

Espera-se que com a resolução do Tema 1075 do STF, os processos que aguardam uma solução possam tramitar normalmente, sem que sejam feridos quaisquer princípios constitucionais, e que as tutelas dos processos coletivos possam finalmente possuir um único

e majoritário entendimento.

## 2.5 COISA JULGADA NAS AÇÕES COLETIVAS

A coisa julgada nas ações coletivas é diferente da coisa julgada tratada nas ações individuais. Os processos coletivos exigem, por vezes, condições específicas acerca do tema, evidenciando daí, as diferenças entre as tutelas individuais e coletivas.

Para discorrer acerca da coisa julgada nas ações coletivas, é preciso utilizar-se do Código de Defesa do Consumidor, mediante utilização do já mencionado outras vezes, princípio da integração, que rege o microsistema de processos coletivos.

Em síntese, o CDC traz a explicação sobre o instituto da coisa julgada nos seus artigos 103 e 104, assim, o início do estudo do ponto será a partir do artigo 103 do CDC, que assim dispõe:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:  
I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;  
II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;  
III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.  
§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.  
§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.  
§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.  
§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.  
(BRASIL, 1990)

Partindo do começo, o caput do artigo afirma a total aplicabilidade dessa regularização da coisa julgada a todas as ações coletivas que trata o CDC, ou seja, além da própria ação civil pública, todas as orientações contidas no artigo são admissíveis a quaisquer outras demandas propostas tanto pelo Ministério Público (seus representantes), ou pelos outros legitimados, inclusive associações civis e até mesmo contra o estado, deixando claro que, apesar do artigo 1º do CDC restringir o uso do diploma para a defesa do consumidor, como se

trata de uma norma que faz parte do microsistema de processos coletivos, entende-se que o ideal é ocorrer à abrangência de outras áreas do direito, DEVENDO-SE ultrapassar o tema “relação de consumo”. (ALMEIDA, 2014).

Em sequência, nos demais incisos, o CDC trata da coisa julgada *erga omnes e ultra partes*.

Como mencionado anteriormente, a coisa julgada no processo coletivo tem claras diferenças quando comparada à coisa julgada nas tutelas individuais, que abrange tão somente as partes formais do processo. Nos processos coletivos ocorre o contrário, a coisa julgada estende-se a um grupo de pessoas, ou a coletividade como um todo.

O artigo 103, no seu primeiro inciso, traz à tona a coisa julgada *erga omnes*, ou seja, estende a eficácia da decisão a todos da sociedade, nas ações de proteção ou reparação de direitos difusos, quais sejam, de pessoas indeterminadas ligadas por uma circunstância de fato. (CARVALHO, 2019, p. 88).

No segundo inciso do artigo 103, o CDC diz que a coisa julgada será *ultra partes*, que diferente da *erga omnes*, destina-se a um grupo de pessoas ligadas a uma relação jurídica, tendo como exemplo uma ACP movida por uma associação, serão beneficiados, logicamente, os próprios associados, bem como outros não associados, mas que contenham elementos de identidade para que se tornem passíveis de receber o benefício da sentença. (ALMEIDA, 2014).

No terceiro e último inciso, a coisa julgada *erga omnes* é mencionada novamente, só que desta vez referindo-se aos indivíduos que tem tutelados seus direitos individuais homogêneos, ou seja, são aquelas pessoas que não necessariamente tem em comum uma relação jurídica base, mas que foram lesadas de uma forma comum, por exemplo, pessoas que indevidamente pagaram uma taxa de água, as partes podem ingressar nesse caso com uma ação coletiva para a defesa de seus interesses, mas nada as impediria de ajuizar uma ação individual. (ALMEIDA, 2014).

Ultrapassando as regras autoexplicativas dos dois parágrafos anteriores, vale mencionar que o artigo 103, §3º faz alusão ao artigo 16 da LACP, e este parágrafo determina que a coisa julgada *erga omnes* mencionada no artigo 16 da LACP, não prejudicará quaisquer ações individuais de reparação de danos sofridos pelos consumidores, seja de forma individual ou coletiva de proteção de direitos individuais homogêneos. Entretanto, em caso de procedência do pedido, a coisa julgada irá beneficiar as vítimas e seus sucessores, que poderão liquidar e executar a sentença, vide artigos 96 e 99 do próprio CDC. (CARVALHO, 2019, p. 105).

Por fim, no que diz respeito à coisa julgada das ações coletivas no artigo 104 do Código de Defesa do Consumidor, temos que:

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

A litispendência, mencionada no artigo, ocorre quando há o ajuizamento de duas ações que contenham as mesmas partes, causa de pedir e pedido. Neste compasso, vide art. 337, §2º e 3º do CPC, conforme segue:

Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar:

[...]

§ 2º Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.

§ 3º Há litispendência quando se repete ação que está em curso. (BRASIL, 2015)

O artigo 104 do CDC impede que haja a litispendência se uma pessoa ajuizar ação individual para reparação de seu direito enquanto outra ação coletiva estiver tramitando, entretanto, a coisa julgada das ações de defesa dos direitos coletivos e individuais homogêneos só terá efeito na ação individual caso o indivíduo lesado solicite a suspensão do seu processo no prazo de 30 dias.

Do contrário, caso não peça a suspensão, o processo continuará tramitando normalmente, mas, poderá evidentemente, ter sentença diferente do processo coletivo outrora julgado. (CARVALHO, 2019, p. 106).

Assim, postas as premissas iniciais, com destaque ao artigo 16 da Lei nº: 7.347/85, no próximo capítulo tratar-se-á acerca do Tema 1075 do STF, juntamente do Recurso Extraordinário n. 1.101.937.

### 3 O TEMA 1075 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Pois bem, após exposição dos conceitos indispensáveis para o entendimento da presente monografia, a seguir adentraremos ao assunto que é de fato o foco do estudo, o tema 1075 do Supremo Tribunal Federal.

Os seguintes subcapítulos irão apresentar, contextualizar e explicar o tema 1075, desde seu princípio até sua repercussão geral, explorando todos seus pontos para total clareza acerca da evidente importância do assunto.

#### 3.1 APRESENTAÇÃO

Como bem exposto anteriormente, a discussão sobre o assunto é longínqua, antes mesmo do surgimento/criação do tema 1075 o artigo 16 da Lei n. 7.347/85 já era uma polêmica.

Tudo começou com uma ação coletiva proposta pelo IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor), contra diversas instituições bancárias, incluindo a Caixa Econômica Federal.

O IDEC buscava nessa ação coletiva, revisar e solicitar a nulidade de cláusulas estabelecidas em contratos de financiamento firmados no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), celebrados pelos associados das instituições bancárias. (BRASIL, 2021)

Na primeira instância, o juiz de primeiro grau deferiu a suspensão da eficácia das cláusulas contratuais que autorizavam as instituições financeiras a promover execuções extrajudiciais pelo Decreto Lei 70/1966. (BRASIL, 2021)

Em ato contínuo, fora interposto agravo de instrumento pelas instituições bancárias, onde foram questionadas inúmeras matérias, incluindo, é claro, a limitação territorial das ações coletivas, mencionada no polêmico artigo 16 da Lei n. 7.347/85. (BRASIL, 1985)

O agravo foi analisado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª região, que, além de revogar a liminar concedida ao IDEC, permitindo assim a continuidade de execuções extrajudiciais pelas instituições bancárias, também afastou a aplicabilidade do artigo 16 da Lei n. 7.347/85. Ainda, foram propostos embargos de declaração pelas próprias instituições bancárias, e por entender que se os efeitos da decisão proferida ficassem restritos a competência territorial do órgão prolator se estaria desvirtuando a natureza da ação, o juízo *a quo* manteve o entendimento de afastar o artigo 16 da LACP, vide ementa abaixo:

EMENTA PROCESSO CIVIL - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - AÇÃO COLETIVA - SFH - LEGITIMIDADE ATIVA DO IDEC E INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO - LIMITE TERRITORIAL DAS DECISÕES PROFERIDAS NAS AÇÕES COLETIVAS - EMBARGOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS. [...] **2. Verificada a omissão na ementa do acórdão, no que extensão dos efeitos da decisão, há de se declarar o acórdão para fazer constar da ementa o seguinte item:- Não é possível admitir a limitação dos efeitos da decisão proferida em sede de ação coletiva, para circunscrevê-los tão somente aos limites territoriais que se compreendem na competência do juiz prolator, pois, se assim fosse, estaríamos desvirtuando a natureza da ação e, o que é mais grave, dividindo, cindindo o direito coletivo, difuso ou individual homogêneo, criando, assim, um direito regional. [...]** (“STJ, Resp: 1134957 SP 2009/0159022-3, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, DJ 10/09/2012” (grifo nosso).

Mantendo a ordem cronológica, insatisfeitos com a decisão, as instituições bancárias, mediante Recurso Especial, pleitearam pela reforma do acórdão, e conseguiram, em parte, trazer de volta à tona a aplicabilidade do artigo 16 da LACP. (BRASIL, 1985)

Entretanto, logo em seguida o IDEC conseguiu novamente restabelecer o acórdão outrora recorrido, mediante embargos de divergência, derrubando a decisão do Recurso Especial interposto pelas instituições bancárias, vide ementa abaixo:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PROCESSUAL CIVIL. ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO COLETIVA. LIMITAÇÃO APRIORÍSTICA DA EFICÁCIA DA DECISÃO À COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO JUDICANTE. DESCONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA EM JULGAMENTO DE RECURSO REPETITIVO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (RESP N.º 1.243.887/PR, REL. MIN. LUÍS FELIPE SALOMÃO). DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL DEMONSTRADO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS. 1. No julgamento do recurso especial repetitivo (representativo de controvérsia) n.º 1.243.887/PR, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao analisar a regra prevista no art. 16 da Lei n.º 7.347/85, primeira parte, consignou ser indevido limitar, aprioristicamente, a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão judicante. **2. Embargos de divergência acolhidos para restabelecer o acórdão de fls. 2.418-2.425 (volume 11), no ponto em que afastou a limitação territorial prevista no art. 16 da Lei n.º 7.347/85.** (EREsp 1134957/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2016, DJe 30/11/2016) (grifo nosso)

E diante desses embargos de divergência, foi que surgiu o recurso extraordinário analisado no tema 1075 do STF, isto porque, inconformados com a decisão que restabeleceu o acórdão, especialmente no ponto que afastou a limitação territorial do artigo 16 da LACP, o banco Itaú e a Caixa Econômica Federal interpuseram, cada um, recurso extraordinário, de maneira semelhante. (BRASIL, 1985)

No recurso extraordinário, as instituições bancárias alegaram que já que o STJ no acórdão recorrido entendeu que a eficácia da sentença coletiva pode sim se estender além da

competência territorial do órgão prolator, este acórdão estaria automaticamente divergindo de tese já fixada pelo plenário do próprio STF no tema 499 e no julgamento da ADI 1576-1.

Ao que diz respeito a ADI 1576-1, esta versava sobre a medida provisória n. 1570/97, que deu origem a Lei n. 9494/1997 que posteriormente alterou a LACP. O julgamento desta ação, que teve como relator na ocasião o Ministro Marco Aurélio, não declarou inconstitucional o texto legal do que viria se tornar o artigo 16 da LACP, apenas ressaltou quanto ao entendimento da norma, porém manteve seu parâmetro constitucional, vide ementa abaixo:

TUTELA ANTECIPADA - SERVIDORES - VENCIMENTOS E VANTAGENS - SUSPENSÃO DA MEDIDA - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. Ao primeiro exame, inexistiu relevância jurídica suficiente a respaldar concessão de liminar, afastando-se a eficácia do artigo 1º da Medida Provisória nº 1.570/97, no que limita o cabimento da tutela antecipada, empresta duplo efeito ao recurso cabível e viabiliza a suspensão do ato que a tenha formalizado pelo Presidente do Tribunal a quem competir o julgamento deste último. LIMINAR - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL ANTECIPADA - CAUÇÃO - GARANTIA REAL OU FIDEJUSSÓRIA. Na dicção da ilustrada maioria, concorrem a relevância e o risco no que o artigo 2º da Medida Provisória nº 1.570/97 condicionou a concessão da liminar, ou de qualquer medida de caráter antecipatório, à caução, isso se do ato puder resultar dano a pessoa jurídica de direito público. SENTENÇA - EFICÁCIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **Em princípio, não se tem relevância jurídica suficiente à concessão de liminar no que, mediante o artigo 3º da Medida Provisória nº 1.570/97, a eficácia erga omnes da sentença na ação civil pública fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator.** (ADI 1576 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/1997, DJ 06-06-2003 PP-00029 EMENT VOL-02113-01 PP-00123) (grifo nosso)

Já no tocante ao tema 499 do STF, mencionado também nos recursos extraordinários, que julgara o RE 612-043, teve também como relator o Ministro Marco Aurélio, e afirmou ser constitucional o artigo 2º-A, da Lei n. 9.494/1997, que diz o seguinte:

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. (BRASIL, 1997)

Este mesmo artigo foi o que deu a nova redação ao atual artigo 16 da LACP, ou seja, ficou claro que realmente houve uma divergência entre os entendimentos do poder judiciário, ora, se já havia uma tese fixada pelo próprio STF declarando constitucional o texto legal do artigo 16, o acórdão recorrido de fato não poderia declará-lo inconstitucional. (BRASIL, 1985)

A declaração de inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP no acórdão recorrido, supostamente ainda teria ferido a cláusula de reserva de plenário, que está prevista no art. 97

da Constituição Federal, já que o acórdão não seguiu com o rito da Lei maior para declaração incidental de inconstitucionalidade, conforme segue:

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. (BRASIL, 1988)

A cláusula de reserva de plenário foi analisada posteriormente pelo Ministro Alexandre de Moraes, que recebeu os recursos extraordinários e reconheceu a repercussão geral acerca da matéria do acórdão recorrido.

A seguir, após apresentação do tema 1075, seguindo com a cronologia dos fatos, será discutida sua repercussão geral, até chegarmos no Recurso Extraordinário 1.101.937.

### 3.2 REPERCUSSÃO GERAL

Para aprofundar-se no tema, é importante mencionar e destacar o conceito e do que se trata a repercussão geral que é adotada no Supremo Tribunal Federal em casos como este do Tema 1075.

De acordo com o Ministro Alexandre de Moraes, a repercussão geral somente estará presente quando, na pretensão arguida perante o STF, houver acentuado interesse geral na solução das questões constitucionais discutidas naquele determinado processo, que transcenda a defesa puramente de interesses subjetivos e particulares, pretendendo o texto constitucional, em simultâneo, fortalecer as decisões das instâncias jurisdicionais ordinárias e preservar o Supremo Tribunal Federal para a discussão das matérias constitucionais de relevância e reflexo para toda a sociedade. (MORAES, 2018, p. 773)

Ressalta-se que a repercussão geral é um instituto criado e adicionado recentemente ao ordenamento jurídico brasileiro, oriunda da Emenda Constitucional 45/2004, que alterou diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, e foi bem recebido, como cita o Ministro Carlos Velloso:

Esta é, para nós, uma solução realmente inovadora: exigir que seja de alta relevância a questão federal suscitada, para se admitir recurso”, pois “ainda que estes outros estivessem presentes, o recurso não seria admitido, quando a questão de direito federal focalizada não fosse de alta relevância. Essa relevância, posta como condição de admissibilidade do recurso, seria verificada sob o ponto de vista do interesse público. (VELLOSO, 1998, *apud* MORAES, 2018)

Isto é, o STF tem enorme discricionariedade para análise dos recursos extraordinários, afinal, existe um imenso rol de requisitos a serem cumpridos para os mesmos serem analisados, estimulando assim uma seleção minuciosa das demandas que chegam ao STF, permanecendo evidentemente, apenas as demandas de maior importância para julgamento, conforme explica também a Constituição Federal de 1988 e o CPC:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. (BRASIL, 1988)

Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

[...]

§ 2º O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 2015)

Pois bem, após interposição dos recursos extraordinários pelas instituições bancárias, o Ministro Alexandre de Moraes, considerou dar provimento aos recursos, haja vista que de fato o acórdão recorrido era supostamente incompatível com as teses fixadas pela jurisprudência do próprio STF no tema 499 e na ADI 1576-1. (BRASIL, 2021)

Apesar de o IDEC ter proposto agravo interno para reverter o julgado, o Ministro Alexandre de Moraes, diante dos consistentes argumentos apresentados nos recursos extraordinários, decidiu por reconhecer pela repercussão geral da matéria discutida, vide ementa abaixo (BRASIL, 2021):

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. CONSTITUCIONALIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.

Retirando do próprio acórdão que decidiu pelo reconhecimento da repercussão geral para o caso em tela, o Ministro Alexandre de Moraes, com os pressupostos legais devidamente cumpridos pelos recorrentes para com a interposição dos recursos

extraordinários, decidiu pelo reconhecimento da repercussão geral e elencou alguns de seus motivos. (BRASIL, 2021)

O primeiro deles foi o da necessidade de debater e firmar uma correta compreensão e a legitimidade dos limites da coisa julgada, e de fato, apesar de a coincidência de ser o primeiro a ser levantado pelo ministro, talvez este seja o tópico mais importante a ser discutido, considerando as diferentes possibilidades da coisa julgada nas ações coletivas, como bem exposto nos capítulos anteriores. (BRASIL, 2021)

O segundo dos motivos que levaram ao reconhecimento da repercussão geral, oportunizando-se a matéria discutida, e obviamente sendo necessário, foi o de debater a respeito da eficácia das diferentes formas de tutela coletivas. (BRASIL, 2021)

O terceiro e último dos motivos que citaremos, é o óbvio, a matéria não interessa tão somente as partes envolvidas no processo, fazendo com que após a decisão, as presentes e futuras demandas não tenham mais conflitos de entendimentos acerca da aplicação do artigo 16 da LACP. (BRASIL, 2021)

Após decidir pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria discutida, o Ministro Alexandre de Moraes decretou a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes que tramitavam no território nacional, que versassem sobre o mesmo assunto, qual seja, o da aplicação do artigo 16 da Lei n. 7.347/85. Inclusive, a própria ACP que deu origem aos recursos extraordinários. (BRASIL, 2021)

Diante da suspensão nacional dos processos, o Procurador-Geral da República e o IDEC, de maneira semelhante, opuseram embargos de declaração, pois segundo o alegado, a suspensão acima referida não foi clara quanto ao seu alcance. (BRASIL, 2021)

Os embargos foram prontamente esclarecidos pelo ministro, determinando que a suspensão alcançasse todos os processos, sejam individuais ou coletivos, até mesmo ações rescisórias, independente da fase, que estejam pendentes pela aplicação do artigo 16 da LACP. (BRASIL, 2021)

Por fim, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento dos recursos extraordinários, e em ato contínuo o ministro passou a análise dos autos. (BRASIL, 2021)

Após breve exposição acerca da decisão de reconhecimento da repercussão geral do tema, trataremos do RE 1.101.937 propriamente dito, analisando minuciosamente cada ponto discutido e apresentado para esclarecimento da matéria.

### 3.3 *LEADING CASE* - RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.101.937

A seguir, pelo presente capítulo, disporemos acerca do recurso extraordinário, partindo de seu conceito e principais características para elucidar e facilitar o entendimento da matéria discutida, até chegarmos à análise do caso concreto.

Pois bem, o recurso extraordinário tem previsão legal no CPC, mas não há nada sobre seu cabimento, mas sim tão somente ao seu processamento. Diferentemente do que faz para o recurso ordinário, o CPC traz apenas as hipóteses constitucionais de cabimento do recurso extraordinário, em seu artigo 1029, conforme segue (BUENO, 2018):

Art. 1.029. O recurso extraordinário e o recurso especial, nos casos previstos na Constituição Federal, serão interpostos perante o presidente ou o vice-presidente do tribunal recorrido, em petições distintas que conterão:  
I - a exposição do fato e do direito;  
II - a demonstração do cabimento do recurso interposto;  
III - as razões do pedido de reforma ou de invalidação da decisão recorrida. (BRASIL, 2015)

Apesar de já ter sido citado anteriormente na presente monografia, o cabimento do recurso extraordinário é encontrado na Constituição Federal, em seu artigo 102:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:  
III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:  
a) contrariar dispositivo desta Constituição;  
b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;  
c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.  
d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

Todas as hipóteses de cabimento do recurso extraordinário têm uma semelhança, dizem respeito a questão de direito Constitucional Federal, ficando a cargo do Supremo Tribunal Federal, estabelecer parâmetros sobre a Lei Maior que deverão ser observados em todo território nacional. (BUENO, 2018)

O recurso extraordinário além da exigência de que a decisão que o originou, trate-se de única ou última instância, também deverá ostentar repercussão geral, assunto já tratado anteriormente aonde não iremos nos aprofundar para evitar maior redundância entre os temas. (BUENO, 2018)

Pois bem, apesar de se tratar de dois recursos extraordinários interpostos pelo banco Itaú e pela Caixa Econômica Federal respectivamente, eles foram analisados em conjunto, de uma única vez.

Analisando a alegação das instituições bancárias quanto à inobservância da regra constitucional da reserva de plenário, o Ministro Alexandre de Moraes desconsiderou qualquer violação a norma, haja vista que a Corte Especial do STJ já havia outrora prolatado o acórdão recorrido, quando dos embargos de divergências opostos pelo IDEC. (BRASIL, 2021)

Em ato contínuo, já que estavam preenchidos todos os pressupostos legais no tocante a admissibilidade dos recursos extraordinários, o ministro passou à análise do mérito propriamente dito, começando pela análise das supostas teses já fixadas com relação ao tema. (BRASIL, 2021)

No que diz respeito ao tema 499, o Ministro Alexandre de Moraes desconsiderou quaisquer semelhanças com a matéria discutida no tema 1075, afastando assim sua incidência. (BRASIL, 2021)

Naquele caso em específico, o entendimento firmado pelo STF, que teve como relator o Ministro Marco Aurélio na ocasião, não fora debatido acerca da limitação territorial imposta pelo artigo 16 da LACP e sim tão somente sobre a eficácia subjetiva da coisa julgada no rito ordinário, conforme colhemos da tese fixada abaixo: (BRASIL, 2021)

A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento. (BRASIL, 2017)

Da mesma forma quando da análise da ADI 1576-1, o ministro apontou que a liminar deferida pelo plenário do STF não alcançou na ocasião o artigo 3º da medida provisória 1.590/1997, vide texto retirado da ementa da decisão:

**TUTELA ANTECIPADA - SERVIDORES - VENCIMENTOS E VANTAGENS - SUSPENSÃO DA MEDIDA - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. [...] SENTENÇA - EFICÁCIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Em princípio, não se tem relevância jurídica suficiente à concessão de liminar no que, mediante o artigo 3º da Medida Provisória nº 1.570/97, a eficácia erga omnes da sentença na ação civil pública fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator. (ADI 1576 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/1997, DJ 06-06-2003 PP-00029 EMENT VOL-02113-01 PP-00123) (grifo nosso)**

Ainda, a medida provisória teve inúmeras reedições, e em nenhuma delas fora analisada a compatibilidade do artigo 16 da LACP com a Constituição Federal, portanto, tanto

o tema 499 do STF como a ADI 1576-1 não versaram sobre o tema, não caracterizando de forma alguma divergência entre as teses fixadas.

Em ato contínuo, o Ministro Alexandre de Moraes destacou e discorreu sobre o status constitucional dos direitos difusos e coletivos, além dos seus instrumentos para efetivação, com destaque para o artigo 129, III, da CFRB, que não só constitucionaliza a ação civil pública, como também prevê sua atribuição ao Ministério Público, garantindo ampla proteção aos direitos coletivos também quando não impede a legitimação a terceiros para sua propositura, conforme segue (BRASIL, 2021):

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;

§ 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. (BRASIL, 1988)

Quando da análise da coisa julgada no recurso extraordinário, o Ministro Alexandre de Moraes apontou que o texto legal do artigo 16 da LACP não mencionava quaisquer limitações diante da competência territorial do órgão prolator, sua redação foi alterada diante da Lei 9.494/1997, fruto da MP 1.570/1997 que sequer teve sua liminar deferida, segue abaixo redação original do artigo 16 da LACP (BRASIL, 2021):

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. (BRASIL, 1985)

Como já mencionado anteriormente, o próprio CDC regula a coisa julgada das ações coletivas, podendo ela ser *erga omnes* ou *ultra partes*, com previsão no artigo 103 do referido código, sem mencionar em hipótese alguma, quaisquer limites territoriais decorrentes da sentença.

Nesse mesmo sentido, o plenário do STF já havia discutido e firmado entendimento em afastar os limites territoriais à eficácia da decisão mantendo e aplicando-se o disposto no artigo 103 do CDC com afastamento do previsto no artigo 16 da LACP, vide entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski, em decisão de outra matéria discutida:

Impende observar, outrossim, que as cláusulas que fazem referência à base territorial abrangida pela sentença coletiva originária (e.g., cláusula 6.1.h.1) devem ser interpretadas favoravelmente aos poupadores, aplicando-se o art. 103 do Código de

Defesa do Consumidor, em detrimento do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, prestigiando-se o atual posicionamento do STJ a respeito, tal como cristalizado no Recurso Especial 1.243.887/PR, julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos [...] A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuíza dano foro do domicílio do beneficiário, **porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo** (arts. 468, 472 e 474, CPCe 93 e 103, CDC) (ADPF 165 Acordo-segundo, Rel. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 29/5/2020, DJe de 18/6/2020)

Portanto, ficou claro para o ministro que a MP 1.570/1997 veio no sentido contrário à proteção dos direitos coletivos, citando inúmeras críticas provindas de entendimentos doutrinários no que diz respeito a essa alteração legislativa, destacando que a sentença abrange seus efeitos conforme os limites objetivos e subjetivos da lide, não importando onde se localizam as partes beneficiadas, não se relacionando com a competência territorial do órgão jurisdicional. (BRASIL, 2021)

Importante mencionar que tal compreensão acerca da eficácia da sentença já vem sendo utilizada há muito tempo pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme segue:

A distinção entre os conceitos de eficácia e de autoridade da sentença, torna inóqua a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada estabelecida pelo art. 16 da LACP. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. Mesmo limitada aquela, os efeitos da sentença produzem-se erga omnes, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador (REsp 411.529/SP, Rel.Ministra NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, julgado em 24/6/2008, DJede 5/8/2008)

O entendimento acerca da eficácia da sentença também não fica restrito a jurisprudência, ele é visto de maneira semelhante na doutrina, que também critica o dispositivo do artigo 16 da LACP:

O indigitado dispositivo da lei tentou (sem êxito) limitar a competência, mas em lugar algum aludiu ao objeto do processo. Ora, o âmbito da abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, e não pela competência. Esta nada mais é do que a relação de adequação entre o processo e o juiz, nenhuma influência tendo sobre o objeto do processo. Se o pedido é amplo (de âmbito nacional) não será por intermédio de tentativas de restrições da competência que o mesmo poderá ficar limitado. (MANCUSO, 2019)

Portanto, a finalidade da redação do artigo 16 da LACP com sua alteração na redação, no que se refere a coisa julgada, foi a de restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol de beneficiários mediante limitação territorial completamente ilógico. (ZAVASCKI, 2017)

Em contínua análise, o ministro entendeu que a alteração legislativa passou a exigir aos legitimados a propositura de tantas demandas quanto fossem necessárias segundo os diferentes territórios em que residem as pessoas lesadas, ferindo assim os princípios da isonomia e celeridade. (BRASIL, 2021)

Evidente que tal exigência que a norma propõe está em desacordo com os objetivos dos direitos coletivos, afinal em uma ACP os beneficiados podem ser indeterminado-indetermináveis e com residência em todo território nacional.

O ministro então citou o princípio da igualdade, previsto na CF, onde todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, onde no caso em tela, isso não ocorre, afinal, os direitos aqui muitas vezes não podem ser alcançados por efeitos *erga omnes* de uma decisão judicial, por uma limitação territorial que não deveria sequer existir. (BRASIL, 2021; LENZA, 2020)

Além do princípio da igualdade, o Ministro Alexandre de Moraes também citou outro princípio que foi contrariado, o da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, que segundo o ministro, retirando do próprio acórdão, é aquele que impõe aos agentes públicos, inclusive os magistrados, a persecução do bem comum, visando a melhor utilização dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. (BRASIL, 2021)

A redação do artigo 16 da LACP não proporciona tal eficiência, pelo contrário, não satisfaz a eficácia da prestação jurisdicional, como bem salientado pela Procuradoria-Geral da República, “a resolução da ação coletiva há de atender ao real e legítimo propósito constitucional de viabilizar um comando judicial célere e uniforme, em atenção à extensão do interesse metaindividual reivindicado”. (BRASIL, 2021)

A redação do artigo 16 acaba então obrigando aos legitimados a ajuizar novas ações com mesma causa de pedir e pedido diante da limitação territorial imposta, além de enfraquecer a efetividade da prestação jurisdicional, afinal, sujeitos afetados por quaisquer danos que residam em local diferente da propositura da demanda não poderão reivindicar seus direitos. (BRASIL 2021; CARVALHO 2019)

Assim sendo, o Ministro Alexandre de Moraes, após expor que a redação dada pelo artigo 16 da LACP fere os princípios da isonomia, celeridade, igualdade e eficiência, concluiu pela inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei 7.347/85, com a redação dada pela Lei 9.494/97, aplicando os efeitos repristinatórios, passando a vigorar a redação original do artigo 16 da LACP, sem quaisquer limitações territoriais, com reconhecimento de sua plena vigência e eficácia. (BRASIL, 2021)

A continuidade do recurso extraordinário, onde estarão os demais entendimentos dos ministros do STF, com o entendimento final do Ministro Alexandre de Moraes e a manifestação da Procuradoria-Geral da República, serão discutidos no próximo capítulo, onde há a disposição de novas regras para com o uso da ACP e de algumas especificidades discutidas e firmadas, dando conclusão ao tema 1075 e ao RE 1.101.937.

#### **4 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 16 DA LEI Nº 7.347/85 À LUZ DO DECIDIDO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.101.937**

Pois bem, em ato contínuo ao exposto anteriormente, dar-se-á continuidade nesse capítulo ao estudo e revisão dos votos/entendimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal no R.E 1.101.937, que dispõem acerca da (in) constitucionalidade do artigo 16 da Lei n. 7.347/85.

Porém, antes disso, faz-se necessária uma breve. Toda a monografia é pautada entorno da possível inconstitucionalidade do texto legal mencionado em epígrafe, entretanto ainda não se explicou qual o parâmetro utilizado para a verificação da constitucionalidade de uma norma, e entendemos ser indispensável, nessa reta final de monografia, que se faça uma passagem sobre o assunto.

Portanto, a seguir, brevemente serão tecidos alguns comentários sobre a análise de constitucionalidade de uma norma e quais são os parâmetros/métodos utilizados nesse sentido, e posteriormente seguirá à análise do RE 1.101.937.

##### **4.1 O PARÂMETRO CONSTITUCIONAL PARA VERIFICAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE**

Pois bem, de início é importante ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro possui uma hierarquia normativa, muito bem explicada segundo a Teoria da Hierarquia da Normas Jurídicas propostas por Hans Kelsen, estando a Constituição no topo dos sistemas jurídicos normativos. (SOUZA, 2008)

Neste compasso, uma das funções do STF é verificar o controle de constitucionalidade de uma norma, ou seja, verificar a compatibilidade entre as leis e a CRFB/88, ora, se esta última é hierarquicamente superior no ordenamento jurídico, às demais normas devem estar minuciosamente restritas a sua observância e preceitos. (MASSON, 2020)

As normas de referência para a verificação da compatibilidade, ou seja, o parâmetro utilizado, logicamente, são todas as normas que constam do documento constitucional, desde que não revogadas e independentes de seu conteúdo, e quando se tratar de normas constitucionais constantes do ADCT, estas não podem ter tido sua eficácia exaurida. (MASSON, 2020)

No caso concreto, por exemplo, algumas normas que constam no texto constitucional, expressa ou implicitamente, são os princípios da celeridade, isonomia, eficácia e do acesso à

justiça, sendo consideradas parâmetros para a verificação da constitucionalidade, e ao que será visto, o artigo 16 da LACP é afrontoso diante de todos os princípios mencionados.

Saliente-se que o preâmbulo constitucional não pode ser utilizado neste caso para a verificação de compatibilidade entre as normas, isso porque na ADI 2076 o STF confirmou que o preâmbulo não tem força normativa e refletia apenas a posição ideológica do constituinte, vide ementa abaixo:

CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO: PREÂMBULO. NORMAS CENTRAIS. Constituição do Acre. I. - Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404). **II. - Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central.** Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, **não tendo força normativa.** III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 2076 AC, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 15/08/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-08-2003 PP-00086 EMENT VOL-02118-01 PP-00218) (grifo nosso) (BRASIL, 2002)

Existem diversas espécies de inconstitucionalidades de uma determinada norma, que podem ser classificadas mediante análise de uma série de critérios, bem como existem modalidades para o controle da constitucionalidade como o controle difuso de constitucionalidade e o controle concentrado. Parafraseando o Ministro Alexandre de Moraes acerca do conceito do controle de constitucionalidade temos que: “controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a Constituição, verificando seus requisitos formais e materiais.” (MORAES, 2005, p. 627).

Ainda, o controle de constitucionalidade pode ser repressivo, quando a lei já está em vigor no ordenamento jurídico, ou do contrário poderá ser preventivo, quando é realizado durante o projeto da lei. (PADILHA, 2020)

**O controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade** independe de um caso concreto para buscar a invalidação da lei, sendo a declaração da inconstitucionalidade o objeto principal da ação, e o controle é feito por meio de ações específicas, quais sejam:

1. **Ação direta de inconstitucionalidade** (art. 102, I, A, CRFB/88): Visa tutelar a ordem constitucional objetiva por meio da instauração, no Supremo Tribunal Federal, de um processo de fiscalização abstrata. (MASSON, 2020)
2. **Ação declaratória de constitucionalidade** (regulamentada pela Lei n. 9.868/99): Trata-se de outra ação objetiva integrante do controle concentrado

de constitucionalidade que proporciona a provocação da jurisdição constitucional exercida, com exclusividade, pelo Supremo Tribunal Federal. (MASSON, 2020)

3. **Ação direta de inconstitucionalidade por omissão** (art. 103, §2º da CFRB/88): Tem por objetivo tutelar a ordem constitucional objetiva, ou seja, combate a ineficácia das normas constitucionais de eficácia limitada, tal como o mandado de injunção. (MASSON, 2020)
4. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** (art. 102, §1º da CFRB/88): O objetivo da ADPF é regular e reprimir os atos do Poder Público, que violem ou ameacem violar preceito fundamental. (MASSON, 2020)

Já o **controle difuso de constitucionalidade**, que é o que se amolda ao caso da análise do artigo 16 da LACP, é aquele exercido por qualquer juiz ou tribunal, diante de ocorrências fatídicas que exigem a análise de maneira prejudicial ao mérito da questão. (MASSON, 2020)

O debate acerca da constitucionalidade do artigo 16 da LACP chegou ao STF por meio de um recurso extraordinário, e não mediante quaisquer ações específicas do controle concentrado.

Apesar disso, a doutrina majoritária entende que nesses casos ocorre a abstrativização do controle de constitucionalidade difuso e concreto, ou seja, apesar de existir um caso concreto quando há controle difuso de constitucionalidade, por existir o requisito de admissibilidade da repercussão geral, o tema em si tem tamanha relevância que já supera o caso concreto, deixando de ser subjetivo. (GONÇALVES; SCHULZE, 2013)

Portanto, quando a (in) constitucionalidade da norma é declarada/decidida pelo STF, o assunto torna-se vinculante, ganhando eficácia *erga omnes*, ou seja, ganhando características do controle abstrato. (GONÇALVES; SCHULZE, 2013)

#### 4.2 O ENTENDIMENTO DOS PARTICIPANTES DO TEMA 1075 E DO RE Nº 1.101.937

Vide exposto nos capítulos anteriores, o Ministro Alexandre de Moraes inaugurou os votos do RE 1.101.937, manifestando-se a favor da declaração da inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei n. 7.347/85.

Em ato contínuo, analisar-se-á sucessivamente os votos dos demais ministros e a manifestação da Procuradoria-Geral da República até exaurirmos o conteúdo do RE, iniciando

de maneira cronológica pelo voto da Ministra Cármen Lúcia, há de destacar que o Ministro Dias Toffoli estava impedido e o Ministro Roberto Barroso declarou suspeição.

#### 4.2.1 Voto da Ministra Cármen Lúcia

Pois bem, de antemão a ministra se manifestou no sentido de acompanhar o voto do relator, qual seja o Ministro Alexandre de Moraes, apontando que o artigo de lei em estudo fere o princípio da isonomia, afinal, quando da aplicação da legislação, não há um tratamento justo entre as partes no processo, ora, se todos os sujeitos ativos de uma ACP estão em pé de igualdade, reivindicando direitos que foram lesados por um mesmo motivo, todos deveriam ser beneficiados com os efeitos da sentença, de acordo com as proporções individuais do dano sofrido, independente de quaisquer limitações territoriais. (BRASIL, 2021; AMORIM, 2018)

A ministra ainda, colocando no mesmo patamar, explicou que o artigo 16 também faz afronta aos princípios da segurança jurídica e a o princípio da eficiência, sendo que este último não estaria limitado tão somente ao artigo 37 da Constituição Federal, ou seja para os fins da administração pública, mas sim para toda prestação jurisdicional. (BRASIL, 2021)

Além disso, a Ministra Cármen Lúcia sugeriu que se fixe competência para julgamento das ACPs de acordo o previsto no artigo 93 do CDC, no seu segundo inciso:

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.

A ministra de forma semelhante ao já trazido ao longo da monografia explicou de maneira clara que o legislador confundiu os limites subjetivos da coisa julgada com jurisdição e competência.

Com o advento do CDC, também surgiu o microsistema de tutelas coletivas, desse instituto firmou-se um vínculo entre as ACPs e o CDC, principalmente e logicamente pelo artigo 21 da Lei n. 7.347/85:

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Ou seja, por mais que o artigo 16 da Lei de ACP tivesse a intenção de limitar a coisa julgadas nas ACPs, aos olhos da ministra e da doutrina majoritária, toda e qualquer alteração foi ineficaz, já que fora desacompanhada de alteração conjunta no CDC, em seus artigos 93 e 103.

Portanto, por culpa dessa mistura feita pelo legislador, a limitação territorial imposta em tese foi frustrada, ora, diante do microsistema de tutelas coletivas, a alteração feita no artigo 16 da Lei n. 7.347/85, é ineficaz, diante da incidência do CDC. Para que houvesse eficácia, a mesma alteração deveria ter ocorrido tanto na LACP como no próprio CDC, o que não ocorreu. (BRASIL 2021; JÚNIOR, 2016; MAZZILLI, 2019).

Ato contínuo, e concluindo seu voto, a Ministra Cármen Lúcia sugeriu que as ACPs que tenham eficácia regional ou social passem a ter sua competência firmada por prevenção ao juízo, vide art. 2º da Lei n. 7.347/85 c/c o art. 55 e art. 286 do Código Processo Civil. (BRASIL, 2021; BRASIL 2015; BRASIL 1985)

Afinal, é ilógico afirmar que a abrangência da coisa julgada ficará restrita ao órgão do juiz prolator da sentença, isto porque o que delimita a amplitude dos efeitos da coisa julgada é o pedido, não podendo ser limitado. (BRASIL, 2021; GRINOVER, 1999)

Diante do exposto, a ministra finalizou e concluiu por negar provimento aos recursos extraordinários.

#### **4.2.2 Voto do Ministro Nunes Marques**

De início, o ministro optou por apresentar uma contextualização histórica acerca da criação e origem das ACPs na legislação brasileira, e fez questão de destacar que a Lei de Ação Civil Pública é um dos instrumentos legais mais avançados do mundo, que confere tratamento mais célere e adequado quando da tutela dos direitos coletivos. (BRASIL, 2021)

O ministro descartou quaisquer violações à cláusula de reserva de plenário, já mencionada anteriormente, além de descartar a suposta inobservância da ADI 1576-1, já que a ação não foi conhecida, sendo assim, o precedente não gerou qualquer autoridade jurisprudencial a ser seguida. (BRASIL, 2021)

No tocante ao tema 499, o ministro seguiu da mesma forma, alegando que naquele caso os indivíduos (associados) que faziam parte do polo ativo da ação eram plenamente identificáveis, já que devidamente representados por associações, não sendo assim aquele tema aplicável às ações civis públicas, afastando qualquer alegação que o STJ teria violado o que outrora foi decidido pelo STF. (BRASIL, 2021)

Ao mais importante, passando a analisar a redação adotada pelo legislador no artigo 16 da LACP, o ministro destacou que na verdade competência é apenas critério de divisão de serviço, atribuindo a capacidade para o juiz exercer sua atividade jurisdicional.

E assim continua, afirmando de modo similar aos outros participantes do tema - julgadores, que o alcance da coisa julgada, em outras palavras, provém na verdade do objeto litigioso da ação, e seus limites subjetivos referem-se às pessoas que serão submetidas pela coisa julgada. (BRASIL, 2021)

Acabou por salientar novamente que houve uma grande confusão pelo legislador ao misturar os limites subjetivos da coisa julgada com critérios territoriais que definem o alcance da coisa julgada, que acaba por estimular, caso o artigo seja interpretado de forma literal e isolada, inúmeras ações que versam sobre o mesma tema. (BRASIL, 2021)

Com o evidente perigo de que se ajuízem várias ações com mesma causa de pedir e pedido, o ministro aponta de maneira esplêndida que o único problema não virá ser tão somente as ações repetitivas, mas sim diferentes coisas julgadas sobre uma mesma lide, o que é obviamente incompatível com o que se deseja na tutela dos direitos coletivos, aumentando em excesso o número de processos que tramitam no judiciário e afrontando os princípios da celeridade e isonomia. (BRASIL, 2021; ZUFELATO, 2020)

A caminho do final de seu entendimento, o ministro reafirma que a coisa julgada por si só tem como principal objetivo proporcionar segurança jurídica, o que não ocorre com a redação atual do artigo 16 da LACP, afinal em tese nem fora da Comarca do órgão prolator o julgado iria produzir efeitos.

Em sua conclusão, afirmou que a competência territorial, como já havia dito, limita o exercício da jurisdição, e não os efeitos da coisa julgada ou até mesmo a eficácia da sentença. Diante disto, considerou inconstitucional a interpretação literal do artigo em estudo, e propôs a seguinte tese:

É inconstitucional a expressão “nos limites territoriais do órgão prolator”, do art. 16, LACP (Lei n. 7.347/85), de modo que a ação civil pública deve ser interpretada de forma integrada com os arts. 93 e 103, ambos do CDC (Lei n. 8.078/90), abrangendo-se a tutela de direitos coletivos lato sensu, conforme a extensão do objeto litigioso (BRASIL, 2021)

Logicamente, negando provimento aos recursos extraordinários.

### 4.2.3 Voto do Ministro Edson Fachin

Diferente dos anteriores, o Ministro Edson Fachin em síntese não se estendeu tanto em seu voto, preferindo de maneira substancial seguir com a linha de raciocínio do Ministro Alexandre de Moraes.

O ministro reiterou que a limitação da coisa julgada à competência territorial do órgão prolator é de fato inconstitucional, violando os direitos fundamentais do devido processo legal coletivo, acesso à justiça e igualdade. (BRASIL, 2021).

Ainda, afirmou que tal limitação não tem sentido algum e quaisquer relações com os propósitos das tutelas coletivas, afinal são direitos nos quais a titularidade não pode ser, parafraseando o ministro “desnaturalizada por fatores geográficos nem por quaisquer outros estranhos à própria natureza”. (BRASIL, 2021)

Diante disso, o ministro negou provimento aos recursos extraordinários, e optou por concordar parcialmente com a tese proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes, já que parte dela, aos olhos do ministro, foge à matéria de repercussão geral reconhecida, que seria tão somente verificar a constitucionalidade do artigo 16 da LACP.

### 4.2.4 Voto da Ministra Rosa Weber

A ministra iniciou seu voto contextualizando o problema apresentado no tema 1075, resumindo de maneira prática os acontecimentos e caminhos processuais que levaram até o reconhecimento da repercussão geral do tema apresentado. (BRASIL, 2021)

Ato contínuo, a fim de analisar as inobservâncias alegadas pelos recorrentes, que afirmaram que o STJ teria deixado de lado o já julgado no tema 499 e na ADI 1576-1, a ministra expôs seus fundamentos sobre tais inobservâncias.

No tocante à medida cautelar ADI 1576-1, a ministra reafirmou como também foi muito bem apontado pelos Ministros Alexandre de Moraes e Nunes Marques, que o pleito fora extinto sem resolução do mérito, ou seja, não havia que se falar em quaisquer inobservâncias provindas desse julgado, já que não se conseguiu sequer adquirir autoridade jurisprudencial em seu julgamento. (BRASIL, 2021).

E assim como na ADI 1576-1, a ministra reafirmou a tese que o tema 499 não se assemelha de maneira alguma ao caso aqui estudado, sendo as alegações das instituições bancária serem totalmente infundadas no sentido de sua inobservância quando do decidido pelo STJ. (BRASIL, 2021)

Pois bem, a ministra achou indispensável para analisar a matéria da questão, iniciar por distinguir de maneira conceitual os direitos coletivos, divididos em metaindividuais (direitos difusos ou coletivos) e individuais homogêneos.

Os direitos metaindividuais, já explicados nos capítulos anteriores, são indivisíveis e inerentes a um grupo, classe, categoria ou pessoas indeterminadas, que são ligadas por uma relação jurídica base. O melhor exemplo de um direito metaindividual é o do meio ambiente, com previsão legal no artigo 225 da Constituição Federal. (BRASIL, 2015)

Já os direitos individuais homogêneos são inerentes a pessoas determináveis, entretanto, em razão de uma mesma causa, necessitam da tutela coletiva, visando à igualdade e eficácia perante o direito que fora lesado, tendo como exemplo prático de um direito individual homogêneo, uma lesão conjunta aos consumidores de um produto nocivo a saúde. (BRASIL, 2021; VITORELLI, 2020)

Assim, ultrapassando essa distinção conceitual, a ministra afirma que o artigo 16 da LACP versa sobre direitos individuais homogêneos, isso porque logicamente a limitação territorial adotada pelo texto legal tem de estar necessariamente vinculada a direitos identificáveis, diferente dos metaindividuais. (BRASIL, 2021)

E mais uma vez, não muito diferente dos outros votantes, a Ministra Rosa Weber acabou por apontar que claramente houve uma confusão de técnicas processuais, haja vista que apesar da redação do artigo 16 da LACP dizer que a limitação territorial é da coisa julgada, na verdade trata-se de limites da eficácia da sentença. (BRASIL, 2021)

Se não vejamos, o limite da coisa julgada é na verdade, aos olhos da ministra, uma situação impossível, isso porque a coisa julgada trata da imutabilidade da sentença, sendo assim, tal limitação territorial se refere aos efeitos da decisão.

Ainda, em uma hipótese de amplo dano regional, certamente haverá tratamento desigual entre as pessoas da ação que estão interligadas por um mesmo fato comum, e que porque simplesmente não residir, por exemplo, na mesma comarca do órgão prolator da decisão, não estariam sujeitos a gozarem dos efeitos da decisão, violando-se assim os princípios da igualdade e eficiência. (BRASIL, 2021)

Acabou então por concluir, diante dos fundamentos expostos, que o artigo 16 da LACP é inconstitucional e votou em negar provimento aos recursos extraordinários.

#### 4.2.5 Voto do Ministro Ricardo Lewandowski

O ministro iniciou seu voto discorrendo sobre a relevância da ação civil pública e dos processos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive pelo importante papel das associações quando substitutas dos indivíduos nas demandas judiciais, além de entender que a restrição da eficácia da coisa julgada imposta, advinda da Lei 9494/1997, é completamente afrontosa ao princípio do acesso à justiça. (BRASIL, 2021)

Além disso, reiterou o perigo da interpretação literal do artigo 16 da LACP, que pode causar e incentivar o ajuizamento de demandas repetitivas, acabando com a celeridade processual que é um dos principais objetivos quando se fala em tutelas coletivas. (BRASIL, 2021)

E diante disto, o ministro sem mais delongas, concordou pela declaração da inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, sugerindo que se de alcance máximo da eficácia subjetiva da coisa julgada, não podendo ficar limitada pela competência territorial do órgão julgador, acabando por amoldar seu voto *in totum* ao relator do tema 1075, qual seja o Ministro Alexandre de Moraes, negando provimento aos recursos extraordinários. (BRASIL, 2021)

#### 4.2.6 Voto do Ministro Gilmar Mendes

Vale ressaltar que o Ministro Gilmar Mendes, por estar diretamente envolvido nessa discussão ao longo dos anos, pediu vista dos autos.

Seu voto, como de praxe, iniciou com um extenso relatório diante da amplitude e longevidade da discussão, para posteriormente dar início à análise do mérito da questão.

O ministro aproveitou a ocasião e utilizou do debate para trazer à tona outras controvérsias existentes nos processos coletivos, isso porque tais controvérsias estão diretamente ligadas com o cerne do tema 1075, especialmente no que diz respeito às diferenças entre representação e substituição processual. (BRASIL, 2021)

Ainda, o ministro até chegar à análise do artigo 16, debateu sobre as ações coletivas sob o rito ordinário, mandado de segurança coletivo, ações coletivas propostas por sindicatos e por fim, tratou da legitimidade ativa da defensoria e do Ministério Público. (BRASIL, 2021)

Quando da análise da constitucionalidade do artigo 16, o ministro iniciou por dizer que de fato na ADI 1576-1 o plenário do STF havia decidido pela constitucionalidade da norma,

entretanto, tanto a doutrina bem como a jurisprudência são contrárias a essa decisão, principalmente diante do advento do CDC e do microssistema de tutelas coletivas.

Diferente dos outros ministros, apesar de reconhecer as críticas doutrinárias a respeito da confusão de técnicas processuais utilizadas no artigo 16 da LACP no que diz respeito à competência e jurisdição, o ministro afirma que a interpretação da coisa julgada tem de estar diretamente ligada à competência do juiz sentenciante, já que esta é relacionada com a abrangência do dano ocorrido. (BRASIL, 2021)

Por fim, concordou com a tese proposta pelo Ministro relator Alexandre de Moraes, negando provimento aos recursos extraordinários.

#### 4.2.7 Voto do Ministro Marco Aurélio

De início, é importante mencionar que o Ministro Marco Aurélio foi o único vencido no julgamento do RE 1.101.937, afinal, sua excelência já havia concordado que o texto legal era constitucional quando do julgamento da ADI 1576-1, conforme segue:

O Judiciário tem organização própria, considerados os diversos órgãos que o integram. Daí haver a fixação da competência de juízos e tribunais. A alteração do artigo 16 correu à conta da necessidade de explicitar-se a eficácia erga omnes da sentença proferida na ação civil pública. **Entendo que o artigo 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, harmônico com o sistema Judiciário pátrio, jungia, mesmo na redação primitiva, a coisa julgada erga omnes da sentença civil à área de atuação do órgão que viesse a prolatá-la. A alusão à eficácia erga omnes sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da ação, tendo em conta até mesmo o interesse em jogo – difuso ou coletivo – não alcançando, portanto, situações concretas, quer sob o ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo.** Por isso, tenho a mudança de redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos erga omnes na área de atuação do Juízo e, portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência. Isso não implica esvaziamento da ação civil pública nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário. Indefiro a liminar. (grifo nosso)

O ministro defendeu a limitação da coisa julgada que fica restrita à competência territorial do órgão prolator, alegando que o legislador quis prestigiar a organização da atividade jurisdicional, citando outra ocasião na qual já havia declarado ser válido limitar geograficamente as decisões em tutelas coletivas, isso no RE 612.043, o qual o ministro era relator, vide ementa abaixo:

EXECUÇÃO – AÇÃO COLETIVA – RITO ORDINÁRIO – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. Beneficiários do título executivo, no caso de ação proposta por associação, são aqueles que, **residentes na área compreendida na jurisdição do**

**órgão julgador**, detinham, antes do ajuizamento, a condição de filiados e constaram da lista apresentada com a peça inicial. (BRASIL, 2017 – grifo nosso)

Portanto, diante do exposto, o ministro concluiu que aceitar que os efeitos da sentença não tenham limitações geográficas, e assim sendo, que se reconheçam controvérsias semelhantes em todo o território nacional, essa decisão acabará por comprometer a legitimidade do pronunciamento da decisão, em prejuízo dos jurisdicionados, sugerindo a seguinte tese:

É compatível com a Constituição Federal o artigo 16 da Lei nº 7.347/1985, na redação conferida pela Lei nº 9.494/1997, a prever limitação quanto à eficácia territorial de sentença proferida no âmbito de ação civil pública.

Sendo o último a votar, o ministro optou por dar provimento aos recursos extraordinários.

#### **4.2.8 Manifestação da Procuradoria-Geral da República**

Não diferente do relator do tema 1075, a PGR, liderada pelo Procurador-Geral da República Antônio Aras, se manifestou pela inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP e conseqüentemente pelo desprovimento dos recursos extraordinários interpostos pelas instituições bancárias, vide ementa abaixo:

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1075. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA. COISA JULGADA ERGA OMNES. LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL. ART.16 DA LEI 7.347/1985. INCONSTITUCIONALIDADE. DESPROVIMENTO. 1. Recursos Extraordinários representativos do Tema 1075 da sistemática da Repercussão Geral: “Constitucionalidade do art.16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa nos limites da competência territorial do órgão prolator”. 2. A resolução da ação coletiva há de atender ao real e legítimo propósito constitucional de viabilizar um comando judicial célere e uniforme, em atenção à extensão do interesse metaindividual vindicado. 3. A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, prevista no art. 16 da Lei 7.347/1985, dificulta o acesso à Justiça e impede a efetiva entrega da prestação jurisdicional. 4. Os efeitos e a eficácia da sentença não se balizam, a priori, por marcos territoriais: atêm-se aos limites objetivos e subjetivos do decisum, levando em consideração, para tanto, a extensão do dano e a qualidade dos interesses transindividuais postos em juízo. 5. A restrição territorial estabelecida pelo art. 16 da Lei 7.347/1985 mostra-se imprópria para as ações civis públicas que versem sobre direitos difusos, coletivos strictu sensu e individuais homogêneos, em face das características do processo coletivo de tratamento único e uniforme do litígio e da indivisibilidade do bem jurídico tutelado. 6. Afastar a limitação territorial da coisa julgada erga omnes das ações civis públicas significa (i) dar primazia aos preceitos constitucionais pertinentes ao sistema de defesa coletiva; (ii) favorecer a administração da Justiça; (iii) proteger a vulnerabilidade dos titulares do interesse coletivo reivindicado; e (iv) conferir tratamento isonômico aos jurisdicionados. 7. A constitucionalidade do disposto no art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada

pela Lei 9.494/1997, há de ser analisada em paralelo com a evolução do próprio sistema de defesa coletiva, a qual oferece alternativas que minoram o risco de uso abusivo das ações coletivas e evitam o chamado fórum shopping. 8. Proposta de tese de repercussão geral: É inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, por limitar indevidamente a ação civil pública e a coisa julgada como garantias constitucionais e implicar obstáculo ao acesso à Justiça e tratamento anti-isonômico aos jurisdicionados. – Parecer pelo desprovimento dos recursos e fixação da tese sugerida.” (BRASIL, 2021)

Em torno do discutido, a PGR criticou o artigo 16 da LACP, no sentido de que ele violaria os princípios da isonomia, celeridade e do acesso à justiça. (BRASIL, 2021)

Ainda, de maneira objetiva explicou que os efeitos e a eficácia da sentença não podem ficar restritos à competência territorial do órgão que prolatou a decisão, mas que na verdade deverá ser considerada a extensão do dano, mostrando-se um artigo impróprio para as tutelas coletivas. (BRASIL, 2021)

Salienta-se que parte da tese sugerida pela PGR foi acatada pelo relator do tema 1075, já que a mesma se amoldava ao seu entendimento.

#### 4.3 DECISÃO FINAL DO RE 1.101.937

Tendo apenas o Ministro Marco Aurélio como vencido no julgamento do RE 1.101.937, o acórdão do Tem a 1075 foi publicado com a seguinte ementa e tese fixada:

CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS. 1. A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua efetividade. 2. O sistema processual coletivo brasileiro, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu status constitucional em 1988, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados direitos humanos de terceira geração ou dimensão, também conhecidos como direitos de solidariedade ou fraternidade. 3. Necessidade de absoluto respeito e observância aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional. 4. Inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, com a redação da Lei 9.494/1997, cuja finalidade foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional. 5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: "I - É inconstitucional a

**redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo reprimada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas". (BRASIL, 2021) (grifo nosso).**

O Ministro Alexandre de Moraes, brilhantemente, utilizou do microssistema de processos coletivos para resolver os problemas da limitação territorial imposta pelo artigo 16 da LACP.

O artigo voltará a ter a redação original que possuía antes de sua alteração feita pela Lei 9.494/1997, eliminando quaisquer limites dos efeitos da decisão de acordo com a competência territorial do órgão prolator da sentença, conforme segue:

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. (BRASIL, 1985)

Ainda, a competência das ACPs com efeitos nacionais ou regionais deverão observar o artigo 93, II do CDC, ficando sujeitas, de acordo com a abrangência do dano, ao foro da Capital do Estado ou no Distrito Federal.

Por fim, o ministro utilizará do juízo de prevenção para acabar com quaisquer dúvidas acerca da fixação de competência, evitando maiores desordens ou confusões acerca de mistura de técnicas processuais anteriormente adotadas.

## 5 CONCLUSÃO

O tema de estudo desta monografia consistiu em analisar o recente julgado Tema 795 do STF e a recente decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade do artigo 16 da Lei 7.347/85.

Para isso, dê início, fora conceituada o instrumento de estudo da monografia, a ação civil pública, que em síntese, tem como principal objetivo proteger os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, dos causadores de um dano público, cujo artigo 16 tem sido alvo de grande polêmica ao longo dos anos. (BRASIL, 1985)

Também, foram exemplificados os aspectos gerais e definições da ação civil pública, além dos interesses e direitos que são objetos de proteção da Lei n. 7.347/85, quais sejam, o meio-ambiente, o consumidor, assim como qualquer outro interesse difuso ou coletivo, entre outros. Nesse momento da pesquisa, destacou-se que o rol de bens jurídicos tutelados pelas ACPs é tão somente exemplificativo, isso porque conforme mencionado anteriormente, quaisquer interesses difusos ou coletivos podem ser tutelados, ainda que não constantes no rol da Lei n. 7.347/85. (BRASIL, 1985)

Verificaram-se, também, demais peculiaridades da Lei de Ação Civil Pública, dentre as quais, a previsão e possibilidade de tutela de dano moral coletivo e do uso da ACP para reconhecimento de improbidade administrativa. Sua finalidade nesse caso é a de providenciar a restituição de qualquer quantia obtida de forma ilícita ao erário, além é claro, de aplicar as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Na sequência, após desmembramento de todo o instrumento da ação civil pública, focou-se no artigo 16 da Lei n. 7.347/85, objeto de estudo da presente pesquisa. Foram explicados os problemas que existem no seu texto legal, e as discussões que deram a origem ao RE 1.101.937, em especial, a como o instituto da coisa julgada foi utilizado de forma equivocada pelo legislador nesse sentido.

Em ato contínuo, expôs-se o principal problema do artigo, qual seja, a limitação territorial contida no texto legal, referente às pessoas que seriam atingidas pelo decidido em uma ACP, aquelas, no caso, que fazem parte, pode-se dizer, da comarca do órgão prolator da sentença.

Finda a indispensável análise do instrumento legal da ACP e minuciosa explicação acerca do artigo 16 da referida lei, adentrou-se ao *Leading Case* do RE 1.101.937, tendo como partes, de um lado o IDEC; e do outro lado, diversas instituições bancárias. No recurso estudado, as instituições bancárias recorreram contra decisão do STJ afastava a limitação

territorial constante no artigo 16 da LACP. No acórdão recorrido, o STJ entendeu que a eficácia da sentença coletiva pode ~~sim~~ se estender além da competência territorial do órgão prolator, este acórdão estaria automaticamente divergindo de tese já fixada pelo plenário do próprio STF no tema 499 e no julgamento da ADI 1576-1.

Após análise do RE 1.101.937, segundo o Ministro Alexandre de Moraes, a discussão dos autos ultrapassou aos interesses jurídicos das partes, apresentando interesse para toda a coletividade, o que acarretou no reconhecimento de sua repercussão geral, gerando o tema 1075.

Além disso, o Ministro Alexandre de Moraes suspendeu todos os processos em andamento em que se discutia a abrangência do limite territorial para eficácia das decisões proferidas em ação civil pública.

No julgamento do RE, o Ministro Alexandre de Moraes negou provimento aos recursos extraordinários, e sugeriu tese de fixação da inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei n. 7.347/85, onde o artigo 16 passará a vigorar com sua redação original, onde não continha quaisquer limites dos efeitos da decisão de acordo com a competência territorial do órgão prolator da sentença. Ainda, o ministro fixou algumas novas regras acerca da competência das ACPs com efeitos nacionais ou regionais.

Com exceção do Ministro Marco Aurélio, todos os demais ministros negaram provimento aos recursos extraordinários, e de modo semelhante votaram a favor da inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, aprovando a tese sugerida pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Com a resolução do tema 1075, alguns problemas que perduram durante anos serão sanados, tais como a iminência de propositura de demandas repetitivas em decorrência da limitação territorial que era imposta, bem como serão sanadas quaisquer dúvidas a respeito das técnicas processuais utilizadas por este instrumento legal, evitando-se problemas entre competência e jurisdição quando se fala na abrangência da eficácia das decisões das ACPs.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cezar Augusto Pinheiro de. **A coisa julgada coletiva**. 2014. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

ALMEIDA, Laís Fernandes. Aplicação do incidente de resolução de demandas repetitivas para as ações coletivas. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Volume 16. julho a dezembro de 2015

ALVES, Gustavo Silva. Os limites subjetivos da coisa julgada coletiva, as impropriedades do artigo 16 da lei 7.347/85 e a possibilidade de uma futura mudança na jurisprudência do STJ à luz da técnica do julgamento-alerta. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro. Ano 10. Volume 17. Número 2. julho a dezembro de 2016

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos esquematizado**. 5 ed. São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 abr. 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.101.937**. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 07 abr. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 612.043**, Relator Ministro Marco Aurélio, Brasília, 10 mai. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI – 2076**, relator Carlos Velloso, Brasília, 15 ago. 2002.

BRASIL. **Lei n.º 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 (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347compilada.htm). Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2021

BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. 1.243.887**. Relator Min. Luis Felipe Salomão. julgado em 12/10/2011, DJe 12/12/2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. 1.114.035**. Relator Min. Sidnei Beneti. julgado em 07/10/2014, DJe 23/10/2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de Direito Processual Civil: direito processual coletivo e direito processual público**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Edmilson. **A produção dialética do conhecimento**. São Paulo: Xamã, 2008.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1994.

DARTIGUES, André. **O que é fenomenologia**. 3. ed. São Paulo: Moraes, 1992.

GONÇALVES, Yáskara Luana; SCHULZE, Clenio Jair. O controle difuso de constitucionalidade no STF e o papel do Senado Federal. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3680, 29 jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25028>. Acesso em: 30 out. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo**. Revista de Processo, vol. 96, out/1999, DTR 1999/483, p. 28 -36

HESSEN, Johanes. **Teoria do conhecimento**. Tradução António Correia. 7. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1980.

JUNIOR, Fredie Didier. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: JusPodium, 10. ed. 2016. p. 417-418

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

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. 15. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, edição virtual, capítulo sobre a coisa julgada.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional** - 8. ed. rev. ampl. E atual. - Salvador: JusPODIVM, 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva. 31. ed. 2019.

MINAYO, Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 13<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Vozes, 2007. 26<sup>a</sup> ed. 80p.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** - 17. ed. - São Paulo: Atlas, 2005.

NEVES, Daniel Neves Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil: Volume Único**. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

NEVES, Daniel Neves Assumpção. **Manual de Processo Coletivo: Volume Único**. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

NEVES, Daniel Neves Assumpção. **Manual de Processo Coletivo**. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

NERY, Nelson Júnior; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Anotado e Legislação Extravagante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

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

PINHO, Denise de Sena. **Material didático em um ambiente virtual de aprendizagem**. 2008. 148 f. Dissertação – (Mestrado em Educação em Ciências e Matemática) – Faculdade de Física, PUCRS, Porto Alegre, 2008.

PIZZOL, Patrícia Miranda. **Processo Coletivo e Técnicas de Padronização das Decisões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SÁ, R. M. A Competência Territorial como Critério Limitador da Extensão Subjetiva da Coisa Julgada no Processo Civil Coletivo: Uma Análise à Luz do Sistema Brasileiro. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, n. 8, p. 368-393, 2009.

SOUZA, Eduardo Francisco de. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XII, n. 41, p. 74-84, abr./jun. 2008.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Do poder judiciário: como torná-lo mais ágil e dinâmico – efeito vinculante em outros temas**. Revista dos Tribunais, ano 6, nº 25, p. 15, out./dez. 1998.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 833 p.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

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

**ANEXOS**

**ANEXO A – Recurso Extraordinário n. 1.101.937**

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 218

08/04/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO**

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

**Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO**

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 218

**RE 1101937 / SP****PROLATOR. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS.**

1. A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua pela efetividade.

2. O sistema processual coletivo brasileiro, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu *status* constitucional em 1988, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados *direitos humanos de terceira geração ou dimensão*, também conhecidos como *direitos de solidariedade* ou *fraternidade*.

3. Necessidade de absoluto respeito e observância aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional.

4. Inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, com a redação da Lei 9.494/1997, cuja finalidade foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do Princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional.

5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 3 de 218

**RE 1101937 / SP****ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, apreciando o tema 1.075 da repercussão geral, acordam em negar provimento aos recursos extraordinários e fixou a seguinte tese: "I - *É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo reprimada sua redação original.* II - *Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).* III - *Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e, fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas*", nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro MARCO AURÉLIO. O Ministro EDSON FACHIN acompanhou o Relator com ressalvas. Impedido o Ministro DIAS TOFFOLI. Afirmou suspeição o Ministro ROBERTO BARROSO.

Brasília, 8 de abril de 2021.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 4 de 218

03/03/2021

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937 SÃO PAULO**

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

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):**

Trata-se de Recursos Extraordinários interpostos em face de acórdão

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 5 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 6 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 7 de 218

**RE 1101937 / SP**

-EMBARGOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS.

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

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

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

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

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

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

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

Em decisão monocrática da ilustre Min. FÁTIMA NANCY

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 8 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PROCESSUAL CIVIL. ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO COLETIVA. LIMITAÇÃO APRIORÍSTICA DA EFICÁCIA DA DECISÃO À COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO JUDICANTE. DESCONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA EM JULGAMENTO DE RECURSO REPETITIVO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (RESP N.º 1.243.887/PR, REL. MIN. LUÍS FELIPE SALOMÃO). DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL DEMONSTRADO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS.

1. No julgamento do recurso especial repetitivo (representativo de controvérsia) n.º 1.243.887/PR, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao analisar a regra prevista no art. 16 da Lei n.º 7.347/85, primeira parte, consignou ser indevido limitar, aprioristicamente, a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão judicante.

2. Embargos de divergência acolhidos para restabelecer o

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 9 de 218

**RE 1101937 / SP**

acórdão de fls. 2.418-2.425 (volume 11), no ponto em que afastou a limitação territorial prevista no art. 16 da Lei n.º 7.347/85”.

Em face desse acórdão, o ITAÚ UNIBANCO S/A interpôs Recurso Extraordinário (fls. 203-228, Vol. 33), com amparo no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, em que alega violação aos arts. 5º, XXXVII, LIII e LIV; 22, I; e 97 da CF/1988, pois (a) ao entender pela “possibilidade de eficácia da sentença coletiva se estender para além da competência territorial” (fl. 206, Vol. 33), o acórdão recorrido diverge da tese fixada, pelo Plenário desta CORTE, no julgamento do RE 612.043-RG (Tema 499, Rel. Min. MARCO AURÉLIO); (b) no julgamento do RE 612.043-RG, “o Supremo Tribunal Federal reafirmou esse entendimento (...) quando considerou constitucional o disposto no art. 2º-A da Lei nº 9.494, de 1997, a dispor que “a sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator” (fl. 209, Vol. 33); e (c) ao afastar a incidência do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública - LACP, o acórdão recorrido violou a cláusula de reserva de Plenário, uma vez que inobservou o rito previsto para a declaração incidental de inconstitucionalidade.

Por sua vez, no apelo extremo interposto pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e Outros (Vol. 20, fls. 2-36), com amparo no art. 102, III, “a” e “b”, da Constituição Federal, alega-se violação aos arts. 2º; 22, I; e 97 da CF/1988, aos argumentos de que (a) houve afronta à regra constitucional de reserva de Plenário, tendo em vista que o acórdão recorrido declarou a inconstitucionalidade tácita do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública - LACP; e (b) o acórdão recorrido divergiu do entendimento desta CORTE firmado no julgamento da ADI 1576-1, bem como da tese fixada no Tema 499, com repercussão geral reconhecida.

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 10 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 11 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

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

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. CONSTITUCIONALIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 12 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 13 de 218

**RE 1101937 / SP**

(Doc. 222).

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 14 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 15 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 16 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 17 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

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

“Ementa: AGRAVOS INTERNOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO QUE INDEFERE O PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*.

1. O Plenário desta CORTE, no julgamento da ADI 4.711

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 18 de 218

**RE 1101937 / SP**

AgR (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 5/11/2019), reiterou a jurisprudência desta CORTE no sentido da irrecorribilidade da decisão que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*.

2. A diretriz vigora também relativamente a processos de índole subjetiva (RE 1017365 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2020, DJe 24-09-2020),

3. Agravos internos não conhecidos. “

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 19 de 218

**RE 1101937 / SP**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 20 de 218

**RE 1101937 / SP**

OMNES. LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL. ART. 16 DA LEI 7.347/1985. INCONSTITUCIONALIDADE. DESPROVIMENTO.

1. Recursos Extraordinários representativos do Tema 1075 da sistemática da Repercussão Geral: “*Constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa nos limites da competência territorial do órgão prolator*”.

2. A resolução da ação coletiva há de atender ao real e legítimo propósito constitucional de viabilizar um comando judicial célere e uniforme, em atenção à extensão do interesse metaindividual vindicado.

3. A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, prevista no art. 16 da Lei 7.347/1985, dificulta o acesso à Justiça e impede a efetiva entrega da prestação jurisdicional.

4. Os efeitos e a eficácia da sentença não se balizam, *a priori*, por marcos territoriais: atêm-se aos limites objetivos e subjetivos do *decisum*, levando em consideração, para tanto, a extensão do dano e a qualidade dos interesses transindividuais postos em juízo.

5. A restrição territorial estabelecida pelo art. 16 da Lei 7.347/1985 mostra-se imprópria para as ações civis públicas que versem sobre direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos, em face das características do processo coletivo de tratamento único e uniforme do litígio e da indivisibilidade do bem jurídico tutelado.

6. Afastar a limitação territorial da coisa julgada *erga omnes* das ações civis públicas significa (i) dar primazia aos preceitos constitucionais pertinentes ao sistema de defesa coletiva; (ii) favorecer a administração da Justiça; (iii) proteger a vulnerabilidade dos titulares do interesse coletivo reivindicado; e (iv) conferir tratamento isonômico aos jurisdicionados.

7. A constitucionalidade do disposto no art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, há de ser analisada em paralelo com a evolução do próprio sistema de defesa coletiva, a qual oferece alternativas que minoram o risco de uso abusivo das ações coletivas e evitam o chamado *forum*

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 21 de 218

**RE 1101937 / SP***shopping.*

8. Proposta de tese de repercussão geral:

É inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes* nos limites da competência territorial do órgão prolator, por limitar indevidamente a ação civil pública e a coisa julgada como garantias constitucionais e implicar obstáculo ao acesso à Justiça e tratamento anti-isonômico aos jurisdicionados.

– Parecer pelo desprovimento dos recursos e fixação da tese sugerida.”

É o relatório.

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 216 de 218

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

RECTE. (S) : CAIXA ECONOMICA FEDERAL

RECTE. (S) : BANCO BRADESCO SA

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

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

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

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

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

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

RECTE. (S) : ITAÚ UNIBANCO S/A

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 217 de 218

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

**Decisão:** Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que negava provimento aos recursos extraordinários e propunha a seguinte tese (tema 1.075 da repercussão geral): "I - É inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990. Sendo regional o alcance, serão competentes os foros ou circunscrições de capitais do Estado ou do Distrito Federal, desde que inseridos na região em que se projetem os efeitos da decisão; sendo nacional o alcance, será concorrente a competência entre as capitais de Estado e o Distrito Federal. III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas", no que foi acompanhado pelos Ministros Cármen Lúcia, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski; do voto do Ministro Nunes Marques, que declarava a inconstitucionalidade da expressão "nos limites da competência territorial do órgão prolator (...)" constante do art. 16, LACP, e negava provimento aos recursos extraordinários; e do voto do Ministro Edson Fachin, que acompanhava o Relator para negar provimento aos recursos extraordinários, mas dele divergia quanto aos itens 2 e 3 da tese de repercussão geral, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio e, impedido, o Ministro Dias Toffoli. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 04.03.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.075 da repercussão geral, negou provimento aos recursos extraordinários e fixou a seguinte tese: "I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas", nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Afirmou suspeição o Ministro Roberto

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 218 de 218

Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 26.3.2021 a 7.4.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário