

**GUILHERME NAZARENO LAZZARI**

**A LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA SENTENÇA  
NA TUTELA COLETIVA**

**CURITIBA**

**2008**

**GUILHERME NAZARENO LAZZARI**

**A LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA SENTENÇA  
NA TUTELA COLETIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas.

Orientador: Professor Doutor Sérgio Cruz Arenhart.

**CURITIBA**

**2008**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

Guilherme Nazareno Lazzari

### **A LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA SENTENÇA NA TUTELA COLETIVA**

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, pela seguinte banca examinadora:

---

**Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart**

Presidente

---

**Prof. Me. Alessandro José Fernandes de Oliveira**

1.º membro

---

**Prof. Homero Marchese**

2.º membro

Curitiba, novembro de 2008

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Nelson e Cidinha, a quem dedico este trabalho, pelo constante incentivo a atingir meus sonhos e a ultrapassar as dificuldades que se apresentam.

À Paulinha, minha namorada, pela imensa cumplicidade e carinho que compartilhamos.

Ao Professor Sérgio Cruz Arenhart, pela disposição e bom humor de sempre. Obrigado pela paciência, pela atenção e, principalmente, pelos ótimos conselhos.

Aos *Dezoito Dedos*, grandes amigos que nessa faculdade conheci, por todas as risadas, conversas e momentos inesquecíveis. Sinto-me plenamente feliz e mais rico espiritualmente por termos convivido esses últimos cinco anos.

## RESUMO

O surgimento das ações coletivas, fenômeno característico dos denominados conflitos de massa, implantou-se efetivamente no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e da formação de um microssistema legal integrado entre a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor. A partir daí, pode-se afirmar que o sistema jurídico-processual brasileiro dotou-se de um amplo arsenal, capaz de dar efetiva tutela aos chamados “direitos de terceira geração”, caracterizados pela indivisibilidade de seu objeto e pertencentes à coletividade. De fato, a “molecularização” de discussões a respeito de interesses ou direitos que concernem à população em geral propiciou, nos anos 90, um verdadeiro controle judicial de políticas públicas. Atingiram-se, desse modo, os interesses fazendários do Governo Executivo Federal na época, que usou de medidas provisórias para restringir a efetividade da tutela jurisdicional propiciada pelos processos coletivos. Foi modificada, assim, a redação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, operando-se, em termos bem simples, uma limitação territorial da coisa julgada produzida pelas decisões judiciais proferidas em ações coletivas, que, em tese, deveriam se propagar ilimitadamente, na medida do objeto a ser tutelado. Nesse contexto, surge a discussão sobre a legitimidade dessa inovação normativa, tanto em relação à constitucionalidade do referido dispositivo legal, quanto ao possível retrocesso que representa no âmbito do processo coletivo.

Palavras-chave: Lei da Ação Civil Pública. Art. 16. Limitação territorial. Coisa julgada. Tutela coletiva.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>iv</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 – COISA JULGADA COLETIVA E EFEITOS DA SENTENÇA.....</b>	<b>3</b>
1.1 – AÇÕES COLETIVAS NO DIREITO BRASILEIRO.....	3
1.1.1 – Tutela jurisdicional coletiva no Estado Democrático de Direito.....	4
1.1.2 – Breve histórico das ações coletivas.....	6
1.1.3 – O microsistema legal formado pela Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor.....	8
1.2 – EFICÁCIA DA SENTENÇA E AUTORIDADE DA COISA JULGADA NA TEORIA DE LIEBMAN.....	12
1.3 – LIMITES SUBJETIVOS DA COISA JULGADA NO PROCESSO COLETIVO.....	17
1.3.1 – Técnicas diferenciadas de oponibilidade da coisa julgada coletiva.....	18
1.3.1.1 – Coisa julgada <i>erga omnes</i> ou <i>ultra partes</i> .....	20
1.3.1.2 – Transporte <i>in utilibus</i> da coisa julgada às ações individuais.....	21
1.3.1.3 – Extensão subjetiva <i>secundum eventum litis</i> da coisa julgada.....	23
1.3.1.4 – Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i> .....	24
1.3.2 – Ações coletivas e ações individuais concomitantes.....	26
1.3.3 – Hipóteses segundo a natureza do interesse e o resultado da demanda.....	27
<b>CAPÍTULO 2 – DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL PREVISTA NO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....</b>	<b>31</b>
2.1 – AS MEDIDAS PROVISÓRIAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL CONTRA A EFETIVIDADE DO PROCESSO COLETIVO.....	32
2.2 – INTERPRETAÇÃO DO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA APÓS A MEDIDA PROVISÓRIA 1.570/97.....	38
2.2.1 – Crítica aos critérios de fixação da competência para as ações coletivas.....	43
2.2.2 – Transgressão da indivisibilidade da tutela coletiva.....	51
2.2.3 – Prejuízo do transporte <i>in utilibus</i> da coisa julgada às ações individuais.....	55
2.3 – INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	56
2.3.1 – Inconstitucionalidade formal.....	56
2.3.2 – Inconstitucionalidade material.....	57
2.4 – INAPLICABILIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA).....	65
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

A ordem jurídica brasileira inovou-se em diversos aspectos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Um deles diz respeito às novas configurações nos direitos tradicionalmente conhecidos – como, por exemplo, o direito de propriedade e a previsão constitucional de sua função social – e ao reconhecimento de “novos direitos”, os de “terceira geração”, caracterizados pela indivisibilidade de seu objeto e transcendência na aferição de seus titulares, que não podem ser, nesse caso, sujeitos individualmente considerados, mas uma coletividade indeterminada de pessoas ou um grupo representando seus membros em caráter coletivo.

Para a proteção desses interesses, criou-se um verdadeiro microsistema legal de tutela coletiva, formado pela conjugação entre as leis 7.347/85 (a Lei da Ação Civil Pública) e 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), consagradas pelo texto constitucional. Esse sistema integrado de proteção aos direitos coletivos – incluindo também os direitos individuais advindos dos *conflitos de massa* – solidificou-se tanto na doutrina quanto na jurisprudência brasileira dos anos 90, servindo de exemplo aos demais países de direito escrito, principalmente na América Latina.

Com efeito, a discussão em juízo desses interesses coletivos – como os relacionados com o meio ambiente e as relações de consumo – incluía toda sorte de ilegalidades causadas por grandes empresas e, principalmente, pelo Poder Público, que acabou por sofrer intromissões, nunca antes vistas, de um sem número de ações coletivas, nas quais se permitia à população exercer um amplo controle das políticas públicas – principalmente de ordem tributária e previdenciária. Tal ordem de fatores conflitou-se diretamente com interesses fazendários, aliados à índole neoliberal que caracterizava o governo da época.

Não foi à toa que, com o emprego de medidas provisórias – atos normativos conhecidíssimos pela opinião pública nos anos 90, através dos quais o Poder Executivo Federal inovou a ordem jurídica brasileira com normas que se amoldavam ao seu exclusivo interesse –, “engatou-se uma marcha-ré” no sistema processual

coletivo brasileiro, que, pela Lei 9.494/97, vislumbrou o amplo acesso à tutela jurisdicional, por sua via, substancialmente mitigado.

Entre as normas ali previstas, destaca-se a que modificou a redação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Tal dispositivo regula o regime da coisa julgada em ações coletivas, no que se refere aos direitos essencialmente coletivos, ou seja, indivisíveis em seu objeto. Ao determinar que “a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator*”, quis o Executivo da União, em favor de interesses escusos e egoísticos, fragilizar a efetividade dos provimentos judiciais em processos coletivos, limitando a “carga eficaz” das sentenças e liminares à circunscrição da comarca ou seção judiciária em que o magistrado exerce sua atividade.

Atividade esta que, como veremos, é atribuição dada pelo Estado à atividade jurisdicional, e dotada, exatamente por causa disso, de soberania, não podendo sofrer restrições ilegítimas, principalmente quando estas infringem a esfera dos direitos fundamentais, entre eles, o direito à tutela jurisdicional efetiva – que, especificamente em nossa análise, se dá pela via coletiva.



## **CAPÍTULO 1 – COISA JULGADA COLETIVA E EFEITOS DA SENTENÇA**

Tão importante quanto realizar uma crítica sobre as drásticas conseqüências da nova redação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, trazida pela Medida Provisória 1.570/97 (convertida em lei), é trazer à tona seu objeto, ou seja, aquilo que o legislador, ou melhor, o Poder Executivo Federal, quis realmente restringir, pois dizer que “a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator” não faz sentido em termos tanto teóricos quanto práticos, conforme demonstraremos. É necessário, destarte, interpretar a verdadeira intenção da Lei 9.494/97 ao querer impor uma “limitação territorial da coisa julgada no processo coletivo”.

Por isso, trataremos neste capítulo, após uma contextualização sobre o fenômeno das ações coletivas no Brasil, da diferença entre a eficácia e a autoridade da sentença – tomando-se como base teórica o entendimento de Enrico Tullio Liebman –, bem como do regime diferenciado da coisa julgada no processo coletivo e as diferentes hipóteses de sua oponibilidade conforme o resultado da demanda e a natureza do interesse em jogo – assuntos prejudiciais ao bom entendimento do tema principal.

### **1.1 – AÇÕES COLETIVAS NO DIREITO BRASILEIRO**

Serão delineados aqui, sem a pretensão de esgotar o tema, os aspectos gerais da tutela jurisdicional coletiva, através da exposição de sua relação com o Estado Democrático de Direito e de um breve esboço sobre a história das ações coletivas e os objetos de sua tutela. Faz-se necessário também uma descrição, no âmbito brasileiro, do microsistema legal que serve de instrumento para a sua efetivação.

### 1.1.1 – Tutela jurisdicional coletiva no Estado Democrático de Direito

É cediço hoje que a teoria do processo deve se conformar com a Constituição. Esta, na realidade, contém uma verdadeira teoria geral do processo, localizada no conjunto de normas que ditam os direitos e deveres fundamentais. Da mesma forma, não se pode pensar na jurisdição (instituto fundamental da teoria do processo) sem saber qual é o perfil do Estado, pois ela realiza grande parte dos fins a que este se propõe. A partir desse contexto, formou-se nas últimas décadas a problemática do *acesso à justiça*, que se tornou verdadeiro marco metodológico do processualista contemporâneo. No Brasil, com a fundação do Estado Democrático de Direito pela Constituição de 1988, surgiram princípios que fomentam a *justiça social* e o *pluralismo*, a serem atingidos também pela jurisdição quando da tutela dos direitos. Exemplos disso são as previsões constitucionais de participação através da ação popular, das ações coletivas e das ações de inconstitucionalidade. Jurisdição e *acesso à justiça* precisam ser contemplados à luz do Estado Democrático de Direito, visando, respectivamente, a realizar os seus fins de igualdade e liberdade substancial, que diferem das tradicionais teorias que conceituam jurisdição, e a superar as desigualdades que impedem tanto o acesso quanto a *paridade de armas* na relação jurídica processual.<sup>1</sup>

Paralelamente, e apoiando-se na premissa de que um Estado não é “Democrático de Direito” somente por assim prever sua Lei Fundamental ou pela vontade dos seus cidadãos, pode-se afirmar que o pleno exercício da atividade jurisdicional é condição imprescindível para a implantação da democracia social. Disso extraímos que “o princípio democrático condiciona e é condicionado pela atividade jurisdicional.”<sup>2</sup>

Sabe-se também que a jurisdição é “uma das expressões do poder estatal, que é uno.” Ela se caracteriza como *função do Estado* – ao lado da executiva e da legislativa –, destinada a fins específicos predeterminados que, por sua destinação e natureza, são ligados aos conflitos sociais. Essa referência do exercício jurisdicional

---

<sup>1</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 20-24.

<sup>2</sup> VENTURI, Elton. *Processo civil coletivo: A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 99.

aos casos concretos é identificada através dos seus escopos jurídicos (atuação da vontade do direito material), sociais (pacificação com justiça e educação para a consciência dos próprios direitos e dos direitos alheios) e políticos (afirmação do poder do Estado, participação democrática e preservação do valor liberdade). Prevalece, portanto, uma visão *funcional da jurisdição*.<sup>3</sup>

Em face disso, surge a preocupação com a *operatividade do sistema*, no sentido de instituir técnicas que estejam a serviço dos objetivos estabelecidos. Toda técnica tem, necessariamente, caráter instrumental, devendo haver uma visão clara dos fins a que se propõe. A técnica processual é, nesse passo, “a predisposição ordenada de meios destinados à realização dos escopos processuais.” Tem-se procurado, nas últimas décadas, adaptá-la às novas exigências sociais e políticas, no sentido da *revisitação* aos institutos tradicionais do processo civil a fim de possibilitar a *ampliação da tutela jurisdicional*, na perspectiva dos *consumidores* desse serviço.<sup>4</sup>

Adiciona-se a essa constatação a necessidade de transferir a referência das tutelas dos direitos ao âmbito dos interesses que transcendem a esfera individual, pertencentes a coletividades indeterminadas e/ou determináveis. É preciso, desse modo, proporcionar uma flexibilidade irrestrita ao sistema das chamadas ações coletivas diante das barreiras de acesso ao Judiciário, mediante o emprego de uma sistemática diferenciada de técnicas processuais.<sup>5</sup>

Formou-se, efetivamente, desde as décadas de 60 e 70, a preocupação com a representação dos chamados *interesses difusos e coletivos*, vista como a *segunda onda* de reformas a ser realizada no processo civil (antecedida pela assistência judiciária gratuita). É que a sociedade de massa e os conflitos a ela inerentes exigiam (e ainda exigem) uma superação dos institutos processuais tradicionais, voltados aos conflitos entre particulares. Conforme leciona Mauro Cappelletti:

A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia

---

<sup>3</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 114-119.

<sup>4</sup> DINAMARCO, C. R. *A instrumentalidade do processo*, p. 224-227.

<sup>5</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 102.

entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares.<sup>6</sup>

Por derradeiro, Gregório Assagra de Almeida contempla o direito processual coletivo como “instrumento essencial de ‘proteção’ e de ‘efetivação’ material do Estado Democrático de Direito e de transformação da realidade social”:

Nesse diapasão, observa-se que não existe efetivamente Estado Democrático de Direito sem instrumentos eficazes de tutela dos interesses e direitos coletivos. Somente haverá a transformação da realidade social com a real implementação do Estado Democrático de Direito, quando for possível a proteção e a efetivação dos direitos primaciais da sociedade, como os relacionados ao meio ambiente, ao patrimônio público, ao consumidor, etc. Para tanto, o direito processual coletivo é fundamental, até porque é por seu intermédio que poderá ocorrer a *proteção objetiva* desses direitos e garantias constitucionais fundamentais e a efetivação, no plano concreto, dos direitos coletivos violados com a transformação da realidade social.<sup>7</sup>

Confirma-se, enfim, a tutela jurisdicional coletiva como “pressuposto conformador” do Estado Democrático de Direito.<sup>8</sup>

### 1.1.2 – Breve histórico das ações coletivas

Apenas com o fim de expor as fontes históricas das ações coletivas, basta revelar que se vislumbra, para além de sua nebulosa *origem remota* (tanto no direito romano quanto no direito anglo-saxão), um verdadeiro desenvolvimento do instituto a partir da *massificação da sociedade*, considerada a sua *origem próxima*, e desencadeada pela Revolução Industrial do século XVIII. Desde então, a *ascensão*

---

<sup>6</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 49-50.

<sup>7</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 144.

<sup>8</sup> “Desta forma, afastar ou restringir a tutela jurisdicional coletiva (legislativamente ou judicialmente), seja para a proteção de direitos difusos e coletivos, seja para a proteção de direitos individuais homogeneamente considerados, importa, a um só tempo, a violação do mais basilar dos princípios constitucionais brasileiros e a completa negação do Estado Democrático.” VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 103.

das massas vem se intensificando, decorrendo daí diversas exigências de tutela diferenciada em face dos conflitos a ela inerentes. O surgimento de sindicatos de trabalhadores (principalmente operários), comunidades de bairros, associações em defesa do meio ambiente e do consumidor, entre outras coletividades, multiplicou-se após a Segunda Guerra Mundial<sup>9</sup>, momento a partir do qual foram construídos instrumentos legais que realmente se propunham a dar conta dessas demandas sociais. Podemos destacar, como principais exemplos, a *representative action* e a *relator action*, na Inglaterra, e as *class actions for damages* do direito norte-americano.<sup>10</sup>

No Brasil, antes da Lei 7.347/85, poucas eram as vias judiciárias aptas a atender aos direitos coletivos, tais como: a ação popular, trazida pela Lei 4.717/65, que podia ser ajuizada pelo cidadão, a fim de proteger o patrimônio público; alguns tipos de ações civis públicas já atribuídas ao Ministério Público; e algumas autorizações legais a entidades de classe, para que pudessem postular determinados interesses coletivos em juízo.<sup>11</sup> A Lei da Ação Civil Pública, por sua vez, foi promulgada para regular as ações de responsabilidade por danos a direitos difusos e coletivos.

Na Constituição de 1988 ampliou-se o rol dos legitimados ativos para a defesa desses interesses: entidades associativas, quando expressamente autorizadas, para representar, judicial e extrajudicialmente, seus afiliados (art. 5º, XXI); partidos políticos, organizações sindicais, entidades de classe ou associações, para impetrar mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX); sindicatos, para promover a defesa dos direitos individuais ou coletivos da categoria (art. 8º, III); na ação direta de inconstitucionalidade (art. 103); o Ministério Público, para as ações civis públicas em defesa de interesses coletivos e difusos (art. 129 e seu § 1º); entre outros exemplos. Posteriormente, alguns diplomas, reportando-se à Lei da Ação Civil Pública, ampliaram sua abrangência, como as leis 7.913/89 (referente aos

---

<sup>9</sup> Embora a origem dos conflitos massificados seja secular, as reivindicações dos interesses ali surgidos só foram realmente ouvidas pelos processualistas a partir do século XX, principalmente em razão da visão *sincretista* que se tinha a respeito do direito de ação, dificultando a noção do direito processual como um ramo autônomo. ALMEIDA, G. A. *Direito processual coletivo*, p. 41.

<sup>10</sup> ALMEIDA, G. A. *Direito processual coletivo*, p. 38-45.

<sup>11</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 192-193.

danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários), 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e 8.884/94 (quanto aos danos causados por infração da ordem econômica), além de previsões em outras leis esparsas.<sup>12</sup>

Com efeito, a proteção coletiva desses interesses só ganhou a total e devida atenção a partir da conjugação das leis 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública, consagrada pela Constituição de 1998 em seu art. 129, III) e 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), consideradas um verdadeiro sistema integrado, capaz de promover efetiva tutela dos interesses advindos dos conflitos de massa.

### 1.1.3 – O microssistema legal formado pela Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor

À Lei da Ação Civil Pública agregou-se o Título III do Código de Defesa do Consumidor, que, por força de seu art. 90, dispõe que às ações ali previstas aplicam-se as normas do Código de Processo Civil e da Lei da Ação Civil Pública, naquilo em que sejam compatíveis. Por outro lado, em razão do art. 21 da Lei da Ação Civil Pública – introduzido pelo art. 117 do Código de Defesa do Consumidor – aplicam-se às ações nela renunciadas, no que forem cabíveis, os dispositivos do Título III do Código de Defesa do Consumidor. Os dois diplomas legais estão, portanto, perfeitamente interligados.

No início, a Lei da Ação Civil Pública foi concebida apenas para regular as ações de responsabilidade civil por danos, de obrigação de fazer e de não fazer e ações cautelares. Hoje, porém, o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor consagra o direito à *adequada tutela jurisdicional*, ao prever que “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”<sup>13</sup> O art. 84, por sua

---

<sup>12</sup> MENDES, A. G. C. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*, p. 195-198.

<sup>13</sup> “A nós sempre nos pareceu que o princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional, hoje inscrito no inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal, não somente possibilita o acesso aos órgãos judiciários como também assegura a garantia contra qualquer forma de denegação da justiça. E isso significa, a toda evidência, a promessa de preordenação dos instrumentos processuais adequados à concretização dessa garantia. E essa promessa, evidentemente, é abrangente também dos tipos de provimentos, e não apenas das espécies de

vez, complementa esta previsão, ao esclarecer que o juiz, nas ações que tenham por objeto obrigação de fazer ou de não fazer, concederá a *tutela específica* da obrigação ou as providências que assegurem o resultado prático equivalente.

Os interesses ou direitos protegidos pelo sistema legal de tutela coletiva, de acordo com o parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor, são: a) *difusos* (na dicção do artigo, “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”); b) *coletivos* (“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”); c) *individuais homogêneos* (“os decorrentes de origem comum”). A tutela coletiva abrange, portanto, três tipos de interesses: os essencialmente coletivos, em que são titulares coletividades indeterminadas ou determináveis (havendo, nesse caso, uma relação jurídica entre as pessoas do grupo, categoria ou classe, ou entre essas e a parte contrária, que causa ou ameaça causar lesão ao direito), cujo objeto do interesse é contemplado somente para além da esfera individual (*direitos difusos e coletivos stricto sensu*); e aqueles que, embora individualmente considerados, recebem proteção coletiva, por se originarem uniformemente de fatos ou conflitos típicos da produção, do consumo e das relações de massa (*direitos individuais homogêneos*).<sup>14</sup>

O art. 82 do Código de Defesa do Consumidor traz o rol de legitimados para propor ação coletiva na defesa de direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos: a) “o Ministério Público”; b) “a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal”; c) “as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código”; d) “as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos por este Código”, dispensada a

---

procedimentos.” GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 855-856.

<sup>14</sup> Não nos prolongaremos aqui com a distinção entre essas espécies de interesses, importando fazê-la tão-somente no decorrer do trabalho, de acordo com o que o objeto da pesquisa requerer. Por conseguinte, reportamo-nos à leitura de: GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 820-832; além disso, e revelando os riscos de um “conceitualismo exacerbado” na tipificação desses direitos: VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 84-95.

autorização assemblear. O § 1.º, por sua vez, dispõe que o requisito da pré-constituição “pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas no art. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.” Cabe tecer aqui algumas considerações.

A legitimidade para a causa, na hipótese de direitos difusos e coletivos, não pode ser considerada, evidentemente, ordinária nem extraordinária, preferindo a doutrina mais especializada classificá-la em “autônoma para a condução do processo” (o legitimado a propor a tutela do meio ambiente, por exemplo, não está reclamando por direito alheio, mas não se trata, também, de interesse exclusivamente seu).<sup>15</sup> Quanto à hipótese de ação coletiva para defesa de direitos individuais homogêneos, há forte posição a partir da qual se trata, neste caso, de substituição processual, “pois o legitimado estará defendendo direitos pertencentes a pessoas determinadas.”<sup>16</sup> Parece-nos, no entanto, que também é caso de legitimidade “autônoma para a condução do processo.”<sup>17</sup> A legitimação desses entes é *concorrente*, entre os legitimados arrolados, e *disjuntiva*, ou seja, um ente pode ajuizar ação coletiva independentemente da presença dos outros (embora nos casos em que o Ministério Público não seja parte, age ele como fiscal da lei – art. 5º, § 1º, da Lei da Ação Civil Pública). Conclui-se, diante disso, que essa atribuição é *ope legis*, diversamente do sistema norte-americano, em que a *legitimidade adequada* é verificada caso a caso pelo juiz (*ope judicis*).<sup>18</sup>

Por meio do art. 91 e seguintes, o Código de Defesa do Consumidor institui a ação coletiva para pleitear indenização por danos a direitos individuais homogêneos.

---

<sup>15</sup> “A ausência de validade da divisão da legitimidade em ordinária e extraordinária para a explicação da legitimação à tutela dos direitos transindividuais, como se vê, decorre da superação da classificação individualista do direito em próprio e alheio.” MARINONI, L. G. *Novas linhas do processo civil*, p. 89.

<sup>16</sup> MARINONI, L. G. *Novas linhas do processo civil*, p. 90.

<sup>17</sup> “Isso porque é regra da substituição processual, e mesmo sua própria razão de ser, suprimir a possibilidade de o substituído ir novamente a juízo, dado que já foi atingido pela autoridade da coisa julgada material. E isso, manifestamente, não ocorre no caso da ação coletiva em defesa de direito individual homogêneo, pois as vítimas poderão propor a sua ação individual, independentemente da improcedência da ação coletiva”. GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 43-44.

<sup>18</sup> Embora haja forte argumento na doutrina de que o sistema brasileiro não é avesso à “representatividade adequada”, diante do que dispõe o art. 82, § 1.º, do Código de Defesa do Consumidor. GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 844-846.



Trata-se da consagração, no sistema brasileiro, do modelo das *class actions for damages* do sistema norte-americano, com as devidas alterações, a fim de uma melhor adaptação ao *civil law*.<sup>19</sup> Basta elucidar aqui que a sentença condenatória, nesse caso, será genérica (art. 95), limitando-se a estabelecer o dever de indenizar. Cabe a cada indivíduo lesado o ônus de provar que foi vítima do dano causado e o *quantum* correspondente ao que sofreu, em ação de liquidação e posterior execução da sentença (arts. 97 a 100).

Os arts. 103 e 104 do Código de Defesa do Consumidor e 16 da Lei da Ação Civil Pública disciplinam o regime da coisa julgada. Em linhas gerais, ela apresenta técnicas de oponibilidade (de sua extensão subjetiva) diferenciadas da existente no processo civil tradicional, em razão do “modo de ser” do processo coletivo. Como este assunto é parte do nosso objeto de pesquisa, deixaremos para tratar dele a fundo nos itens seguintes. O mesmo será feito em relação à disciplina da competência, prevista nos arts. 93 do Código de Defesa do Consumidor e 2º da Lei da Ação Civil Pública.

Diante desse quadro, pode-se afirmar que o direito brasileiro possui, apesar de alguns percalços, um sistema potencialmente capaz de proporcionar efetiva tutela jurisdicional aos interesses ou direitos coletivos.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 874-888.

<sup>20</sup> O caminho legislativo percorrido pela tutela jurisdicional coletiva, como visto, avançou imensamente nas duas últimas décadas. Algumas dificuldades, porém, tanto no âmbito do desenvolvimento de seus institutos quanto em virtude de restrições opostas a sua efetividade por leis originadas de Medidas Provisórias, levaram parte da doutrina a trabalhar no sentido de construir um diploma normativo unificado, que as superasse. Nesse contexto surgiu, em 2004, o Código Modelo de Processos Coletivos do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, criado por Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Antonio Gidi e Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. Baseado na legislação brasileira, mas com várias modificações e novidades, este modelo passou a servir como importante fonte de inspiração para os países latino-americanos, inclusive para os autores brasileiros. MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 17.

Destacam-se hoje, no cenário brasileiro, três projetos, elaborados, separadamente, por: Ada Pellegrini Grinover, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, nos Programas de Pós-Graduação das Faculdades de Direito das Universidades do Rio de Janeiro (UERJ) e Estácio de Sá (Unesa); e Antonio Gidi. O Governo rejeitou os dois primeiros, e atualmente trabalha em um projeto próprio. Deve-se atentar, no entanto, a alguns aspectos relevantes sobre os riscos dessa empreitada: “De fato, se tomarmos em conta o atual cenário brasileiro – no âmbito do qual, apesar de se preconizar a existência de um microsistema de tutela coletiva, necessariamente aberto e prospectivo, a jurisprudência e a doutrina dão veementes sinais de reacionarismo e dogmatismo –, não parece provável que a unificação do tratamento dos procedimentos coletivos em torno de uma codificação tenha força suficiente, por si só, para reverter tal quadro. Ao contrário, o temor de que a eventual

## 1.2 – EFICÁCIA DA SENTENÇA E AUTORIDADE DA COISA JULGADA NA TEORIA DE LIEBMAN

Em termos bem simples, coisa julgada é “a imutabilidade decorrente da sentença de mérito, que impede sua discussão posterior.”<sup>21</sup> A idéia de imutabilidade se traduz na *indiscutibilidade* da decisão, ou seja, na impossibilidade de se discuti-la novamente. A partir disso, distingue-se a imutabilidade interna à relação processual daquela que age fora do processo. Naquela, ocorre uma preclusão, “a última do processo de conhecimento, que torna insubsistente a faculdade processual de rediscutir a sentença nele proferida.”<sup>22</sup> É a chamada coisa julgada formal, que não se confunde com a que realmente interessa para nós – a coisa julgada material. Trata-se esta de uma imutabilidade exterior ao processo, na qual as partes não poderão, em outro litígio, rediscutir a sentença transitada em julgado, necessariamente de mérito. É natural que ela tenha como “pressuposto inafastável a coisa julgada formal”, ou seja, que esta a acompanhe quando julgada a lide; e que, nos casos em que somente a coisa julgada formal venha a incidir, não ocorra o julgamento do mérito (a impossibilidade de discuti-lo é somente *endoprocessual*).<sup>23</sup>

A coisa julgada material é “fenômeno típico e exclusivo da jurisdição” sobrevivendo até mesmo à sucessão das leis (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal).<sup>24</sup> Como instituto jurídico, é “criação do homem para facilitar e ordenar a vida em sociedade”, devendo ser entendida como “*meio para obtenção de fins*, e

---

codificação do processo coletivo acarrete, a curto prazo, indesejável sensação de fechamento sistemático – e, por conseguinte, restrição ao processamento de causas não contempladas – parece superar as expectativas de evolução com que contam seus defensores. (...) De fato, o emprego de interpretação sistemática, teleológica e pragmática da técnica processual brasileira, necessariamente derivada de uma atenta leitura do princípio constitucional da efetividade e da inafastabilidade da prestação jurisdicional visando à proteção de direitos individuais, coletivos e difusos, acrescida de um mínimo de sensibilidade social e preparo técnico do aplicador do Direito, por si só já seria o suficiente para oxigenar a revolução paradigmática do processo civil, deflagrada precisamente pela conjugação das leis que o Anteprojeto pretende revogar. Para além disto, há que se ponderar, ainda, se a atual conjuntura política nacional indica a oportunidade de se submeter ao Congresso Nacional, com perspectivas de sucesso, uma ousada proposta que concentra em uma única legislação todo o tratamento dos processos coletivos no Brasil.” VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 38-41.

<sup>21</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2006. p. 627.

<sup>22</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. *Manual do processo de conhecimento*, p. 628.

<sup>23</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. *Manual do processo de conhecimento*, p. 628.

<sup>24</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. *Manual do processo de conhecimento*, p. 628.

não como *fim em si mesmo*.” Ela ganha extrema relevância, portanto, sob o *prisma político*.<sup>25</sup> Assim como a prescrição e a decadência, serve para obstaculizar a perduração de situações indefinidas, que, em detrimento da segurança jurídica, passam a ser indesejáveis na vida social. As exigências de *verdade* e *firmeza* entram em conflito no ordenamento jurídico, havendo um forte argumento, em defesa daquela, de que o processo deveria sempre estar aberto à possibilidade de renovação. No entanto, segurança é também um reflexo de justiça, de modo que essa “garantia de estabilidade é anseio não somente da parte vencedora, como também da parte vencida e da população como um todo, que precisa movimentar o comércio e as relações jurídicas em geral com estabilidade e segurança.”<sup>26</sup> Revela-se, desse modo, uma ponderação entre os valores justiça e segurança, complementares entre si, que formam a verdadeira justiça. “Com efeito, justiça sem estabilidade seria equivalente a nenhuma justiça.”<sup>27</sup>

Muito embora a redação do art. 467 do Código de Processo Civil preveja que “denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário”, houve um erro terminológico do legislador, que não foi fiel à conceituação da coisa julgada de acordo com a teoria de Enrico Tullio Liebman, adotada expressamente pelo atual Código na sua Exposição de Motivos.

O autor acolhe a distinção formulada por Carnelutti entre *imperatividade* e *imutabilidade* da sentença, entendendo que o provimento jurisdicional, desta maneira, produz efeitos antes e independentemente do seu trânsito em julgado. Temos de um lado, portanto, a *eficácia jurídica da sentença*, e de outro, a *autoridade da coisa julgada*.<sup>28</sup> Esta, então, não é efeito da sentença, mas modo de manifestar-se e produzir-se desses efeitos, juntando-se a eles para qualificá-los em um sentido bem determinado. Outras correntes caem em erro ao substituir uma qualidade dos efeitos da sentença – que é a coisa julgada – por um efeito seu autônomo.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 5.

<sup>26</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 6-7.

<sup>27</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 8.

<sup>28</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada*. Tradução de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 40.

Assim,

a eficácia de uma sentença não pode por si só impedir o juiz posterior, investido também ele da plenitude dos poderes exercidos pelo juiz que prolatou a sentença, de reexaminar o caso decidido e julgá-lo de modo diferente. Somente uma razão de utilidade política e social – o que já foi lembrado – intervém para evitar esta possibilidade, tornando o *comando* imutável quando o processo tenha chegado à sua conclusão, com a preclusão dos recursos contra a sentença nele pronunciada. Nisso consiste, pois, a autoridade da coisa julgada, que se pode definir, com precisão, como a imutabilidade do comando emergente de uma sentença. Não se identifica ela simplesmente com a *definitividade* e intangibilidade do ato que pronuncia o *comando*; é, pelo contrário, uma qualidade, mais intensa e mais profunda, que reveste o ato também em seu conteúdo e torna assim imutáveis, além do ato em sua existência formal, os efeitos, quaisquer que sejam, do próprio ato. A eficácia natural da sentença, com a aquisição dessa ulterior qualidade, acha-se, então, intensificada e potencializada, porque se afirma como única e imutável formulação da vontade do Estado de regular concretamente o caso decidido. E essa imutabilidade característica do *comando*, nos limites em que disciplinada pela lei, opera, não já em face de determinadas pessoas, mas em face de todos os que no âmbito do ordenamento jurídico tem institucionalmente o mister de estabelecer, de interpretar ou de aplicar a vontade do Estado, não se excluindo o próprio legislador, que não poderá por isso mesmo mudar a normação concreta da relação, a qual vem a ser estabelecida para sempre pela autoridade da coisa julgada.<sup>30</sup>

Revela-se ainda o problema distinto da *extensão subjetiva dos efeitos da sentença*, que não se confunde com os limites subjetivos da coisa julgada – instituto que trata somente da imutabilidade do *comando* da sentença entre as partes litigantes. Depreende-se, então, que os limites subjetivos da sentença podem ser diversos, ao contrário dos da coisa julgada, cuja razão de existir reside no fato de que a plenitude do contraditório e da ampla defesa se realiza meramente entre as partes, excetuando-se sua abrangência a alguns terceiros determinados, como, por exemplo, os sucessores. Pode acontecer, assim, que os efeitos da sentença operem sobre outros indivíduos fora do âmbito da coisa julgada. A sentença, como ato proveniente de um órgão estatal, reivindica o poder de atuar a vontade concreta da lei em um determinado caso. As partes do processo certamente serão as primeiras a sofrer seus efeitos, mas não existe motivo para que outros sujeitos não se submetam igualmente a eles. O juiz, ao prolatar a sentença, exerce uma função perante o ordenamento jurídico e os sujeitos que nele operam. Todos estão,

---

<sup>29</sup> LIEBMAN, E. T. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada*, p. 41.

<sup>30</sup> LIEBMAN, E. T. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada*, p. 51-52.

potencialmente, “em pé de igualdade de sujeição” no que diz respeito aos efeitos da sentença, que atingirão as esferas jurídicas daqueles que tiverem alguma relação com o objeto do processo. Deve-se ressaltar, nesse deslinde, que o ato estatal representado pela sentença não é dirigido a algumas pessoas antes que outras, mas “incide objetivamente” sobre a relação objeto do processo. Essa manifestação de vontade, representada pelo juiz, tem conteúdo imperativo, dirigindo-se a determinados sujeitos, mas impondo uma sujeição para todos, determinada, por óbvio, na medida da relação que cada um tem com o objeto litigioso. A diferença entre as partes e os terceiros é, por derradeiro, somente que, para aquelas, os efeitos da sentença se tornam imutáveis, indiscutíveis. Entende-se, pois, que a “eficácia geral da sentença decorre tão singela e naturalmente do caráter público universalmente reconhecido à administração da justiça, que não há necessidade de nenhuma norma especial que expressamente a sancione.”<sup>31</sup>

Antonio Gidi ressalva que

O que efetivamente ocorre é que todos – assim os terceiros como as partes – são atingidos pelos efeitos da sentença como ato de império do Estado (eficácia natural da sentença). Mas como ninguém além das partes é afetado pela imutabilidade em sua própria esfera jurídica (autoridade da coisa julgada), qualquer um poderia, em tese, discutir a questão e obter uma decisão diversa. Entretanto, somente o terceiro juridicamente prejudicado teria o interesse jurídico para impugná-la em juízo.<sup>32</sup>

Todavia, é necessário ter em mente que nem todos os efeitos da sentença são acobertados pela coisa julgada. Faz-se imprescindível, diante disso, o esclarecimento realizado por Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, no que tange à distinção entre os conceitos de *eficácia*, *efeito* e *conteúdo* da sentença. Com razão, *eficácia* é a aptidão que a sentença possui de produzir efeitos. O conjunto delas, somadas a alguns efeitos concomitantes à sentença, formam aquilo que se denomina *conteúdo* da sentença. Já a realização, no mundo fático, das eficácias, demonstra a sua conversão em *efeitos concretos*, que podem ou não ocorrer ao mesmo tempo em que a prolação da sentença. Percebe-se, a partir daí, que os efeitos podem ser internos ou externos a ela, “na medida em que podem

---

<sup>31</sup> LIEBMAN, E. T. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada*, p. 121-125.

<sup>32</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 12.

*participar da essência do ato decisório ou não.*<sup>33</sup> Os efeitos declaratório, constitutivo e condenatório, porque operam exclusivamente no mundo jurídico, não dependem, em geral, de agentes externos para se concretizarem. Por outro lado, os efeitos mandamental e executivo (“e, eventualmente, também alguns dos anteriores”<sup>34</sup>) dependem de providências externas à sentença, podendo ou não se concretizar. Deve-se deixar claro que a eficácia da sentença, enquanto potencialidade, não é acobertada pela coisa julgada, porque simplesmente não existe no mundo concreto – é uma “mera virtualidade.” Ademais, o que pode, em tese, ser acobertado pela imutabilidade da coisa julgada são os efeitos da sentença prolatada. Entretanto, *“dentre esses efeitos há aqueles que dependem de agentes externos para se realizarem, e por isso não podem ser atingidos pela imutabilidade da coisa julgada, pois podem vir a não operar efetivamente.”*<sup>35</sup> Em virtude disto, e diante do que foi dito anteriormente, sobre a coisa julgada consistir na indiscutibilidade do *comando*, que vem a ser a lei do caso concreto – surgida através da atividade jurisdicional pela apreciação da pretensão material –, conclui-se que *“somente o efeito declaratório é que pode, efetivamente, tornar-se imutável em decorrência da coisa julgada.”*<sup>36</sup> A coisa julgada incide, por derradeiro, no efeito declaratório da sentença declaratória, constitutiva, condenatória, mandamental e executiva *lato sensu* – a participação de circunstâncias externas à sentença deixa clara a impossibilidade de a coisa julgada incidir sobre os seus efeitos não meramente declaratórios.<sup>37</sup>

São fenômenos jurídicos distintos, portanto, a eficácia natural da sentença, a autoridade da coisa julgada e o objeto sobre o qual esta incide, qual seja o efeito declaratório do provimento jurisdicional, que se torna indiscutível para as partes. Essa explanação conceitual servirá de pressuposto teórico para a análise da indivisibilidade da tutela jurisdicional coletiva, presente no item 2.2.2, do capítulo seguinte.

---

<sup>33</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. *Manual do processo de conhecimento*, p. 632.

<sup>34</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. *Manual do processo de conhecimento*, p. 632.

<sup>35</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. *Manual do processo de conhecimento*, p. 633.

<sup>36</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. *Manual do processo de conhecimento*, p. 633.

<sup>37</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. *Manual do processo de conhecimento*, p. 633.

### 1.3 – LIMITES SUBJETIVOS DA COISA JULGADA NO PROCESSO COLETIVO

Aquilo que é hodiernamente chamado de regime diferenciado da coisa julgada no processo coletivo, localizado na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor, trata, na realidade, somente dos seus limites subjetivos. Com efeito, o principal problema a ser solucionado quanto às ações coletivas é exatamente “aquele que diz respeito ao limites subjetivos da coisa julgada, ou seja, os limites à extensibilidade da imutabilidade do comando do julgado a terceiros.”<sup>38</sup> Assim prevê o Código de Defesa do Consumidor, em seu Título III:

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.

§ 1.º 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.

§ 2.º 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.

§ 3.º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei n.º 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 art. 96 a 99.

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

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II 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.

---

<sup>38</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 14.

### 1.3.1 – Técnicas diferenciadas de oponibilidade da coisa julgada coletiva

O legislador levou em conta, ao promulgar a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, a necessidade de inovar na determinação do grupo de pessoas abrangido pela autoridade da coisa julgada, ou, em outras palavras, o rol de indivíduos que teriam sua esfera jurídica atingida pela imutabilidade do comando da sentença. Obviamente, uma delimitação rigorosa dos limites subjetivos da coisa julgada no processo coletivo representaria “obstáculo irremovível” à efetividade da tutela jurisdicional coletiva. Esse pensamento decorre da própria natureza dos interesses em debate, ou seja, a indivisibilidade do objeto a ser tutelado reclama que a sentença proferida atinja necessariamente todos os titulares do direito transindividual em apreço – membros da coletividade ou do grupo, categoria ou classe. Devemos nos preocupar, neste passo, com dois aspectos. Por um lado, não se pode dar às ações coletivas o condão de obstaculizar a propositura de quaisquer ações individuais, pois nisso resultaria o sacrifício massificado de direitos individuais de terceiros e um rompimento com os princípios do contraditório, da ampla defesa e da inafastabilidade da prestação jurisdicional (art. 5º, incisos LV e XXXV, da Constituição Federal). Por outro, se não houvesse uma extensão da imutabilidade do comando da sentença em benefício dos direitos individualmente considerados, perder-se-ia a própria razão de ser das ações coletivas, em função da multiplicação de demandas que, muito possivelmente, permitiriam a presença de decisões contraditórias por todo o país.<sup>39</sup>

A essa altura, destaca-se a problemática, apontada por Rodolfo de Camargo Mancuso, dos terceiros e das partes no processo, ao analisar o art. 472 do Código de Processo Civil, que estabelece: “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros” – o dispositivo legal ressalva que “nas causas relativas ao estado de pessoa, se houverem sido citados no processo, em litisconsórcio necessário, todos os interessados, a sentença produz coisa julgada em relação a terceiros.” O autor aponta o entendimento adotado pelo Código de 1973 a respeito de *parte em sentido material* e de *parte em sentido*

---

<sup>39</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 58-61.



*formal*, proveniente da teoria de Carnelutti. A autoridade da coisa julgada alcança, a partir daí, tanto aquele que integrou a relação de direito material ou a situação litigiosa quanto quem estava num dos pólos da relação processual – fica explicitada, dessa maneira, a incidência da coisa julgada nos casos de legitimação ordinária e extraordinária, prevista no art. 6º do Código.<sup>40</sup> Sabe-se também que o terceiro, no processo tradicional, só é atingido pela eficácia natural da sentença, e não pela imutabilidade do julgado. Porém, no âmbito aqui analisado, e partindo-se do que foi exposto sobre *legitimação autônoma para a condução do processo*:

A própria nomenclatura *terceiro* é questionável no plano coletivo, porque, se é inviável a presença efetiva dos sujeitos concernentes ao interesse judicializado e se esses sujeitos estão *adequadamente representados* no processo por um autor credenciado *ope legis*, então a rigor não se pode tê-los como *terceiros*, porque, de duas uma: ou bem os sujeitos realmente concernem ao conflito judicializado, e nesse caso eles tecnicamente *participam* do processo coletivo através do autor ideológico; ou bem eles são estranhos ao *thema decidendum*, e então, enquanto *terceiros indiferentes*, não se lhes toca o trâmite da ação coletiva, inclusive a coisa julgada que aí se venha formar.<sup>41</sup>

Optou-se, por derradeiro, em relação às partes em sentido material, pela “extensão subjetiva *erga omnes* e *secundum eventum litis* da imutabilidade do comando do julgado (coisa julgada), apenas *in utilibus*, vale dizer, apenas para beneficiar os interessados ausentes à relação jurídica processual.”<sup>42</sup> Temos, de acordo com esta sistemática, diferente repercussão da coisa julgada conforme o resultado da demanda. Adiciona-se a isso que nas ações em defesa de direitos difusos e coletivos, em específico, existe, além desse regime, a chamada coisa julgada *secundum eventum probationis*, formada, em outras palavras, de acordo com o sucesso da instrução probatória.

---

<sup>40</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 240.

<sup>41</sup> MANCUSO, R. C. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*, p. 265.

<sup>42</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 66.

### 1.3.1.1 – Coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes*

Primeiramente, destacamos nossa concordância com a posição de Antonio Gidi, que entende não haver diferença ontológica entre o regime da coisa julgada *erga omnes* e o da coisa julgada *ultra partes*.<sup>43</sup> O que os distingue realmente é a determinação legal que segue as respectivas expressões em cada um dos incisos do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor. Com efeito, o inciso I prevê que a autoridade da coisa julgada, no caso de suficiência probatória, será *erga omnes*, atingindo toda a comunidade titular do direito objeto do processo, mas – perceba – não “todos os indivíduos”, como se poderia imaginar. No inciso III, por sua vez, a expressão *erga omnes* se refere a todas as vítimas e sucessores, no caso de a ação ser julgada procedente – nota-se que ela toma outro significado aqui. Já o inciso II utiliza a expressão *ultra partes*, querendo abranger somente a coletividade titular do direito violado e seus membros. Para o autor, seria até mais técnica e precisa a utilização indiscriminada da expressão *ultra partes* para os três casos.<sup>44</sup>

Percebemos, diante deste quadro, que a coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes* do processo coletivo impõe sua autoridade tanto às partes em sentido formal quanto aquelas em sentido material, não se distinguindo em nenhum aspecto do que se já faz presente no direito processual tradicional. Neste sentido, Sérgio Cruz Arenhart esclarece e adiciona que:

Na verdade, bem observada a disciplina da questão, nota-se que nenhuma particularidade (exceto pela questão da possibilidade de propor-se nova ação mediante prova nova, em caso de improcedência por falta de prova, a ser adiante examinada) tem ela em relação ao trato comum da coisa julgada no direito brasileiro. Em essência, não é a coisa julgada que opera efeitos *erga omnes*, e sim os efeitos diretos da sentença; realmente, para quem não tem legitimidade para propor a ação – no caso, por se tratar de direito transindividual, nenhuma pessoa física poderia fazê-lo, mas apenas os legitimados contemplados em lei, por expressa determinação legal (art. 82 do CDC e art. 5º da Lei 7.347/85) –, a imutabilidade da decisão não

---

<sup>43</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 108.

<sup>44</sup> “É certo que *erga omnes* (‘contra todos’), abstrata e isoladamente considerado, tem feição aparentemente mais ampla e peremptória que *ultra partes* (‘além das partes’). Há a nítida impressão de que a primeira atinge a *todos* e a segunda atinge a *alguns*. No entanto, na forma em que estão postas as coisas no direito positivo brasileiro, como procuraremos haver demonstrado, não há como fazer tal afirmação. E isso porque a prescrição, que segue à expressão latina, termina por limitar a esfera de abrangência da coisa julgada aos titulares do direito lesado, o que seria até mesmo desnecessário porque de outra forma não poderia ser.” GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 110.

decorre da coisa julgada, mas sim, apenas, da impossibilidade concreta que têm de discutir judicialmente a questão, por falta de legitimidade de agir.<sup>45</sup>

O que ocorre, efetivamente, é que, aos co-legitimados para propor a ação coletiva, verifica-se a extensão da autoridade da coisa julgada para além dos limites daqueles que formaram a relação jurídica processual. Isso não deixa de ser algo absolutamente natural, pois o efeito declaratório da sentença profere determinado comando a respeito da relação jurídica material em exame, não podendo ser ela reapreciada pelos outros legitimados se ali incidir a autoridade coisa julgada material. Ora, se esses entes, que não detém o direito objeto da ação coletiva (cujo titular é alguma coletividade), podem discutir em juízo uma única pretensão material, “o trânsito em julgado da sentença torna imutável a declaração sobre essa *relação jurídica*, para as partes materiais e também para os legitimados extraordinários, que, afinal, nada mais são que *longa manus* dos titulares do direito.”<sup>46</sup>

### 1.3.1.2 – Transporte *in utilibus* da coisa julgada às ações individuais

Verifica-se, tanto no § 1º quanto no § 2º do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, que a coisa julgada no processo coletivo não tem o condão de impedir a propositura de ações a título individual. Deste modo, se a ação em defesa de direito difuso ou coletivo for julgada improcedente, formando-se a imutabilidade do comando da sentença entre o ente legitimado e o réu, restará prejudicada, reflexamente, a coletividade ou o grupo, categoria ou classe titulares do direito ou interesse indivisível, em decorrência da autoridade da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes*. Isso não significa, todavia, que eventuais danos, decorrentes da pretensão material em jogo, não possam ser (re)apreciados pelo Poder Judiciário,

---

<sup>45</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 410.

<sup>46</sup> “Poder-se-ia equiparar o fenômeno, para melhor compreender o que aqui se diz, com a hipótese de um determinado sujeito, titular do direito, possuir, para a tutela de seus interesses em juízo, dois ou mais substitutos processuais; a propositura da ação por qualquer um deles (seja do titular, ou ainda por um dos substitutos) e seu julgamento acarretam a incidência da coisa julgada não apenas, por óbvio, àquele que efetivamente propôs a ação, mas também para os demais (co-legitimados), porque a relação jurídica material (pretensão de direito material) já foi julgada.” ARENHART, S. C. *Perfis da tutela inibitória coletiva*, p. 410-411.

em ações individuais propostas pelos integrantes da coletividade ou grupo, categoria ou classe.<sup>47</sup>

O § 3º do art. 103, por sua vez, prevê o transporte *in utilibus* da autoridade da coisa julgada às ações individuais. Em outras palavras, se a ação civil pública for julgada procedente, podem as vítimas que sofreram danos decorrentes do objeto deste processo (que versa sobre interesse difuso ou coletivo) aproveitar a autoridade da coisa julgada dali surgida, tendo apenas que provar, em fase de liquidação, o nexo causal entre a lesão e o fato em sua esfera individual, passando imediatamente a uma posterior execução, nos ditames dos arts. 96 a 99 do Código de Defesa do Consumidor. Para Ada Pellegrini Grinover, tal disposição legal representa significativa inovação do sistema, inspirada nos princípios de economia processual e no critério da coisa julgada *secundum eventum litis*. Aponta também que ocorre, neste caso, a “ampliação do objeto do processo coletivo, para nele abranger o dever de indenizar os danos ocasionados.”<sup>48</sup>

Pedro Lenza destaca, nesse enfoque, que, malgrado tenha o § 3º se referido somente a hipóteses de condenação em dinheiro, prevista no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, depreende-se, através de uma interpretação sistemática, que a extensão do julgado às vítimas e a ampliação do objeto do processo se operam também nas hipóteses do art. 11 da mesma lei:

Isso porque, em primeiro lugar, o art. 3º prescreve que a ação civil poderá ter por objeto tanto a *condenação em dinheiro*, como o *cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer*. Além dessa regra geral, o entendimento predominante, conforme já tantas vezes anunciado neste trabalho e mais bem desenvolvido quando da análise do tema da tutela específica, é no sentido de que a condenação em dinheiro só se implementará se não for possível a preservação em espécie do bem transindividual. Nesse termos, antes da propositura de ações objetivando a condenação em dinheiro, especialmente no caso dos direitos difusos, cujo montante deverá ser destinado ao Fundo, a preocupação maior reside, prioritariamente, na

---

<sup>47</sup> “Exemplifique-se: numa demanda coletiva, que vise à retirada do mercado de produto considerado nocivo à saúde pública, a sentença rejeita o pedido, julgando a ação improcedente, por não considerar o produto danoso. A coisa julgada, atuando erga omnes, impede a renovação da ação (salvo a hipótese de insuficiência de provas), por parte de todos os entes e pessoas legitimados às ações coletivas (...). Mas não obsta a que o consumidor Caio, reputando-se lesado em sua saúde pelo produto, ajuíze sua ação pessoal indenizatória. (...) O disposto no § 1º do art. 103 tem finalidade sobretudo didática, visando a tornar explícita regra que, de qualquer modo, se extrairia dos princípios e das regras do Direito Processual.” GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 952.

<sup>48</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 955-956.

preservação do bem em seu estado natural, ou o seu restabelecimento ao *status quo*.<sup>49</sup>

Desse modo, tanto a ação civil pública com pedido de indenização por danos patrimoniais quanto a que tem por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer ensejam, em caso de julgamento procedente, o aproveitamento, pelas respectivas vítimas, da prestação de fazer ou de não fazer ou da liquidação, a fim de apurar os danos individualmente sofridos – aplicando-se esta última também aos casos de inobservância, pelo réu, da conduta objeto de tutela mandamental ou executiva *lato sensu*, nos termos do art. 84, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor.<sup>50</sup>

#### 1.3.1.3 – Extensão subjetiva *secundum eventum litis* da coisa julgada

O § 2º do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor prevê que a coisa julgada nas ações em defesa de direitos individuais homogêneos não atingirá as eventuais ações individuais, excetuando os casos em que houve intervenção do indivíduo no processo como litisconsorte, nos termos do art. 94. Tal regra é complementada pelo inc. III, que determina a ocorrência de coisa julgada *erga omnes* somente em caso de procedência do pedido. Juntos, ambos os dispositivos estabelecem a possibilidade da extensão subjetiva *secundum eventum litis* da coisa julgada.

Nota-se, ao analisarmos o § 3º do art. 103 e o inc. III, cumulado com o § 2º, que, apesar de o legislador ter tomado como parâmetro a técnica da coisa julgada *secundum eventum litis* para o fim de beneficiar as ações individuais que versem sobre o mesmo objeto das ações coletivas, “a coisa julgada nas ações coletivas se forma *pro et contra*. O que é *secundum eventum litis* é a extensão *in utilibus* da coisa

---

<sup>49</sup> LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 252.

<sup>50</sup> “Assim, se através de uma ação civil pública um fornecedor for condenado a retirar do ar determinada publicidade enganosa ou a retirar do mercado determinado produto defeituoso ou perigoso, *ipso facto*, qualquer consumidor prejudicado com a conduta pela qual o fornecedor fora condenado poderá promover a sua ação individual de liquidação, provando a existência do dano, o seu montante e o nexo de causalidade. Uma vez liquidado o título executivo judicial proveniente da ação civil pública, bastará a propositura da ação individual de execução.” GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 168.

julgada para a esfera individual dos componentes da comunidade ou da coletividade.”<sup>51</sup> No inc. III, com razão, a autoridade da coisa julgada se formará, independentemente da procedência ou não do pedido, sempre entre as partes do processo, tornando-se, para elas, indiscutível a decisão. Já nos incs. I e II do mesmo artigo o mesmo não ocorre, podendo não haver a formação da autoridade da coisa julgada. Porém, o critério usado em razão do resultado da demanda é diverso.

#### 1.3.1.4 – Coisa julgada secundum eventum probationis

Os incs. I e II do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor prevêm a possibilidade de repositura da demanda coletiva em caso de improcedência do pedido por insuficiência de provas, desde que o novo autor legitimado (podendo ser, pela interpretação gramatical dos incisos, até mesmo aquele que havia proposto a primeira ação) apresente *nova prova*. Tais dispositivos se inspiraram no art. 18 da Lei de Ação Popular de 1965, que já previa a coisa julgada *secundum eventum probationis*, repetida também no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Esse tratamento distinto da autoridade da coisa julgada revela uma preocupação do legislador, diante da magnitude das questões levantadas, em relação à possível colusão entre demandante coletivo e réu e à deficiência de provas produzidas, a fim de evitar o trânsito em julgado de decisão eventualmente injusta para os titulares de direitos difusos ou coletivos *stricto sensu*, que, em virtude da indivisibilidade do objeto, não têm como postular individualmente tais interesses em juízo.<sup>52</sup>

A despeito de haver posição significativa no sentido de que a insuficiência de provas deve ser expressamente declarada quando do julgamento pelo juiz, corroboramos o pensamento de Antonio Gidi:

Com efeito. Não é o juiz do caso quem está mais habilitado a dizer se ele mesmo dispunha, ou não, de material probatório suficiente para formar o seu convencimento. A realidade dos fatos sempre fica obscurecida quando quem quer conhecê-la dela faz parte. Não é por outro motivo que o julgador deve ser, sempre, um “terceiro desinteressado”, alheio à lide. Não deixa de estar julgando por insuficiência de provas o magistrado que,

---

<sup>51</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 126-127; e de forma semelhante: ARENHART, S. C. *Perfis da tutela inibitória coletiva*, p. 412-413.

<sup>52</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 948.

equivocadamente, pensa estar diante de todo o material probatório disponível para aquele caso concreto. Mesmo porque, nos casos em que a demanda está muito mal e confusamente instruída (e, geralmente, assim são instruídos os processos fraudulentos), o magistrado dificilmente poderá distinguir se julga o pedido improcedente por falta de provas ou não. É exatamente por tais motivos que adotamos um critério substancial para saber se a improcedência foi ocasionada por insuficiência de provas ou não. Assim, sempre que qualquer legitimado propuser a mesma ação coletiva com novo material probatório, demonstrará, ipso facto, que a ação coletiva anterior havia sido julgada por instrução insuficiente. Por isso, temos que, sempre que houver discordância sobre questão de fato, em tese é possível repropor a demanda com prova mais convincente.<sup>53</sup>

Um dos requisitos indispensáveis da petição inicial, na repropositura da mesma ação coletiva, é a demonstração da existência de *prova nova*. O magistrado, a partir daí, realiza um juízo prévio sobre a potencialidade deste novo elemento. Manda, logo após, citar o réu, que na contestação poderá refutá-la em preliminar e, enfim, agravar de instrumento, caso a decisão judicial entenda que ali se apresente conteúdo probatório novo.<sup>54</sup>

Acrescenta-se também que a “nova prova” deve, além de ser “toda e qualquer prova ‘não produzida na ação anterior’”<sup>55</sup>, ensejar, ao menos potencialmente, a possibilidade de um provimento judicial diverso (se ela limitar-se a reafirmar o que já foi dito não se trata, então, de “nova prova” – utilização, como se vê, de um *critério substancial*), lembrando que isso se aplica unicamente à repropositura da mesma ação coletiva, com idêntica causa de pedir – “idêntico fundamento”, de acordo com o inc. I do art. 103 – e pedido.<sup>56</sup>

Ressalvamos aqui, como contraponto, o pensamento de Ada Pellegrini Grinover – que leva em conta a preocupação com o instituto da eficácia preclusiva da coisa julgada –, diante da posição segundo a qual não há preclusão da via de outra ação coletiva, desde que baseada em novas provas – quando a sentença faz

---

<sup>53</sup> “A posição que vem de ser defendida é particularmente adequada às ações coletivas em defesa do meio ambiente, em que é possível, por exemplo, que o juiz se convença, efetivamente, da não-nocividade de determinado produto químico expelido por uma indústria no rio. Após o trânsito em julgado da sentença, o desenvolvimento tecnológico permite comprovar o alto grau de nocividade o tal produto. Nesse caso, será demonstrado que a ação coletiva anterior fora julgada improcedente por insuficiência de provas, e a mesma ação coletiva poderá ser reproposta por qualquer legitimado.” GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 133-134.

<sup>54</sup> LENZA, P. *Teoria geral da ação civil pública*, p. 295.

<sup>55</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 135.

<sup>56</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 135-136.

coisa julgada *secundum eventum probationis*, alcançando somente os fatos provados no processo:

Mais tarde, porém, reestudamos a matéria com Kazuo Watanabe por ocasião da elaboração do “Anteprojeto de Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América”, de que fomos incumbidos, juntamente com Antonio Gidi, pelo Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, verificando que a possibilidade de reabertura do processo com *qualquer* prova nova, não produzida durante a instrução, colidiria com o tradicional princípio da eficácia preclusiva da coisa julgada, pela qual se consideram cobertas pela imutabilidade não só as questões levantadas, mas também aquelas *que poderiam ter sido levantadas no processo* (art. 474 do CPC). Por isso restringimos a possibilidade de reabertura do novo processo à hipótese de provas que não existiam à época do primeiro processo, e que, portanto, não poderiam ter sido produzidas.<sup>57</sup>

### 1.3.2 – Ações coletivas e ações individuais concomitantes

O art. 104 do Código de Defesa do Consumidor prevê que as ações coletivas não induzem litispendência para as ações individuais, com a ressalva de que o autor individual, se não requerer a suspensão do processo no prazo de trinta dias, contados a partir do conhecimento nos autos do ajuizamento da demanda coletiva, não poderá se beneficiar dos resultados obtidos pelo autor coletivo. Cabe ressaltar aqui que houve erro de remissão, pelo legislador, dos incisos dos artigos 81 e 103, parecendo ser mais plausível a aplicação desses efeitos a todos os tipos de ação coletiva, conforme assevera Sérgio Cruz Arenhart:

Não obstante grande parcela da doutrina entenda que a remissão correta estaria contemplando apenas os incisos II e III do parágrafo único do art. 81 (e, por consequência, os incisos II e III do art. 103), parece ser mais adequado compreender que a remissão abrange os três incisos do art. 103, valendo, portanto, os efeitos ali descritos, para todas as espécies de ações coletivas. O objetivo do art. 104 é o de tornar possível o ajuizamento da ação individual mesmo que pendente ação coletiva para a tutela de direito difuso, coletivo e individual homogêneo e, ainda o de deixar claro que a tutela coletiva não trará benefícios para aquele que não requerer a suspensão do processo individual no prazo de trinta dias após obter a ciência do ajuizamento da ação coletiva.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 951.

<sup>58</sup> ARENHART, S. C. *Perfis da tutela inibitória coletiva*, p. 414.



### 1.3.3 – Hipóteses segundo a natureza do interesse e o resultado da demanda

Com o fim de melhor sistematizar os possíveis casos de incidência da coisa julgada (referentes aos seus limites subjetivos), transcrevemos os quadros organizados por Pedro Lenza, que levam em conta a natureza do interesse (difuso, coletivo ou individual homogêneo) e o resultado da ação coletiva.

No caso de procedência da ação coletiva<sup>59</sup>, temos a seguinte repercussão:

	DIFUSOS	COLETIVOS	INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS
1. Coisa julgada (regra geral)	1. <i>Erga Omnes</i> – art. 103, I, do CDC	1. <i>Ultra partes</i> – art. 103, II, do CDC	1. <i>Erga Omnes</i> – art. 103, III, do CDC
2. Autores coletivos	2. Não poderão repropor nova (mesma) ação coletiva versando sobre o mesmo objeto – art. 103, I, do CDC	2. Não poderão repropor nova (mesma) ação coletiva versando sobre o mesmo objeto – art. 103, II, do CDC	2. Não poderão repropor nova (mesma) ação coletiva versando sobre o mesmo objeto – art. 103, III, do CDC
3. Vítimas e sucessores que não propuseram ações individuais	3. Além da extensão subjetiva do julgado, ocorrerá a ampliação <i>ope legis</i> do objeto do processo para beneficiá-los (integrantes da coletividade), podendo proceder à liquidação e à execução individual nos termos dos arts. 96 a 99 CDC – art. 103, § 3.º, do CDC	3. Além da extensão subjetiva do julgado, ocorrerá a ampliação <i>ope legis</i> do objeto do processo para beneficiá-los (integrantes do grupo, categoria ou classe), podendo proceder à liquidação e à execução individual nos termos dos arts. 96 a 99 CDC – art. 103, § 3.º, do CDC	3.a) Art. 94 do CDC: caso aceitem o “convite” do art. 94, a coisa julgada valerá <i>prot et contra</i> – art. 472 do CPC 3.b) Em caso de não aceitarem o “convite” do art. 94, a coisa julgada terá efeitos <i>erga omnes</i> para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores – arts. 91 a 100 do CDC, c/c art. 103, III
4. Vítimas e sucessores que já tenham proposto ações individuais	4. Os mesmos efeitos do quadro anterior (acima), desde que, cientificados nos autos da ação individual sobre a ação coletiva, tenham requerido a sua suspensão no prazo de 30 dias. A extensão <i>in utilibus</i> será somente para beneficiá-los (coletividade). Caso não requeiram a	4. Os mesmos efeitos do quadro anterior (acima), desde que, cientificados nos autos da ação individual sobre a ação coletiva, tenham requerido a sua suspensão no prazo de 30 dias. A extensão <i>in utilibus</i> será somente para beneficiá-los (grupo, categoria ou classe). Caso não requeiram a	4.a) Art. 94 do CDC: caso aceitem o “convite” do art. 94, a coisa julgada valerá <i>prot et contra</i> , devendo ser extinta a ação individual – art. 472 do CPC 4.b) Em caso de não aceitarem o “convite” do art. 94, a coisa julgada terá efeitos <i>erga omnes</i> para beneficiar todas as vítimas e seus

<sup>59</sup> LENZA, P. *Teoria geral da ação civil pública*, p. 264-265.

	suspensão no prazo de 30 dias, não poderão se beneficiar de eventual procedência da ação coletiva. Na hipótese de não terem sido cientificados nos autos da ação individual sobre a ação coletiva, poderão ser beneficiados, inclusive propondo ação rescisória do julgado individual negativo – art. 103, § 3.º, c/c os arts. 104 e 103, § 1.º, do CDC e 472 do CPC	a suspensão no prazo de 30 dias, não poderão se beneficiar de eventual procedência da ação coletiva. Na hipótese de não terem sido cientificados nos autos da ação individual sobre a ação coletiva, poderão ser beneficiados, inclusive propondo ação rescisória do julgado individual negativo – art. 103, § 3.º, c/c os arts. 104 e 103, § 1.º, do CDC e 472 do CPC	sucessores, desde que requeiram a suspensão da ação individual no prazo de 30 dias. Na hipótese de não terem sido cientificados nos autos da ação individual sobre a ação coletiva, poderão ser beneficiados, inclusive propondo ação rescisória do julgado individual negativo – arts. 91 a 100 do CDC, c/c os arts. 103, III, e 104 do CDC
--	--	--	--

De outro lado, se a ação coletiva for julgada improcedente por insuficiência de provas<sup>60</sup>:

	DIFUSOS	COLETIVOS	INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS
1. Autores coletivos	1. Qualquer legitimado (inclusive o mesmo) poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, <i>valendo-se de nova prova</i> , já que não haverá formação de coisa julgada material ou substancial – art. 103, I, do CDC	1. Qualquer legitimado (inclusive o mesmo) poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, <i>valendo-se de nova prova</i> , já que não haverá formação de coisa julgada material ou substancial – art. 103, II, do CDC	1. Haverá formação de coisa julgada coletiva, não podendo mais ser rediscutida. A autoridade da coisa julgada coletiva atingirá a todos os legitimados coletivos, indistintamente – art. 103, III, do CDC
2. Vítimas e sucessores que não propuseram ações individuais	2. Não serão prejudicados – art. 103, § 1.º, do CDC	2. Não serão prejudicados – art. 103, § 1.º, do CDC	2.a) Art. 94 do CDC: caso aceitem o “convite” do art. 94, a coisa julgada valerá <i>prot et contra</i> – art. 472 do CPC 2.b) Em caso de não aceitarem o “convite” do art. 94, não serão prejudicados, podendo propor ação de indenização a título individual – art. 103, § 2.º, do CDC
3. Vítimas e	3. Não serão	3. Não serão	3. a) Art. 94 do CDC:

<sup>60</sup> LENZA, P. *Teoria geral da ação civil pública*, p. 265.

sucessores que já tenham proposto ações individuais	prejudicados, mesmo que tenham suspenso as suas ações individuais nos termos do art. 104 do CDC, podendo retomá-las – art. 103, §§ 1.º e 3.º, do CDC	prejudicados, mesmo que tenham suspenso as suas ações individuais nos termos do art. 104 do CDC, podendo retomá-las – art. 103, §§ 1.º e 3.º, do CDC	caso aceitem o “convite” do art. 94, a coisa julgada valerá <i>prot et contra</i> , devendo ser extinta a ação individual – art. 472 do CPC 3.b) Em caso de não aceitarem o “convite” do art. 94, não serão prejudicados, mesmo que tenham suspenso as suas ações individuais nos termos do art. 104 do CDC, podendo retomá-las – art. 103, III e § 2.º, do CDC
---	--	--	--

Por fim, se a improcedência da ação coletiva fundou-se em instrução probatória suficiente<sup>61</sup>:

	DIFUSOS	COLETIVOS	INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS
1. Autores coletivos	1. A autoridade da coisa julgada atingirá todos os autores coletivos, não podendo mais ser reproposta a mesma ação coletiva – art. 103, I, do CDC	1. A autoridade da coisa julgada atingirá todos os autores coletivos, não podendo mais ser reproposta a mesma ação coletiva – art. 103, II, do CDC	1. A autoridade da coisa julgada coletiva atingirá todos os legitimados coletivos, indistintamente, não podendo mais ser reproposta a mesma ação – art. 103, III, do CDC
2. Vítimas e sucessores que não propuseram ações individuais	2. Não serão prejudicados – art. 103, § 1.º, do CDC	2. Não serão prejudicados – art. 103, § 1.º, do CDC	2.a) Art. 94 do CDC: caso aceitem o “convite” do art. 94, a coisa julgada valerá <i>prot et contra</i> – art. 472 do CPC 2.b) Em caso de não aceitarem o “convite” do art. 94, não serão prejudicados, podendo propor ação de indenização a título individual – art. 103, § 2.º, do CDC
3. Vítimas e sucessores que já tenham proposto ações individuais	3. Não serão prejudicados, mesmo que tenham suspenso as suas ações individuais nos termos do art. 104 do	3. Não serão prejudicados, mesmo que tenham suspenso as suas ações individuais nos termos do art. 104 do	3. a) Art. 94 do CDC: caso aceitem o “convite” do art. 94, a coisa julgada valerá <i>prot et contra</i> , devendo ser extinta a

<sup>61</sup> LENZA, P. *Teoria geral da ação civil pública*, p. 266.

	CDC, podendo retomá-las – art. 103, §§ 1.º e 3.º, do CDC	CDC, podendo retomá-las – art. 103, §§ 1.º e 3.º, do CDC	ação individual – art. 472 do CPC 3.b) Em caso de não aceitarem o “convite” do art. 94, não serão prejudicados, mesmo que tenham suspenso as suas ações individuais nos termos do art. 104 do CDC, podendo retomá-las – art. 103, III e § 2.º, do CDC
--	--	--	--

Ficam evidenciados, assim, os fenômenos decorrentes dos possíveis resultados no processo das ações coletivas. No capítulo seguinte, explorar-se-á, dentre outros aspectos, a relevância desse quadro diante da restrição trazida pela Lei 9.494/97 – principalmente no que diz respeito ao aproveitamento, pelas esferas individuais, das ações coletivas em defesa de direitos difusos e coletivos.

## **CAPÍTULO 2 – DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL PREVISTA NO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

A despeito de parcela significativa e mais especializada na doutrina defender acertadamente a inaplicabilidade de limites territoriais às decisões judiciais em processos coletivos, de 1997 para cá, com a Medida Provisória 1.570 – quando o ato normativo ainda podia versar sobre direito processual –, diversos magistrados em primeiro grau e nos tribunais vêm obedecendo a este comando, usado pelo Poder Executivo Federal para atender, principalmente, aos seus interesses fazendários. Tal ardil fere gravemente os escopos da jurisdição coletiva e seus princípios orientadores, revelando, assim, um caráter absolutamente reacionário na aferição dessa técnica processual, que, como veremos, é, além de logicamente inaplicável – por confundir diversos conceitos oriundos do processo civil e querer, no fim de tudo isso, operar uma verdadeira restrição à efetividade da tutela coletiva –, flagrantemente inconstitucional.

Ressalvamos que não se desdiz, aqui, a presença do papel político do juiz no processo – porque este o tem –, e nem que a lei em si – não fugindo dessa regra as normas processuais – carrega um substrato, uma escolha política, realizada na época de sua promulgação, que exprime os fins aos quais foi criada. A intenção legislativa, no entanto, deve obedecer aos ditames constitucionais, e quando o operador do Direito não consegue adequar, por nenhuma forma de interpretação possível, a norma à Constituição, deve ele afastá-la, sob pena de transgredir a unidade do ordenamento jurídico. Estamos, por conseguinte, diante de um caso como o descrito, em que nenhuma interpretação conforme o texto constitucional, ao contrário do que alguns autores afirmam, pode amoldar a regra legal aos seus desígnios, entre os quais se destacam, em termos de valoração, o respeito aos direitos fundamentais<sup>62</sup> e, mais especificamente, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. É o que pretendemos demonstrar neste capítulo.

---

<sup>62</sup> Luiz Guilherme Marinoni enfrenta, nesse contexto, “o problema do juiz sobre a decisão da maioria”, ou seja, a relação entre os direitos fundamentais e a democracia, que se manifesta, dentre outras maneiras, pelas mãos dos legisladores: “o controle da lei a partir dos direitos fundamentais somente é viável quando a representação argumentativa em prol desses direitos suplanta a representação política identificada na lei. Por isso, a representação argumentativa está muito longe de significar uma mera sobreposição do juiz sobre o legislador, pois essa representação, antes de controlar a lei, deverá ser capaz de convencer os cidadãos da sua racionalidade. Dessa forma é possível dizer que o

## 2.1 – AS MEDIDAS PROVISÓRIAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL CONTRA A EFETIVIDADE DO PROCESSO COLETIVO

O contexto em que se encontra o objeto do presente trabalho relaciona-se intimamente com o que se convencionou chamar de “judicialização da política”, ou seja, a interferência do Poder Judiciário nas questões governamentais. De fato, de nada valeriam as políticas de governo se a esfera estatal que dá a última palavra sobre a aplicação do direito – a jurisdição – não as confirmasse.<sup>63</sup> Ademais, o exercício jurisdicional é realizado, por óbvio, através das normas processuais. A conformação destas, portanto, é que irá reduzir ou ampliar a atuação dos juízes nas causas por eles apreciadas. Nessa perspectiva, visualiza-se que determinado grupo político, detentor do poder, pode vir a exercê-lo, na atividade jurisdicional, por meio de leis processuais.<sup>64</sup>

Destacam-se – a partir da Constituição de 1988 –, entre os instrumentos de “judicialização da política” no Brasil, o mandado de segurança, os controles direto e difuso de constitucionalidade e as ações coletivas, entre outros.<sup>65</sup>

Com efeito, a “judicialização da política” no Brasil intensificou-se, em termos gerais, no fracasso dos constituintes ao tentar equilibrar as forças entre os poderes da República. Num primeiro plano, planejava-se um quadro parlamentarista, em que se objetivou “diminuir os instrumentos normativos do Executivo e aumentar o seu controle pelo Legislativo.”<sup>66</sup> Entretanto, o sistema de governo continuou sendo o presidencialista e, em momentos de crise econômica, o órgão chamado para dar respostas à população era o Executivo, gerando-se, assim, um sem número de desentendimentos com o Legislativo – principalmente por causa da fragmentação

---

controle jurisdicional da constitucionalidade, diante da necessidade de sua problematização e fundamentação para o *convencimento*, é plenamente justificável, sendo um limite admissível para a política concretizada na decisão tomada pela maioria parlamentar.” MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil, volume 1: teoria geral do processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 88.

<sup>63</sup> SILVA, Carlos Augusto. *O processo civil como estratégia de poder: reflexo da judicialização da política no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 72.

<sup>64</sup> SILVA, C. A. *O processo civil como estratégia de poder*, p. 74.

<sup>65</sup> SILVA, C. A. *O processo civil como estratégia de poder*, p. 136-140.

<sup>66</sup> SILVA, C. A. *O processo civil como estratégia de poder*, p. 153.

partidária – e a impotência do governo perante os reclamos sociais. Diante da responsabilidade governamental, o Poder Executivo Federal passou a fazer uso das medidas provisórias, previstas no art. 62 da Constituição – idealizadas sob uma perspectiva de governo parlamentarista. Não demorou muito, entretanto, para que se verificasse o uso indiscriminado desses atos normativos, resultando naquilo que “os constituintes tentaram sepultar: *o presidencialismo imperial*.”<sup>67</sup>

Evidencia-se, diante desse panorama, que uma das inúmeras “estratégias de poder” utilizadas pelo governo federal, para vencer a “batalha” da “judicialização da política”, foi a de emanar diversas normas processuais, entre elas, as impeditivas de liminares contra o Poder Público. Tudo isso se encaixa num contexto de políticas neoliberais – em que se destacam as privatizações de serviços públicos –, nas quais a preocupação do governo era simplesmente atingir os objetivos estabelecidos pelos pacotes econômicos advindos da comunidade internacional e impostos aos países periféricos.<sup>68</sup> A esse respeito, Gregório Assagra de Almeida critica que

A ideologia neoliberal não conseguiria florescer sem o desprezo pelos direitos, principalmente os de cunho social, os quais são resultado de conquistas que levaram séculos e séculos de lutas, especialmente da classe mais oprimida. O desemprego torna-se questão estrutural e os direitos trabalhistas conquistados vão se esvaziando, em retrocesso histórico abominável. Os direitos coletivos relacionados principalmente com a saúde, educação e segurança pública vão sendo colocados em segundo plano, principalmente nos países de Terceiro Mundo, que passam a ter como meta principal o cumprimento das determinações do FMI e deixam ao deus-dará investimentos básicos em hospitais, escolas, segurança pública (preventiva e repressiva), estradas, etc.<sup>69</sup>

Na mesma época, com o surgimento do Código de Defesa do Consumidor, formou-se um sistema legal integrado com a Lei da Ação Civil Pública, potencialmente capaz de atender aos reclamos da coletividade. De fato:

Desde a edição da Lei da Ação Civil Pública, e mais notadamente na década de 90, com o suplemento do Código de Defesa do Consumidor, foi instalada uma cultura do uso das ações coletivas, sobretudo voltadas à discussão de toda sorte de inconstitucionalidades e ilegalidades em relação às políticas fiscais adotadas por todas as esferas governamentais, e em especial às da União Federal, a quem o constituinte delegou a maior

---

<sup>67</sup> SILVA, C. A. *O processo civil como estratégia de poder*, p. 155.

<sup>68</sup> SILVA, C. A. *O processo civil como estratégia de poder*, p. 161-162.

<sup>69</sup> ALMEIDA, G. A. *Direito processual coletivo*, p. 94.

competência tributária. Desta forma, mediante o emprego da ação civil pública em todo o país, sobretudo pelo Ministério Público e por associações civis, a União, os Estados e os Municípios passaram a ser fiscalizados como nunca ocorrera até então – vale dizer, através de decisões liminares e/ou finais com eficácia *erga omnes*, beneficiando todos os contribuintes dos respectivos Fiscos. Tal forma de controle judicial veio de encontro, como é notório, à volúpia fiscal e ao sentimento de absoluta *independência* da atividade administrativa, mal-compreendida, muitas vezes, como suficientemente justificável por critérios de conveniência e oportunidade do governante, avessa e imune, portanto, a qualquer espécie de fiscalização.<sup>70</sup>

Desde então, o Poder Executivo tem fragilizado a eficácia do microsistema legal de tutela coletiva com uma série de medidas provisórias – de modo autoritário e nitidamente destinado aos seus interesses econômicos –, até a edição da Emenda Constitucional 32/2001, que proibiu expressamente o ato normativo de versar sobre direito processual. Antes dessa proibição finalmente se operar, destacaram-se alguns casos, que prejudicaram intensamente a efetividade do processo coletivo. Em primeiro lugar, alterou-se a redação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, com a Medida Provisória 1.570/97 – convertida na Lei 9.494/97 –, para se restringir a eficácia de liminares e sentenças ao âmbito dos limites territoriais do órgão jurisdicional, provocando verdadeira fragmentação da tutela coletiva. Surgiram, com a Medida Provisória 2.180-35/2001, disposições igualmente lamentáveis, acrescentadas à Lei 9.494/97. O art. 2.º-A prevê que a sentença civil prolatada em ação coletiva por associação, na defesa dos interesses de seus associados, passa a abranger somente os substituídos que tenham, na data de propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. Em seu parágrafo único se determina que as ações coletivas ajuizadas contra a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e suas autarquias e fundações devem estar instruídas, na petição inicial, com a relação nominal dos seus associados e com a indicação de seus respectivos endereços. O mesmo expediente normativo trouxe o parágrafo único ao art. 1.º da Lei da Ação Civil Pública, implantando hipótese de impossibilidade jurídica do pedido em relação às pretensões que versam sobre tributos, contribuições previdenciárias, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e outros fundos de natureza institucional.

De maneira semelhante ao que ocorre com os limites territoriais do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, a regra do art. 2.º-A é, primeiramente, inconstitucional –

---

<sup>70</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 415.



assunto que será esmiuçado posteriormente. Por outro lado, desvirtua-se completamente os fins destinados ao art. 82, IV, do Código de Defesa do Consumidor, ao transformar a ação coletiva em verdadeira ação individual, com *autor multitudinário substituído*.<sup>71</sup> Ademais, a associação litiga em nome próprio na defesa de uma coletividade, mesmo que individualizados os interesses de origem comum, no caso dos direitos individuais homogêneos. Não se pode, assim, confundir este exemplo com o do art. 5.º, XXI, da Constituição, que prevê a necessária autorização dos associados – trata-se, aqui, de *representação processual*, enquanto que, no art. 82, IV, do Código de Defesa do Consumidor, de *legitimação para agir*.<sup>72</sup> Ada Pellegrini Grinover, neste sentido, observa que

A exigência de autorização assemblear, acompanhada da relação nominal dos associados, e da indicação dos respectivos endereços, que representa um obstáculo para o acesso das associações à justiça e que é limitada às demandas intentadas contra o Estado e suas entidades autárquicas e fundacionais, é uma clara demonstração de privilégio que não se coaduna com o princípio da igualdade processual, decorrente da isonomia garantida pela Constituição. Não se trata de prerrogativa, que poderia se justificar em face da complexa organização dos órgãos estatais ou paraestatais e que autoriza que se tratem desigualmente os desiguais. Nenhuma facilitação da atividade defensiva surgirá para o Estado dessa exigência, que tem apenas o intuito de dificultar o acesso à justiça das associações que contra ele litigam.<sup>73</sup>

Por sua vez, o parágrafo único acrescentado ao art. 1.º da Lei da Ação Civil Pública representou a cessação do controle judicial de políticas fiscais e tributárias pela via das ações coletivas. A tentativa do Executivo de rechaçar essas demandas, antes da edição daquele dispositivo, foi argumentar que não era cabível a ação civil pública para argüir a inconstitucionalidade de lei que criasse ou aumentasse tributo, pelo fato de que a eficácia *erga omnes* das decisões usurpava a competência do

---

<sup>71</sup> “Não satisfeito em transformar a ação coletiva em ação individual, a medida provisória foi além, transformando a legitimação para essa ação em mera *representação processual*. Certamente, legislação como essa não pode ser considerada séria; o que se deu com uma mão (por meio da moderna legislação nacional sobre direitos coletivos e sua tutela) se tira com a outra, de maneira obviamente irresponsável e perigosamente simples. Conquanto se espere que preceitos como esses não venham a subsistir, seja por reconsideração do próprio governo, seja pela atuação do controle de constitucionalidade, é bom lembrar que essa previsão existe, por enquanto, e que, embora seja flagrantemente inconstitucional, vem sendo utilizada por alguns julgados.” ARENHART, S. C. *Perfis da tutela inibitória coletiva*, p. 413.

<sup>72</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 843.

<sup>73</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 842-843.

Supremo Tribunal Federal, no que diz respeito ao controle de constitucionalidade. Em um primeiro momento, diversos julgados acataram essa alegação, extinguindo, assim, ações civis públicas que tinham como causa de pedir a declaração de inconstitucionalidade.<sup>74</sup> O Supremo, no entanto, afastou tal tese, pois restou claro que os dois casos eram totalmente distintos, tratando-se, no âmbito da ação civil pública, de controle de constitucionalidade *difuso* – onde apenas se aprecia o pedido *incidenter tantum* de inconstitucionalidade da lei, operando-se tal reconhecimento apenas para o caso concreto –, que não se confunde com o controle *concentrado* de constitucionalidade – onde temos o pedido *principaliter* de declaração de inconstitucionalidade, que se impõe objetivamente sobre todo o ordenamento jurídico.<sup>75</sup>

Diante do fracasso em fazer valer esse argumento técnico, o Poder Executivo Federal empregou esforços que culminaram na previsão do não cabimento de pretensões que versassem sobre tributos, contribuições previdenciárias e afins, em sede de ação civil pública – trazida pela Medida Provisória 2.180-35/2001. Pode-se dizer que Governo legislou em causa própria, para o fim de inviabilizar a tutela jurisdicional coletiva e obstaculizar a interferência em seus planos econômicos e políticos, conforme ressalta Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery:

O texto constitucional proíbe a lei de excluir da apreciação do Poder Judiciário ameaça ou lesão a direito. O parágrafo único ora comentado exclui da apreciação ameaça ou lesão a direito, em desobediência intolerável à Carta Magna e, portanto, ao estado democrático de direito (CF, 1º, *caput*). Ainda que se entenda que a norma comentada apenas 'limitaria' o pedido judicial, na verdade proíbe o ajuizamento de ação coletiva nos casos que enumera. É flagrante a inconstitucionalidade, notadamente, porque a norma é oriunda do Chefe do Poder Executivo Federal, que legisla em causa própria e proíbe que o Poder Judiciário examine pretensões coletivas contra atos dele, Poder Executivo. A proporcionalidade, a razoabilidade e moralidade administrativa (CF, 37, *caput*) são desrespeitadas pelo parágrafo único incluído pela MedProv 2.102-27, 6ª.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 416.

<sup>75</sup> Destacamos alguns julgados: Reclamação 1.733–SP (Rel. Min. Celso de Mello, Diário de Justiça da União de 1.12.2000) e Recurso Extraordinário 227.159–GO (Rel. Min. Néri da Silveira, Diário de Justiça da União de 17/05/2002). O Superior Tribunal de Justiça passou a adotar o mesmo entendimento: Recurso Especial 299.271–PR (Rel. Min. Eliana Calmon, Diário de Justiça da União de 8.9.2003) e Agravo Regimental 601.114 (Rel. Min. Francisco Falcão, Diário de Justiça da União de 16.5.2005).

<sup>76</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado: e legislação extravagante*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 1312.

Tal constatação torna-se mais preocupante quando se vislumbra a atuação das ações coletivas na efetivação e no controle das chamadas políticas públicas (aspecto da “judicialização da política” antes referido). Não há dúvidas de que se ampliou, desde o surgimento do microssistema legal formado pela Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, a participação da sociedade na gestão da coisa pública, configurando-se o papel do processo coletivo como “instrumento de democracia participativa, servindo para extravasar as diversas orientações populares sobre os rumos a serem adotados pelo governo nacional.”<sup>77</sup> Se tais demandas possuem a capacidade de interferir nas políticas financeiras e de emprego das empresas que geralmente figuram no pólo passivo, por exemplo, imagine-se então a potencialidade de transformações benéficas que se pode operar na esfera do Poder Público:

Diante do âmbito das decisões aqui proferidas, haverá corriqueiramente tendência a alterar de modo substancial uma política governamental ou implantar decisões administrativas até então não adotadas. Obviamente, no campo financeiro, também estas decisões produzirão reflexos sensíveis. Afinal, é certo que a determinação judicial, impondo ao Estado a adoção de certa postura (especialmente quando a determinação for de alguma atitude comissiva), importará novos custos, novo gerenciamento de recursos e alteração nas prioridades governamentais. Em tais casos, as decisões políticas receberão um componente a mais: os limites impostos pela decisão judicial ou as indicações de agir por ela determinados. Em tudo isso se vê a mão do juiz a participar, de forma mais efetiva, da gestão da coisa pública, influenciando diretamente na adoção e realização de políticas públicas. Esta influência, com efeito, já é sentida na prática, sendo constantes ações civis públicas que visam à implementação de certos direitos constitucionais ou que objetivam impedir o Estado de realizar algo de seu interesse.<sup>78</sup>

Destarte, percebe-se não ter sido por acaso que esse conjunto de reformas, operadas por um governo conservador, tenha prejudicado intensamente a esfera de atuação das ações coletivas no Brasil. Resta esperar que o Poder Judiciário se consolide com um entendimento contrário a todo esse retrocesso.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 504.

<sup>78</sup> ARENHART, S. C. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário, p. 505.

## 2.2 – INTERPRETAÇÃO DO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA APÓS A MEDIDA PROVISÓRIA 1.570-5/97

A Medida Provisória 1.570/97 – posteriormente convertida na Lei 9.494/97 –, trouxe, em seu art. 3.º, nova redação ao art. 16 da Lei 7.347/85, que passou a dispor:

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. (grifamos)

A partir da vigência dessa nova redação, iniciou-se intenso debate, na doutrina e na jurisprudência, acerca da sua aplicabilidade, pois para muitos tal norma é inoperante, em face dos arts. 93 e 103 do Código de Defesa do Consumidor, e, para outros, até mesmo inconstitucional.

O Partido Liberal ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, ação direta de inconstitucionalidade (ADIn 1.576–1–DF) contra essa Medida Provisória, pleiteando, ao mesmo tempo, medida liminar que suspendesse a sua eficácia. No julgamento, o Pleno deferiu em parte o pedido de liminar para suspender, até o final da decisão da ação, o art. 2.º do expediente normativo, não sendo acatado, no entanto, em relação aos arts. 1.º e 3.º. Assim se manifestou o relator, Ministro Marco Aurélio, em relação ao nosso objeto de estudo:

A alteração do artigo 16 ocorreu 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 25 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 da

---

<sup>79</sup> “Portanto, posturas *ideológicas neoliberais autoritárias*, como essas que atingem as conquistas do *direito processual coletivo comum brasileiro* – instrumento fundamental do processo de democratização –, não podem ser aceitas e precisam ser combatidas principalmente pelos operadores do Direito, pois mitigam o Estado Democrático de Direito e impedem que o Ministério Público e o Poder Judiciário cumpram com o seu papel de legítimos órgãos constitucionais de efetivação dos direitos e garantias sociais fundamentais violados ou ameaçados de lesão.” ALMEIDA, G. A. *Direito processual coletivo*, p. 103.

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.<sup>80</sup>

Não concordando com esse entendimento, Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery argumentam que o referido dispositivo é inconstitucional – aspecto que será analisado mais para frente –, e, além disso,

Ineficaz porque a alteração ficou capenga, já que incide o CDC 103 nas ações coletivas ajuizadas com fundamento na LACP, por força do LACP 21 e CDC 90. Para que tivesse eficácia, deveria ter havido alteração da LACP 16 e do CDC 103. De conseqüência, não há limitação territorial para a eficácia *erga omnes* da decisão proferida em ação coletiva, quer esteja fundada na LACP, quer no CDC.<sup>81</sup>

Como se vê, os autores defendem a sua revogação, por força da edição do Código de Defesa do Consumidor que, em seu art. 103, regula *completamente* o instituto da coisa julgada nas ações coletivas. Pela superveniência deste, portanto, teria havido *revogação tácita* do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, conforme prevê o art. 2.º, § 1.º da Lei de Introdução ao Código Civil. De todo modo, afirmam que a Lei 9.494/97 não poderia alterar a redação daquele artigo, pois ele não mais vigorava em nosso ordenamento jurídico.<sup>82</sup>

Ada Pellegrini Grinover, por sua vez, entende que a nova redação do art. 16 da Lei 7.347/85 em nada interferiu na eficácia da proteção aos direitos individuais homogêneos, por duas razões. Primeiramente, porque o art. 103, III, do Código de Defesa do Consumidor adotou regime diverso daquele presente nos incisos anteriores, ou seja, a coisa julgada *erga omnes* só se forma em caso de procedência do pedido – não há também, nesse caso, a técnica da inexistência de coisa julgada em caso de instrução probatória insuficiente. O segundo argumento, que nos parece ser mais bem fundamentado, é o de que a proteção coletiva da categoria de

<sup>80</sup> Em 17.07.1997, a ação foi considerada prejudicada por falta de aditamento e, decorrido o prazo, não houve interposição de recurso. Não houve, portanto, decisão sobre o mérito. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.576–1–DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Diário de Justiça da União de 6.6.2003).

<sup>81</sup> NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. A. *Código de processo civil comentado*, p. 1349.

<sup>82</sup> “Para que a ‘nova redação’ da LACP 16 pudesse ter operatividade (existência, validade e eficácia *formal* e, por conseqüência, *material*), deveria a L9494/97 ter incluído na LACP o art. 16, já que não se admite, no direito brasileiro, a repristinação da lei (LICC 2.º § 3.º), e, ainda, a esse artigo incluído, dar nova redação.” NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. A. *Código de processo civil comentado*, p. 1349.

interesses individuais homogêneos só iniciou-se a partir do Código de Defesa do Consumidor. Assim não poderia deixar de ser, pois a Lei da Ação Civil Pública só disciplina a tutela dos direitos ou interesses difusos e coletivos *stricto sensu* – como se infere do seu art. 1.º, IV –, não se ocupando daquela nova categoria, salvo no que se refere à possibilidade de aplicação do Título III do Código, de acordo com o art. 21.<sup>83</sup>

No âmbito dos direitos difusos e coletivos, a autora defende que a nova redação do art. 16 seria *inócua*, em face da suficiência de tratamento do tema pelo art. 93 do Código de Defesa do Consumidor – que, para ela, deve ser aplicado a todas as ações coletivas:

É que a competência territorial, nas ações coletivas, é regulada expressamente pelo art. 93 do CDC. E a regra expressa da *lex specialis* é no sentido da competência da Capital do Estado ou do Distrito Federal nas causas em que o dano ou perigo de dano for de âmbito regional ou nacional. Assim, afirmar que a coisa julgada se restringe aos “limites da competência do órgão prolator” nada mais indica do que a necessidade de buscar a especificação dos limites da competência: ou seja, os parâmetros do art. 93 do CDC, que regula a competência territorial nacional e regional para os processos coletivos. (...) Já firmamos nossa posição no sentido de que o art. 93 do CDC, embora inserido no capítulo atinente às “ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos”, rege todo e qualquer processo coletivo, estendendo-se às ações em defesa de interesses difusos e coletivos. Não há como não se utilizar, aqui, o método integrativo, destinado ao preenchimento da lacuna da lei, tanto pela interpretação extensiva (extensiva do significado da norma) como pela analogia (extensiva da intenção do legislador). *Ubi eadem ratio, ibi eadem dispositio*. É a necessária coerência interna do sistema jurídico que exige a formulação de regras idênticas onde se verifica a identidade de razão.<sup>84</sup> (grifamos)

Cabe tecer algumas considerações a respeito dos argumentos trazidos por esses autores. Com relação aos aspectos trazidos por Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery, discordamos com eles a respeito da vigência do dispositivo. Pelo contrário: o *novo* art. 16 é regra plenamente vigente em nosso ordenamento, e vem sendo aplicado diariamente pelos órgãos judiciais. Embora possa ser correto dizer que art. 103 do Código, que entrou em vigor em 1990, tenha revogado tacitamente o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, ocorre que, com a Medida Provisória 1.570/97, convertida posteriormente na Lei 9.494/97, operou-se uma verdadeira renovação

---

<sup>83</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 940-941.

<sup>84</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 941-942.

normativa. De fato, o art. 2.º desta lei assim determina: “o art. 16 da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1984, passa a vigorar com a seguinte redação: (...)”. Destarte,

não se trata, pois, de *repristinação* – fenômeno subsumível à recuperação da eficácia de certa norma pela revogação daquela que a sucedera – ou, mesmo, de alteração inócua, por pretensamente afetar dispositivo legal não mais existente. Houve, em verdade, *expressa intenção* de se imprimir inédita regulação da coisa julgada nas ações civis públicas, instrumentalizada não somente por uma “nova redação”, mas pela edição de um novo art. 16 na LACP, substituindo o anterior, que, segundo a melhor doutrina antes citada, havia sido já superado pelo art. 103 do CDC. Aliás, para se argumentar, poderia o legislador ter procedido à mesma alteração no regime da tutela coletiva, ao invés de determinar a revigoração do art. 16 da LACP, criando um art. “16-B”, como criados foram pela Lei 9.494/1997 os arts. 2º-A e 2º-B. De outro lado, ainda que se pudesse qualificar a sucessão dos dispositivos citados como forma de *repristinação* (com o quê discordamos), percebe-se que tal ressuscitação da norma revogada, desde que expressa (e essa seria a hipótese), não ofende o art. 2º, § 3º, da LICC.<sup>85</sup>

Quanto à inoperância do art. 16 da Lei 7.347/85 devido à aplicação dos arts. 93 e 103 do Código – argüida por Ada Pellegrini Grinover –, isso efetivamente acontece no âmbito dos direitos individuais homogêneos. A única possibilidade de alterar o regime da coisa julgada nesse caso seria a alteração do art. 103, III. Todavia, no caso dos direitos ou interesses difusos e coletivos, o tratamento da coisa julgada é realmente efetuado pelo art. 16. Nesse sentido, Elton Venturi chega a afirmar a revogação tácita dos incisos I e II do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor pelo art. 3.º da Medida Provisória 1.570/97.<sup>86</sup>

Por derradeiro, podemos identificar três entendimentos que caracterizam tanto a divergência jurisprudencial sobre o tema quanto a sua atualidade (mesmo onze anos após a edição da referida medida provisória): decisões que consideram a limitação territorial do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública totalmente legítima<sup>87</sup>; as

<sup>85</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 425.

<sup>86</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 426.

<sup>87</sup> “AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE MEDICAÇÃO (ZETSIM 10/20MG). DIREITO À SAÚDE. DEVER DO ESTADO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. - A Constituição Federal de 1988 erige a saúde como um direito de todos e dever do Estado, consoante disposto no art. 196. É obrigação do Estado, no sentido genérico (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), assegurar às pessoas desprovidas de recursos financeiros o acesso à medicação necessária para a cura de suas mazelas, em especial, as mais graves. Precedentes. - Reconhecido o direito ao recebimento da medicação Zetsim 10/20mg dos usuários do SUS residentes no Município de Florianópolis/SC que comprovarem a necessidade do remédio, por intermédio de receituário expedido por médico do SUS ou conveniado, nos termos do pedido deduzido na presente ação

que entendem como inócua essa tentativa do Executivo da União, diante da suficiência do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor<sup>88</sup>; e as que afirmam a sua inaplicabilidade, por ser inconstitucional e contrária aos escopos das ações coletivas<sup>89</sup>.

A nosso ver, a segunda ordem de idéias aqui mencionada se mostra tão ameaçadora – porém, astutamente melhor elaborada – à efetividade da tutela jurisdicional coletiva quanto à primeira, que considera a limitação territorial dos julgados algo completamente natural nos processos coletivos. De fato, o entendimento de que a limitação territorial presente no art. 16 da Lei 7.347/85 somente indica a necessidade de se buscar especificação dos limites da competência – e, por isso, facilmente resolvida pela aplicação do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor –, parece-nos demasiadamente simplista e, portanto, insuficiente para resolver o problema – que, na realidade, resta agravado –, conforme se verá no item seguinte.

---

coletiva. - Quando se tratar de dano local, limitado a um Município, os efeitos da sentença terão eficácia no local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano.” Apelação Cível 2006.72.00.001585-1, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (4ª Turma, Rel. Edgard Antônio Lippmann Júnior, Diário de Justiça de 15.9.2008).

<sup>88</sup> “ADMINISTRATIVO. SERVIDOR QUE EXECUTA ATIVIDADES DE RISCO. DIREITO À PERCEPÇÃO DO ‘ABONO PERMANÊNCIA’ INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003, INTRODUZINDO O § 19 DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMITE TERRITORIAL DA SENTENÇA. (...) 2. A limitação territorial da eficácia da sentença prolatada em ação coletiva, prevista no art. 2º-A da Lei 9.494/97, deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos no Código de Defesa do Consumidor, entendendo-se que os ‘limites da competência territorial do órgão prolator’ de que fala o referido dispositivo, não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas, sim, aqueles previstos no art. 93 daquele diploma legislativo consumerista. In casu, o sindicato autor representa a categoria em todo o Estado do Paraná, pelo que a sentença deve favorecer a todos os seus filiados.” Apelação Cível 2006.70.00.017536-9, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3ª Turma, Rel. Luiz Carlos de Castro Lugon, Diário de Justiça de 27.8.2008).

<sup>89</sup> “CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL COM VISTAS À CONDENAÇÃO DA UNIÃO AO FORNECIMENTO DOS MEDICAMENTOS NECESSÁRIOS AO TRATAMENTO DE HIPERTENSÃO ARTERIAL E DIABETES MELLITUS AOS PACIENTES INTEGRANTES DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA. (...) 3 - Inexistência de limitação territorial à decisão recorrida. Inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n.º 9.494/97, o qual alterou a redação do art. 16 da LACP. Eventual restrição aos seus efeitos a ser imposta apenas pela limitação subjetiva da coisa julgada, atrelada aos sujeitos, causa de pedir e pedido. In casu, o Juízo a quo sequer estendeu os efeitos da condenação a todo território nacional, porquanto - entendendo que por se tratar de ação coletiva, a competência territorial do órgão jurisdicional decorre da extensão do dano que se debate na lide - limitou os efeitos à Seção Judiciária do Estado de Santa Catarina, excluídos os municípios que integram as Subseções de Joinville e Jaraguá do Sul, ante a existência de decisões a respeito da matéria nestas subseções.” Apelação Cível 2005.72.00.003928-0, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3ª Turma, Rel. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Diário de Justiça de 26.7.2006).



### 2.2.1 – Crítica aos critérios de fixação da competência para as ações coletivas

Talvez o maior obstáculo para compreender a verdadeira dimensão dos limites que a nova redação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública impõe à efetividade do processo coletivo esteja no tema da competência para a propositura e julgamento das ações coletivas. A questão ganha relevância, principalmente, ao se notar a pouca clareza a que o legislador se dedicou na definição dos critérios de sua fixação. Ademais, despertou-se, a partir daí, verdadeira “problematização política”, que motivou uma intencional confusão entre os conceitos de competência e extensão subjetiva dos julgados – decretada pela referida alteração legislativa.<sup>90</sup>

O art. 2.º da Lei 7.347/85 dispõe que as ações ali previstas “serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.” Tendo o legislador optado por qualificar essa competência como funcional, criou-se, portanto, uma *competência territorial absoluta*. O interesse público, neste caso, consiste em atribuir ao juízo mais próximo do dano a competência para apreciar a causa, pelo motivo de ele poder melhor avaliar os fatos ocorridos e, por consequência, ter maior contato com as partes e as provas – a legitimidade da decisão judicial estaria, portanto, viabilizada. Assim, bastava que repercutissem nos limites territoriais de determinada comarca ou circunscrição judicial quaisquer tipos de lesões a direitos transindividuais para que se firmasse a competência territorial, independentemente de tais danos abrangirem ou não o território de outras comarcas, pois tudo se resolvia pela assimilação de que tais órgãos possuíam competência concorrente para o julgamento, a ser especificada pela regra da prevenção.<sup>91</sup>

No decorrer dos anos 90, destacou-se novo entendimento, a partir do qual se questionava a abrangência das decisões dos juízos para que repercutissem em diversas comarcas ou circunscrições judiciárias, ou seja, para além de seus limites territoriais.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 266.

<sup>91</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 267.

<sup>92</sup> O Superior Tribunal de Justiça entendia que a interpretação correta era a da amplitude da coisa julgada adstrita aos limites territoriais do órgão prolator, como se verifica nos Conflitos de

A disciplina da competência foi complementada a partir da edição do Código de Defesa do Consumidor. Seu art. 93 – que também adotou, embora implicitamente, o critério funcional<sup>93</sup> –, passou a prever:

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.

Parte das intenções do legislador, ao trazer o art. 93, foi o de corrigir um equívoco interpretativo em relação ao art. 2.º da Lei da Ação Civil Pública. Como este nada mencionava a respeito da competência da Justiça Federal, passou-se a entender que quando não houvesse sede de vara da Justiça Federal no local do dano, e presente o interesse da União, a competência para julgar a causa seria determinada, em sede de primeiro grau, no juízo estadual correspondente em relação ao quesito territorial. Embasava-se tal argumento no art. 109, § 3º, da Constituição<sup>94</sup>, com a ressalva de que caberia recurso ao Tribunal Regional Federal da decisão do juiz estadual.<sup>95</sup> Essa interpretação resultou na edição da Súmula 183 do Superior Tribunal de Justiça<sup>96</sup>, que foi posteriormente corrigida, no ano de 2000.<sup>97</sup> Admitiu-se, por fim, o correto entendimento de que os juízes federais possuem competência territorial sobre o local da lesão a direitos transindividuais.<sup>98</sup>

---

Competência 2.478 (Rel. Min. Carcia Vieira, Diário de Justiça da União de 11.5.1992) e 17.137 (Rel. Min. Ari Pargendler, Diário de Justiça da União de 2.9.1996).

<sup>93</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 270.

<sup>94</sup> “§ 3º. Serão processadas e julgadas na Justiça Estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede da vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.”

<sup>95</sup> “§ 4º. Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau.”

<sup>96</sup> “Compete ao juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo.”

<sup>97</sup> Embargos de Declaração em Conflito de Competência 27.676–BA (Rel. Min. José Delgado, Diário de Justiça da União de 27.11.2000).

<sup>98</sup> “Considerando que o juiz federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na

Apesar do argumento de que, diante da renovação de tratamento pelo art. 93 da Lei 8.078/90, o art. 2.º da Lei da Ação Civil Pública restaria revogado, parece mais acertada a visão de que ambos os dispositivos convivem em harmonia, pois a prioridade, ao se interpretar as normas de definição de competência, consiste em “assegurar melhor e mais efetivo acesso do conflito coletivo à apreciação do órgão jurisdicional, não nos parecendo – sob essa ótica, haver antinomia ou contrariedade, senão complementaridade e integração, entre os dispositivos.”<sup>99</sup>

Colocadas essas premissas, pode-se dizer que uma primeira dificuldade na determinação da competência, pelo referido art. 93, se dá no alcance das expressões “dano local”, “dano regional” e “dano nacional”. Obviamente, não se pode adotar uma acepção leiga desses termos. Por outro lado, o critério de divisão trazido pela Constituição Federal de 1988, para fins político-administrativos, em União, Estados, Distrito Federal e Municípios – bem como nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul –, não guarda correspondência com a organização do Poder Judiciário, uma vez que temos comarcas abrangendo vários municípios, assim como Tribunais Regionais Federais que exercem competência sobre diversos Estados–membros.<sup>100</sup>

A respeito da competência regional e nacional, fixou-se no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que a simples extrapolação do dano para mais de uma comarca ou seção judiciária seria o suficiente para a fixação de competência concorrente entre os juízos da capital dos Estados e do Distrito Federal.<sup>101</sup>

De outro lado, Ada Pellegrini Grinover, seguida por grande parte da doutrina, afirma que o dispositivo deve ser entendido de maneira que, sendo o dano de âmbito regional, competente será o foro da capital do Estado ou o do Distrito Federal, enquanto que, se o dano for de âmbito nacional, a competência deve ser

---

primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu.” Recurso Extraordinário 288.955–RS (Rel. Min. Ilmar Galvão, Diário de Justiça da União de 24.3.2000).

<sup>99</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 100.

<sup>100</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 274.

<sup>101</sup> “A ação civil pública deve ser processada e julgada no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, se o dano tiver âmbito nacional ou regional.” Conflito de Competência 17.532–DF (Rel. Min. Ari Pargendler, Diário de Justiça da União de 5.2.2001).

sempre do Distrito Federal – “isso para facilitar o acesso à justiça e o próprio exercício do direito de defesa por parte do réu, não tendo sentido que seja ele obrigado a litigar na capital de um Estado.”<sup>102</sup> Contudo, tal posição se afigura absurda, pois

a designação de um único foro, num país com oito milhões e quinhentos mil quilômetros quadrados e contingente populacional de cerca de 170 milhões de habitantes, representaria, sim, barreira intransponível, desestímulo ou medida encarecedora, para que a maioria das entidades espalhadas pelo Brasil afora pudesse ajuizar a respectiva ação.<sup>103</sup>

Para a autora, inclusive, parece claro que a atribuição de competência ao foro da capital dos Estados, para os casos de abrangência nacional, é que provocou a tentativa de restrição pela Medida Provisória 1.570/97, que, a seu ver, foi malsucedida na sua tentativa de restrição, pela plena observância do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor – conforme expomos anteriormente.<sup>104</sup>

Entretanto, não parece ter sido essa uma tentativa malsucedida do Poder Executivo Federal. De fato, a “raiz do problema” em comento começa mesmo na aplicação do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, ao se depreender que a fixação da competência para as capitais dos Estados e para o Distrito Federal, nas ações coletivas fundadas em danos regionais ou nacionais, subverte a divisão judiciária nacional e, principalmente, contraria o critério proposto pelo art. 2.º da Lei 7.347/85, no que diz respeito a priorizar a apreciação da lesão ou ameaça de lesão a direito pelo juiz mais próximo possível dos fatos. Nesse sentido, reflete Elton Venturi:

De fato, indaga-se: qual o sentido e a lógica de se fixar a competência jurisdicional para o processamento de uma ação coletiva que diz respeito a danos incidentes sobre o território de diversas comarcas de um mesmo Estado ao juízo de primeira instância de sua Capital, que, para além de não ter *competência territorial* sobre aqueles, segundo a divisão estrutural do Poder Judiciário, por vezes se encontra totalmente afastado do *local do dano*, não tendo qualquer contato com a sociedade afetada ou com os fatos considerados lesivos aos direitos meta-individuais? Ainda, seguindo-se a míope lógica do atrelamento da eficácia subjetiva do julgamento aos limites territoriais do órgão prolator, por qual motivo os juízes estaduais e

---

<sup>102</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 898.

<sup>103</sup> MENDES, A. G. C. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*, p. 237.

<sup>104</sup> GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 899.

federais das Capitais dos Estados estariam autorizados a processar e julgar causas relativas a *danos nacionais*, se não exercem competência territorial nacional? Qual a lógica no processamento de uma ação civil pública envolvendo o território de mais de um Estado do país perante o juízo do Distrito Federal?<sup>105</sup>

Não se pode esconder, diante dessa ótica, um conteúdo político na regra do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, assim como na sua interpretação pelos tribunais, principalmente quando se utilizam da previsão contida no art. 16 da Lei 7.347/85 – que limita territorialmente a eficácia natural das decisões prolatadas – para direcionar as ações coletivas de amplo âmbito territorial aos juízos das capitais dos Estados e do Distrito Federal. Extrai-se desse raciocínio uma evidente e injustificável superioridade dos magistrados desses foros, aptos a julgar com “potencial eficácia *erga omnes* nacional”, sobre os demais, a despeito de terem estes a mesma função jurisdicional que aqueles.<sup>106</sup>

Ademais, resta importante indicar que a falta de precisão legislativa a respeito do que consiste dano local, regional ou nacional, acima revelada, acaba por gerar insegurança na determinação do órgão julgador, momento crucial da tutela jurisdicional coletiva. A problemática se acentua quando cotejamos o critério adotado para a fixação da competência nas ações coletivas (arts. 2.º da Lei 7.347/85 e 93 da Lei 8.078/90), ou seja, o *território do local do dano*, com a natureza dos direitos transindividuais. Assim,

percebe-se um profundo grau de indeterminação (relativa), quando não de indeterminabilidade (absoluta) da presença, extensão e profundidade dos danos produzidos pelo infrator, o que inviabiliza, potencialmente, a apriorística fixação da competência *ratione loci*. De fato, a instabilidade do critério *dano meta-individual*, sobretudo quando qualificado legislativamente como *regional* ou *nacional*, torna extremamente imprecisa, duvidosa e condicional a fixação da competência do juiz natural para a demanda coletiva, eis que estaria atrelada, então, a uma afirmação categórica da extensão menor ou maior das lesões decorrentes do evento – o que, de regra, somente se viabiliza após a instrução do feito.<sup>107</sup> (grifamos)

<sup>105</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 276-277.

<sup>106</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 278.

<sup>107</sup> “A título ilustrativo, imagine-se a complexidade na aferição do lugar do dano, ou na estimativa de ser o dano *local*, *regional* ou *nacional*, quando do ajuizamento de ações coletivas preventivas ou inibitórias intentadas com o objetivo de evitar um dano que sequer ocorreu. Para agravar ainda mais a hipótese exemplificada, imagine-se que se trata de dano de natureza ambiental, essencialmente indivisível e potencialmente *transnacional*.” VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 280.

De acordo com esse critério, o juiz estadual ou federal, lotado no interior de um Estado, seria competente para processar e julgar a ação coletiva proposta em função de lesão ou ameaça de lesão a direito ambiental com a condição de que a repercussão não exaspere os limites da competência territorial. Ora, se assim viesse a ocorrer, a competência passaria para o juiz da capital do Estado ou do Distrito Federal, funcionalmente competente para apreciar danos regionais e nacionais.<sup>108</sup> Diante disso, critica Elton Venturi:

Não é difícil apurarem-se, assim, as conseqüências nefastas proporcionadas pela adoção do critério referido, sobretudo ao se recordar o regime da nulidade absoluta incidente sobre as decisões pronunciadas por juizes absolutamente incompetentes, passíveis, inclusive, de rescisão (CPC, art. 485, II).<sup>109</sup>

Destaca-se, nesse contexto, a posição de Eduardo Talamini, em artigo publicado pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, segundo o qual, apesar de o dispositivo contido no art. 16 da Lei 7.347/85 ser mal redigido – e quem o instituiu provavelmente quis impor severas restrições ao processo coletivo –, é perfeitamente possível interpretá-lo de modo compatível com os valores constitucionais. O autor expressa a opinião de que o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, assim como o art. 2.º-A da Lei 9.494/97, trazido pela Medida Provisória 2.180-35/2001, configura um “regime especial para a incompetência territorial nas ações coletivas”:

Por um lado, se a ação é proposta perante foro incompetente e lá permanece, não há a integral prorrogação da competência, pois a sentença final não terá o alcance que se pretendeu na demanda. Aliás, o mesmo se aplica, por simetria, à antecipação de tutela que eventualmente se conceda nesse processo. Mas, por outro lado, os atos decisórios do juiz incompetente, em vez de serem integralmente considerados nulos, têm apenas sua eficácia limitada ao âmbito da competência territorial do órgão prolator, quando isso for possível. Por exemplo, se com a ação pretendia-se tutela que abrangesse todo o Estado, mas ela foi proposta em foro de comarca do interior, caso o processo não seja oportunamente remetido ao foro competente, da capital do Estado (CDC, art. 93, II), e o juízo incompetente profira sentença ou decisão de tutela antecipada, essa será eficaz apenas para os beneficiários abrangidos pela competência territorial do órgão prolator, que, no caso, limita-se à própria comarca. Para que uma ação coletiva possa abranger toda a extensão territorial pretendida que vá além de uma única circunscrição ou comarca (atingindo várias

---

<sup>108</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 280.

<sup>109</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 281.

circunscrições ou comarcas ou todo o país), basta ajuizá-la em capital do Estado ou no Distrito Federal.<sup>110</sup>

Em que pese a profundidade das argumentações expostas, não compartilhamos esse entendimento. De fato, qualquer indivíduo, atento à realidade do foro e à habitual morosidade do Judiciário, logo percebe que a efetividade da tutela jurisdicional, esperada por aquele legitimado a propor ação coletiva, restará prejudicada, se se considerar que tal demanda foi ajuizada, de acordo com a ótica aqui mostrada, em “juízo incompetente”. Diversas mazelas ao direito ou interesse indivisível podem decorrer daí, inclusive o detrimento da *tutela específica*, enquanto se espera que nova ação seja ajuizada na capital do Estado ou no Distrito Federal para abarcar a “verdadeira dimensão do dano”.

O que se percebe, nesse quadro, é um conformismo doutrinário e jurisprudencial ao se dizer que da plena observância do art. 93 do Código legitima-se a aplicação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública – ou que este seria inócuo. Faz-se necessário, portanto, apresentar solução verdadeiramente coerente, que possibilite a observância da garantia constitucional do juiz natural, no sentido de atribuir a competência ao magistrado capaz de, da melhor forma possível, implantar a plenitude do contraditório e da ampla defesa, bem como de aproximar-se da produção de eventuais provas necessárias ao julgamento. Impende, da mesma forma, evitar a conseqüente supressão – proposital, do ponto de vista político – da eficácia *erga omnes* dos provimentos proferidos pelos juízes que não atuam nos foros das capitais dos Estados e do Distrito Federal, que subverte a indivisibilidade da tutela coletiva ao atrelar a coisa julgada aos limites do território do órgão prolator.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> TALAMINI, Eduardo. Limites territoriais da eficácia das decisões no processo coletivo. *Instituto Brasileiro de Direito Processual*. Brasília. 2005. Disponível em: <<http://www.direitoprocessual.org.br/site/index.php?m=enciclopedia&categ=13&t=QXJ0aWdvcyAtIFByb2Nlc3NvIENpdmls>>. Última atualização em 20 de agosto de 2008. p. 3-4.

<sup>111</sup> “Aliás, não deixa de ser curioso constatar que a mesma doutrina que denuncia e ataca combativamente o equívoco científico de se confundir a competência jurisdicional com a eficácia da coisa julgada – confusão pré-deliberada quando da alteração do art. 16 da LACP – incorre em erro similar ao propor que os provimentos judiciais em ações coletivas somente poderiam gerar *eficácia nacional* desde que provenientes de juízos aos quais fantasiosamente se atribui, sem qualquer justificativa plausível, *competência territorial nacional*.” VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 282-283.

Visto, portanto, que o art. 93 do Código de Defesa do Consumidor “*desvirtua e contradiz o próprio ideal de aproximar o órgão julgador do local do dano*”<sup>112</sup>, a solução parece residir, paradoxalmente, no retorno à aplicação “pura” do disposto pelo art. 2.º da Lei da Ação Civil Pública. Essa posição, defendida por Elton Venturi, parece ser mais a avançada, até o presente momento, na doutrina brasileira:

Com efeito, se o que se pretende é, a um só tempo, *preservar a competência territorial como critério que empresta efetividade à tutela coletiva* (sem subversão da divisão e organização judiciária do país), *não confundir divisão da competência jurisdicional com eficácia da coisa julgada e viabilizar adequada proteção* (preventiva e repressiva) *aos direitos meta-individuais*, mediante provimentos necessária e verdadeiramente *erga omnes* ou *ultra partes* proferidos pelo órgão jurisdicional competente, independentemente de qual seja, qual a extensão dos danos produzidos pelo evento lesivo e quais sejam os limites da competência territorial do juízo, o caminho parece passar, inevitavelmente, pelo abandono dos critérios de fixação da competência a partir da referência a dano local, dano regional ou dano nacional.<sup>113</sup> (grifamos)

Deve-se ressaltar, como foi dito antes, que o art. 2.º da Lei 7.347/85 ainda está em vigor, regulando a competência das ações em defesa de direitos difusos e coletivos. Ao mesmo tempo, absurda é a argumentação de que estaria, assim, prejudicada a competência para julgar dano nacional ou regional<sup>114</sup>, pois, são “inconfundíveis os institutos da competência jurisdicional e da eficácia da coisa julgada”<sup>115</sup> – questão que será melhor explicitada no item seguinte.

A ligação entre a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, determinada reciprocamente pelos respectivos diplomas, tem como escopo final possibilitar a efetividade da tutela jurisdicional coletiva no Brasil, não parecendo, desse modo, nem um pouco razoável que a aplicação do art. 93 do Código acabe por inibir ou inviabilizar a projeção *erga omnes* ou *ultra partes* das

---

<sup>112</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 284.

<sup>113</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 284.

<sup>114</sup> Ada Pellegrini equivocadamente sustenta que: “Se o art. 93 do CDC fosse aplicável apenas aos interesses individuais homogêneos, o resultado seria a regra da competência territorial de âmbito nacional ou regional só para as ações em defesa dos aludidos direitos, enquanto nos processos coletivos em defesa de interesses difusos e coletivos ficaria vedada a competência nacional ou regional. O absurdo do resultado dessa posição é evidente, levando a seu repúdio pela razão e pelo bom senso, para o resguardo da coerência do ordenamento.” GRINOVER, A. P. *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 942.

<sup>115</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 284.



sentenças e liminares pelos juízes locais. Importante destacar, diante desse quadro, que a referência à aplicabilidade das disposições de um diploma legal pelo outro “implica prévio juízo de cabimento e conveniência.”<sup>116</sup> Assim,

afastada a aplicação do art. 93 do CDC, em função da indeterminabilidade e instabilidade da extensão da repercussão dos danos como critério balizador da competência absoluta, como sustentamos antes, nada impediria, inclusive, fosse aplicável o art. 2.º da LACP, indistintamente, a todas as ações coletivas, inclusive as que se destinem à tutela de direitos individuais homogêneos.<sup>117</sup>

Evidenciou-se, após esta cansativa, porém necessária digressão, que a problemática da limitação territorial dos efeitos da sentença, presente no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, não pode se limitar apenas em destacar a subversão da eficácia natural das decisões judiciais ou os prejuízos à efetividade da tutela coletiva – que serão esmiuçados a seguir. Mostra-se fundamental aos juízos e tribunais se aperceberem que a aplicação do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, apesar do aparente benefício que traz – ao conceber os critérios “dano local”, “dano regional” e “dano nacional” –, só desmantela o sistema de tutela jurisdicional coletiva brasileiro.

### 2.2.2 – Transgressão da indivisibilidade da tutela coletiva

Após termos delineado a “raiz do problema” em apreço, no item anterior, fica mais fácil explicitar a ilegitimidade da intenção do legislador. A nosso ver, a nova disposição do art. 16 da Lei 7.347/85, trazida pela Medida Provisória 1.570/97, acaba por pulverizar a unidade de tratamento das ações coletivas, o que vem totalmente de encontro com a índole célere e transformadora do processo coletivo, que tem por objetivo absorver conflitos massificados e direcioná-los para discussões

---

<sup>116</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 285.

<sup>117</sup> “Quando muito, por outro lado, a seguir-se um critério *topográfico* (não imune a críticas, igualmente), somente se aplicaria o art. 93 do CDC para fixar a competência jurisdicional quando a pretensão deduzida fosse unicamente a da obtenção da sentença condenatória genérica visando a futuras e eventuais liquidações e execuções pelas vítimas e sucessores (ação coletiva de tutela de direitos individuais homogêneos). Todavia, mesmo em tal hipótese, nada impediria que se alcançasse efeito praticamente idêntico, reflexamente, através da procedência de ações coletivas de tutela de direitos difusos e coletivos, como prenuncia o § 3º do art. 103 do CDC.” VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 285-286.

moleculares sobre o bem jurídico, que muitas vezes interessam a milhões de cidadãos. Diante desse aspecto, Rodolfo de Camargo Mancuso sustenta que

No presente estágio evolutivo da jurisdição *coletiva* em nosso país, impende compreender que o comando judicial daí derivado precisa atuar de modo uniforme e unitário por toda a extensão e compreensão do interesse metaindividual objetivado na ação, porque de outro modo esse regime processual não se justificaria, nem seria eficaz, e o citado interesse acabaria privado de tutela judicial *em sua dimensão coletiva*, reconvertido e pulverizado em multifárias demandas individuais, assim atomizando e desfigurando o conflito coletivo.<sup>118</sup>

De fato, o que o legislador fez, demonstrando falta de técnica e desconhecimento do processo civil – resultando num proposital aproveitamento às intenções reacionárias supramencionadas –, foi confundir os conceitos de jurisdição, competência e limites subjetivos da coisa julgada, para operar, enfim, verdadeira limitação territorial da eficácia das decisões, que, como vimos na seção 1.2 do capítulo anterior, distingue-se da autoridade da coisa julgada.<sup>119</sup> A limitação desta, portanto, seria apenas indireta<sup>120</sup>, pois o que ocorre na prática é a restrição da eficácia das sentenças e decisões liminares nos processos coletivos. Importante, nesse sentido, a síntese de Sérgio Cruz Arenhart:

Na verdade, a restrição pretendida pela lei não diz respeito à coisa julgada. O objetivo do dispositivo é limitar a abrangência dos efeitos da sentença (entre os quais, certamente, não se encaixa a coisa julgada). Mas, nem para isso ele se presta. Os efeitos concretos da decisão (que se operam no mundo real) operam-se em sentidos imprevisíveis e não podem ser contidos pela vontade do legislador. Assim como uma pessoa divorciada não pode ser divorciada apenas na cidade onde foi prolatada a sentença de seu divórcio (passando a ser casada em outros municípios), uma sentença proferida em ação civil pública não pode ter seus efeitos limitados a certa porção do território nacional. Os efeitos da sentença operam-se onde devem operar-se, e não onde o legislador queira que eles se verifiquem. A condenação do réu se dá onde quer que esteja ele, e não apenas na cidade A ou B. Os efeitos da sentença, enfim, acompanham os sujeitos da controvérsia e do processo, bem como a relação jurídica deduzida e examinada judicialmente, pouco importando onde essa relação

---

<sup>118</sup> MANCUSO, R. C. *Ação civil pública*, p. 403-404.

<sup>119</sup> “Como já se viu inúmeras vezes, a coisa julgada representa a qualidade de indiscutibilidade de que se reveste o efeito declaratório da sentença de mérito.” ARENHART, S. C. *Perfis da tutela inibitória coletiva*, p. 415.

<sup>120</sup> Entretanto, nos casos de transporte *in utilibus* da coisa julgada das ações coletivas às esferas individuais, pode-se dizer que a limitação territorial realmente se opera quando formada a autoridade da coisa julgada, pois esta servirá de título judicial para a posterior liquidação e execução, através da via individual – como se depreende dos itens 1.3.1.2 (supramencionado) e 2.2.3, tratado adiante.

tenha sido formada ou extinta, ou onde estejam seus sujeitos. Em especial, considerando-se que os direitos coletivos são, por sua própria natureza, transindividuais, outorgar limites à coisa julgada ou aos efeitos da sentença seria, inquestionavelmente, dar a um só direito a possibilidade de dois tratamentos diferentes.<sup>121</sup>

Quanto à confusão conceitual entre competência e jurisdição, mesmo aceitando a pretensa legitimidade da nova redação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública através da observância do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, deve-se ter em mente que a função atribuída ao instituto da competência é totalmente diversa daquela referente à função jurisdicional. Isso se torna mais claro quando nos deparamos com decisões como, por exemplo, as que consideram enganosa determinada publicidade, em um município do interior do Estado. Por se tratar de um interesse difuso, e, dessa maneira, indivisível, a eficácia dessa sentença deve se espalhar por todo o território nacional.<sup>122</sup>

Ressalta-se, a partir daí, que a jurisdição tem âmbito nacional. Essa abrangência se explica pelo seguinte: nossa Justiça, apesar da existência de instâncias específicas para dirimir determinadas controvérsias, é unitária, segundo prevê o art. 5.º, XXXV, da Constituição; todo juiz é investido de função jurisdicional, enquanto que a competência é apenas “critério de repartição do trabalho judiciário”, a partir da qual se direcionam certas massas de processos a determinados órgãos jurisdicionais; uma vez fixado o órgão jurisdicional competente para julgar a causa, a “carga eficaz do julgado estender-se-á na razão direta da própria dimensão do conflito judicializado, não cabendo à lei, nem podendo o juiz, restringir ou exacerbar esses parâmetros.”<sup>123</sup> Portanto, a regra presente no art. 93 do Código de Defesa do Consumidor se relaciona com o “princípio da divisão de trabalho”, cessando sua utilidade quando utilizada, com o perdão da redundância. Não se justifica, desse modo, a sua *extrapolação*, no sentido de se questionar sob quais sujeitos se irradiará o comando judicial, e sobre qual porção territorial incidirão os seus efeitos.<sup>124</sup> Assim ressalta Aluisio de Castro Gonçalves Mendes:

---

<sup>121</sup> ARENHART, S. C. *Perfis da tutela inibitória coletiva*, p. 416.

<sup>122</sup> GIDI, A. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 89.

<sup>123</sup> MANCUSO, R.C. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*, p. 326-327.

<sup>124</sup> MANCUSO, R.C. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*, p. 328.

A jurisdição, como já visto, não se confunde com a competência. Todos os juízes são investidos de jurisdição, estando limitada tão-somente a sua competência para conhecer, processar e julgar os processos. Por outro lado, a jurisdição é um poder, decorrente diretamente da soberania, razão pela qual guarda aderência sobre o território nacional, ainda quando o órgão seja estadual. As regras de competência fixarão, sim, quem deva ser responsável pelo processo, não se prestando, portanto, para tolher a eficácia da decisão, principalmente sob o prisma territorial. Da mesma forma, há que ser invocada, mais uma vez, a indivisibilidade do objeto, quando o interesse for difuso ou coletivo, não sendo possível o seu fracionamento para atingir parte dos interessados, quando estes estiverem espalhados também fora do respectivo foro judicial.<sup>125</sup>

Aliás, diversos conflitos práticos podem decorrer da aplicação desse dispositivo. Vejamos um exemplo:

Imagine-se uma ação coletiva, proposta para impedir a construção de uma barragem em determinado rio (que divida dois municípios ou dois estados); se a ação é proposta, para atender à intenção do art. 16 da Lei 7.347/85, em ambos os estados (já que em ambos ocorrerá o dano ambiental), poder-se-ia imaginar a hipótese de um juiz (do estado A) julgar procedente o pedido e o outro (do estado B) considerá-lo improcedente? A barragem, então, poderia ser construída até o meio do rio? E se já estivesse pronta a barragem (e a ação fosse repressiva), teria ela de ser destruída até a metade do rio? Obviamente, ninguém em sã consciência defenderia essas conclusões (exceto a própria lei). A questão ainda se agravaria mais, se se imaginasse a hipótese recursal deste caso: chegando o processo até o Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça, órgãos de competência nacional, considerando que a decisão dessas instâncias opera efeito substitutivo em face da decisão recorrida (art. 512 do CPC), aí então teria a decisão abrangência nacional? E se houvesse dois recursos, um em cada uma das ações coletivas intentadas, poderiam esses tribunais superiores conhecer por duas vezes da questão, decidindo (sem lesão à idéia de litispendência) por duas vezes a controvérsia?<sup>126</sup>

Por derradeiro, a percepção de que a aplicação do referido dispositivo é absolutamente incompatível com a natureza indivisível dos direitos transindividuais revela, do mesmo modo, que o provimento jurisdicional a que o sistema legal de tutela coletiva se propõe, nesse contexto, é intangível à vontade tanto do órgão julgador quanto do legislador, uma vez que simplesmente reflete “o resultado da regulação de relações jurídicas conflituosas bem demarcadas objetiva e subjetivamente.”<sup>127</sup> A eficácia natural da sentença – como ato do Estado que incide

---

<sup>125</sup> MENDES, A. G. C. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*, p. 265.

<sup>126</sup> ARENHART, S. C. *Perfis da tutela inibitória coletiva*, p. 417.

<sup>127</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 439.

objetivamente na ordem jurídica –, enfim, não comporta limites legais além daqueles impostos pela pretensão material em discussão no âmbito do processo (coletivo).

### 2.2.3 – Prejuízo do transporte *in utilibus* da coisa julgada às ações individuais

A insuficiência desse viés conciliatório, com a aplicação conjunta dos arts. 16 da Lei 7.347/85 e 93 do Código de Defesa do Consumidor, também é percebida nos casos em que ocorrem danos individuais, decorrentes de lesão a direito difuso ou coletivo. Isso porque, se obedecidos os ditames de limitação territorial, muitas das eventuais ações individuais que poderiam ser beneficiadas pelo resultado prático da ação coletiva que julgou interesse indivisível – transporte *in utilibus* da coisa julgada coletiva às ações individuais, previsto no § 3º do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor – restariam prejudicadas, porque esses indivíduos lesados não teriam sofrido a lesão ou ameaça de lesão na localidade onde foi proferida a sentença<sup>128</sup> – daí a importância da crítica realizada aos critérios de fixação da competência (item 2.2.1). Seguindo o raciocínio, Pedro Lenza questiona:

Outro exemplo pode ser vislumbrado em ação coletiva movida em face de empresa prestadora de serviços de saúde, questionando eventuais aumentos abusivos nas prestações devidas pelos associados. Imaginando ter a empresa-ré escritórios em diversos Estados, a sentença proferida em São Paulo, por exemplo, caracterizando o “sobre-reajuste” não autorizado por lei e nos contratos, atingiria somente os consumidores que assinaram os contratos de adesão no Estado de São Paulo? E os consumidores que assinaram os mesmos contratos no Estado do Rio de Janeiro? Não seriam eles, também, atingidos?<sup>129</sup>

Esmiuçados esses três aspectos – impropriedade científica dos critérios de fixação da competência (“dano local”, “dano regional” e “dano nacional”); transgressão da indivisibilidade da tutela coletiva; e prejuízo do transporte *in utilibus* da coisa julgada das ações coletivas às ações individuais –, resta examinar a questão da constitucionalidade da nova redação do art. 16 da Lei 7.347/85 e da sua aplicabilidade sob a ótica da jurisdição no estado contemporâneo (à luz do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva).

---

<sup>128</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 430.

<sup>129</sup> LENZA, P. *Teoria geral da ação civil pública*, p. 279.

## 2.3 – INCONSTITUCIONALIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Embora o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, que restringe a eficácia da coisa julgada *erga omnes* aos *limites da competência territorial do órgão prolator*, ganhe respaldo, em relação à sua legitimidade, de significativa parcela da doutrina e da jurisprudência, não há dúvida de que – devido à sua incompatibilidade com a indivisibilidade do objeto a ser tutelado e com o transporte da coisa julgada em benefício das esferas individuais (sem falar no expediente normativo pelo qual foi viabilizado) – ele seja material e formalmente inconstitucional. Assim entendem Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery:

A norma, na redação dada pela L 9494/97, é inconstitucional e ineficaz. Inconstitucional por ferir os princípios do direito de ação (CF 5.º XXXV), da razoabilidade e da proporcionalidade e porque o Presidente da República a editou, por meio de medida provisória, sem que houvesse autorização constitucional para tanto, pois não havia urgência (o texto anterior vigorava há doze anos, sem oposição ou impugnação), nem relevância, requisitos exigidos pela CF 62 *caput* para que o Presidente da República possa, em caráter *absolutamente excepcional*, legislar por MedProv.<sup>130</sup>

### 2.3.1 – Inconstitucionalidade formal

Como sabemos a nova redação do art. 16 da Lei 7.347/85 foi trazida por medida provisória – Medida Provisória 1.570/97 –, expediente normativo admissível somente em hipóteses excepcionais, que demonstrem os requisitos de *relevância* e *urgência*, conforme indica o texto do art. 62 da Constituição Federal: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

É evidente a falta desses requisitos quando da edição desta medida provisória, conforme a crítica de Elton Venturi:

Ocorre que o Poder Executivo Federal jamais explicitou ou demonstrou adequadamente os fundamentos nem de uma, nem de outra. Não o fez, e nem teria como fazê-lo, eis que irrespondíveis as seguintes indagações: Qual a relevância de se restringir especialmente a eficácia de decisões

---

<sup>130</sup> NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. A. *Código de processo civil comentado*, p. 1349.

judiciais proferidas em ações civis públicas ao território do juiz prolator, fragmentando a tutela jurisdicional coletiva e propiciando tratamentos diferenciados para direitos ontológica e processualmente indivisíveis? Qual a urgência em alterar o regime da extensão da coisa julgada nas ações coletivas de tutela de direitos difusos e coletivos, vigente sem qualquer questionamento quanto à sua constitucionalidade ou legitimidade desde o ano de 1985? Se plausíveis justificativas houvesse neste sentido, por que não se restringiu também a eficácia das sentenças proferidas em ações populares, visto que igualmente hábeis a se expandir *erga omnes*, independentemente do território do órgão jurisdicional prolator?<sup>131</sup>

Resta explícito, diante da falta de fundamentos, que sua edição e subseqüentes reedições não se relacionaram com a tutela de interesses legítimos, mas apenas com *interesses fazendários egoísticos*, de cunho fiscal, que, juntamente com o parágrafo único do art. 1.º da Lei da Ação Civil Pública e o art. 2.º-A da Lei 9.494/97, inibem o aproveitamento de decisões judiciais que interferem nos abusos e ilegalidades provenientes do Poder Público, principalmente em matéria tributária e previdenciária.<sup>132</sup>

### 2.3.2 – Inconstitucionalidade material

Sob a perspectiva substancial, verifica-se, primeiramente, a restrição do acesso à justiça, previsto no art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal. Sabe-se que a constitucionalização da tutela jurisdicional coletiva, em 1988, provocou novos contornos à garantia da *inafastabilidade da prestação jurisdicional*, que não pode ser mais encarada por um viés exclusivamente individualista. Isso se intensifica na medida em que o acesso à justiça, em diversos casos, só pode ser implementado por via das ações coletivas, quando o objeto a ser tutelado, por sua natureza, é transindividual – direito difuso ou coletivo –, ou porque que muitos direitos individuais, em razão de obstáculos sócio-culturais, técnicos e econômicos, sempre foram impedidos de receber apreciação em juízo por seus titulares – como é o caso dos direitos individuais homogêneos. Qualquer tentativa de obstrução deste acesso, seja na ótica individual, seja na ótica coletiva, deve ser considerada inconstitucional.<sup>133</sup> A limitação territorial do art. 16 da Lei 7.347/85 revela-se, neste

---

<sup>131</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 427-428.

<sup>132</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 428.

contexto, ilegítima por qualquer dos dois ângulos. De um lado, e admitindo-se que ela só se opera nas ações em defesa de direitos difusos e coletivos, observa-se claramente que, restringida a eficácia de sentenças e liminares que versam sobre interesses indivisíveis, permite-se tratamentos diferenciados sobre um mesmo objeto, uno e indivisível. Por outro, é inegável que o aproveitamento da tutela de direitos difusos e coletivos, através do transporte *in utilibus* do resultado do processo à esfera da liquidação e execução dos danos individualmente sofridos, resta prejudicado por essa delimitação da autoridade da coisa julgada, pois as vítimas e sucessores não domiciliados na comarca do juiz prolator ficam impedidos de utilizar o julgado no amparo de suas pretensões.<sup>134</sup>

Dessarte, José Marcelo Menezes Vigliar apontou, na época da edição da Lei 9.494/97, que

esse tratamento desigual reservado a pessoas que se encontram na mesma situação, unidas por vínculos indivisíveis (ainda, lembrando a conceituação de José Carlos Barbosa Moreira), seria intolerável. A Medida Provisória 1.570/97 e, agora, a Lei nº 9.494/97 representam um retrocesso. O Governo Federal, sob a alegação de que precisa realizar grandes mudanças para manter o *Plano Real*, está veiculando hipóteses que, além de revelarem pouca técnica, veiculam hipóteses discriminadoras, que não se coadunam com o princípio da isonomia. Prevendo possíveis *demandas coletivas*, diante das reformas constitucionais (que ninguém desconhece que necessitam ser realizadas) que se operarão, desde já o Executivo busca acautelar-se de futuras *demandas coletivas* a que responderá. O efetivo *acesso à justiça* mais uma vez fica comprometido. O legislativo, como era de se esperar, não percebeu a manobra oculta que a medida provisória veiculava. Restará ao judiciário, para a sua própria afirmação de guardião do ordenamento jurídico, cumprindo assim o escopo jurídico de atividade que desenvolve, reconhecer, se provocado for, a inconstitucionalidade da Lei nº 9.494/97.<sup>135</sup>

O contingenciamento territorial da eficácia *erga omnes* da sentença, proferida em sede de ação coletiva que intenta a tutela de interesses transindividuais, acaba por operar uma “desequiparação inconstitucional entre os integrantes da coletividade, titulares do direito difuso, ou entre os integrantes do grupo, classe ou

---

<sup>133</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 429.

<sup>134</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 429-430.

<sup>135</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Tutela jurisdicional coletiva*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1999. p. 184.



categoria, titulares do direito coletivo.”<sup>136</sup> Ora, se o órgão julgador deve agir no sentido de efetivar, no processo coletivo, a tutela das partes em sentido material,

o entendimento favorável à aplicação da restrição imposta pela Lei n. 9.494/97, limitando a eficácia *erga omnes* da coisa julgada, além de ensejar a existência de litispendência nas demandas coletivas, ainda gera contrariedade à teologia do processo nesse tipo de ação, tendo em vista que ao invés de pugnar pela solução molecular dos conflitos de interesses, os atomiza e pulveriza. Nesse diapasão, sobrecarrega os órgãos jurisdicionais com a possibilidade da propositura de inúmeras ações individuais e idênticas, que possibilitam indesejadas, porém, inevitáveis decisões díspares sobre o mesmo assunto, ofendendo o princípio da isonomia e desmoralizando o Poder Judiciário.<sup>137</sup>

Essa diferenciação de tratamento em relação aos titulares de direito indivisível – pois apenas uma parcela do todo será beneficiada pela ação coletiva ajuizada em determinada comarca – se apresenta como uma afronta ao *caput* do art. 5.º da Constituição, que contém o *princípio constitucional da isonomia*. Essa cisão da tutela jurisdicional, além de causar desigualdades, imprime uma “intervenção estatal desproporcional e não razoável.”<sup>138</sup>

Nesse deslinde, cumpre destacar o relevante papel do *princípio constitucional da proporcionalidade*, cuja compreensão (e utilidade para o Estado Democrático de Direito), na opinião de Paulo Bonavides, revela-se muito mais fácil para o intérprete do que uma definição propriamente dita. Parte-se de uma necessária relação entre fim e meio. O caráter teleológico da ordem jurídica reclama, por conseguinte, a atenção à questão instrumental, de modo que “fim e meio, em razão da regra jurídica, se acham numa conexão normativa e também numa relação sistemática, determinada pelo conjunto Direito e Sociedade.”<sup>139</sup> A vinculação do *princípio da*

<sup>136</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 430.

<sup>137</sup> SILVA, Bruno Freire e. A ineficácia da tentativa de limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 342.

<sup>138</sup> “Assim, v.g., imagine-se liminar ou sentença prolatada em ação coletiva determinando ao réu obrigação de não fazer (abstenção) atinente à não-colocação no mercado nacional de determinado produto nocivo à saúde pública, impondo-lhe também a obrigação de retirar do mercado os lotes já distribuídos ao comércio; provimento ordenando o reflorestamento de áreas devastadas ilegalmente, localizadas em comarcas distintas; sentença desconstitutiva de cláusulas abusivas inseridas pelo réu em contratos-padrão firmados com residentes em comarcas ou seções judiciárias diversas.” VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 431.

<sup>139</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 394.

*proporcionalidade* ao Direito Constitucional se dá por via dos direitos fundamentais, mais especificamente no problema da limitação do poder legítimo quando da interferência nas esferas dos cidadãos.<sup>140</sup>

Constatou-se na doutrina três elementos que o compõem, a saber: *adequação*, *necessidade* e *proporcionalidade stricto sensu*. O exame da *adequação* é realizado ao questionar-se a conformidade do meio a ser empregado com o fim desejado, ou seja, se determinada medida representa o caminho certo para levar a cabo a finalidade pautada no interesse público. Em segundo lugar, por *necessidade* entende-se que a medida empregada não deve exceder os limites indispensáveis à consecução do fim legítimo, ou que, em outros termos, uma medida para ser admissível deve ser necessária. Assim, deve-se escolher aquela menos nociva aos interesses dos cidadãos. Por fim, o terceiro elemento diz respeito à concretização da proporcionalidade em sentido amplo. A escolha, desse modo, recai sobre o meio ou meios que levarem em conta, no caso concreto, “o conjunto dos interesses em jogo”, operando-se ao mesmo tempo “uma obrigação e uma interdição; obrigação de fazer uso de meios adequados e interdição quanto ao uso de meios desproporcionados.”<sup>141</sup>

Verifica-se, dessa maneira, a aplicação do *princípio da proporcionalidade* “como aparelho de salvaguarda dos direitos fundamentais para frear a ação limitativa que o Estado impõe a esses direitos, por via das reservas de lei consagradas pela própria ordem constitucional.”<sup>142</sup> Tudo isso pressupõe, necessariamente, o advento da “teoria material da Constituição”, acompanhada dos novos métodos interpretativos que contemplam a normatividade dos princípios e valores – o que aperfeiçoa a proteção processual das liberdades:

Ora, o princípio da proporcionalidade – e esta é talvez a primeira de suas virtudes enquanto princípio que limita os cerceamentos aos direitos fundamentais – transforma, enfim, o legislador num funcionário da Constituição, e estreita assim o espaço de intervenção ao órgão especificamente incumbido de fazer as leis. Semelhante redução de espaço evidencia a abertura de uma fase de maior concretude na aplicação dos direitos fundamentais com enriquecimento das posições judiciais, com a formulação crescente de novas garantias tutelares da liberdade humana

---

<sup>140</sup> BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*, p. 395.

<sup>141</sup> BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*, p. 397-398.

<sup>142</sup> BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*, p. 420.

por via de prestações jurisdicionais, com o aperfeiçoamento simultâneo dos mecanismos processuais cujo exercício fica também vinculado à normatividade dos valores e princípios que compõem a essência do Estado de Direito. (...) Sem o princípio da proporcionalidade, aquela constitucionalidade ficaria privada do instrumento mais poderoso de garantia dos direitos fundamentais contra possíveis e eventuais excessos perpetrados com o preenchimento do espaço aberto pela Constituição ao legislador para atuar formulativamente ao domínio das reservas de lei.<sup>143</sup>

Acrescenta o autor que o *princípio da proporcionalidade*, como via interpretativa, deve entrar em conexão com a “interpretação conforme a Constituição”, método hermenêutico que busca, em meio a todas as interpretações possíveis da norma, a que melhor se compatibiliza com a Lei Fundamental. Dessarte, tal princípio deixa de ser uma “fórmula vazia” e, ao invés de fragilizar a atividade legislativa, busca, através da jurisprudência, fortalecê-la na apreciação de uma inconstitucionalidade, momento em que o aplicador da lei fará de tudo para preservar a validade do conteúdo volitivo posto na regra normativa.<sup>144</sup>

O reconhecimento do *princípio da proporcionalidade* pela Constituição de 1988 se deu implicitamente, através de uma observação sistemática de seus dispositivos. Ele serve de fundamento, por exemplo, para a interposição do recurso extraordinário (nos termos do inc. III do art. 102 da Constituição), e, em relação ao controle de constitucionalidade, viabiliza o controle difuso das leis e enseja o controle abstrato, por meio de ação direta (inc. I, a, do art. 102). Por outro lado, sua funcionalidade na instância da criação das leis se torna muito mais dificultosa que no campo de direito administrativo e do direito penal – onde a sua utilização se liga diretamente à aplicação de restrições a direitos –, pois naquele caso o que está em jogo são os limites do poder político na regulamentação dos direitos constitucionalmente consagrados. Em razão disso, como princípio voltado à atuação do legislador, sua função se direciona primordialmente ao âmbito dos direitos fundamentais.<sup>145</sup>

Justamente por causa disso, o *princípio da proporcionalidade* se insere no contexto normativo em que estão introduzidos os direitos fundamentais. Nossa Constituição alçou a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III) como fundamento do

---

<sup>143</sup> BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*, p. 424-425.

<sup>144</sup> BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*, p. 427.

<sup>145</sup> BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1996. p. 88.

Estado brasileiro, ampliando o rol das garantias fundamentais e atribuindo-lhes aplicabilidade imediata (art. 5.º, § 1º). No mesmo sentido, deu novas cores à *inafastabilidade da prestação jurisdicional* (art. 5.º, XXXV) ao criar instrumentos processuais tendentes a coibir as omissões legislativas – como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º) –, explicitando também a garantia do devido processo legal (art. 5.º, LIV). Com razão, Suzana de Toledo Barros sustenta que

sua aparição se dá a título de garantia especial, traduzida na exigência de que toda intervenção estatal nessa esfera se dê por necessidade, de forma adequada e na justa medida, objetivando a máxima eficácia e otimização dos vários direitos fundamentais concorrentes (Hesse). Entre estas idéias principais, o princípio da proporcionalidade complementa o princípio da reserva legal (art. 5.º, II), entendido este como submissão de uma determinada matéria – como a dos direitos fundamentais – exclusivamente à lei formal. E ao complementá-lo, a ele se incorpora, de modo a converter-se no princípio da reserva legal proporcional, ou, ainda, no devido processo legal substancial.<sup>146</sup>

Tal explanação evidencia o caráter *casuístico* da Lei 9.494/97, que, mesmo sem expressamente atribuir vantagens ou impor restrições a certas pessoas, proporciona privilégios indevidos para os *litigantes habituais* pertencentes ao órgão Executivo Federal. Viola-se, assim, a garantia da *isonomia*, na medida em que “a lei casuística é, nesse sentido, um ato administrativo travestido de ato legislativo.”<sup>147</sup>

Diante desse panorama, nota-se, à luz do princípio constitucional da proporcionalidade, que

a nova redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, assim, revela atividade legislativa desnecessária, inadequada e injusta, ao buscar restringir a tutela coletiva, comprometendo a própria concepção de Estado Democrático de Direito. Pior, como acima anotado, revelou, desde que inserida via medida provisória, vício na iniciativa e casuismo no conteúdo, visto que intentou impor restrição ao direito fundamental de acesso à justiça via tutela coletiva, beneficiando indevidamente o Poder Público.<sup>148</sup> (grifamos)

---

<sup>146</sup> BARROS, S. T. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*, p. 89-90.

<sup>147</sup> BARROS, S. T. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*, p. 198.

<sup>148</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 433.

Uma última abordagem pode ser dada, no sentido da inconstitucionalidade da nova redação do art. 16 pela noção de “proibição do retrocesso social”<sup>149</sup>, trazida ao direito brasileiro pelo constitucionalista português J. J. Gomes Canotilho. O assunto se insere na percepção de que nossa Constituição é evidentemente *programática*, havendo, portanto, inegável responsabilidade do legislador no sentido de transformar e modernizar o ordenamento infraconstitucional, em obediência aos valores da cidadania e da dignidade da pessoa humana; aos objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, do desenvolvimento nacional, da redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos; e às garantias de igualdade de todos perante a lei e inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à segurança e à propriedade (arts. 1.º, 3.º e 5.º, da Constituição, respectivamente).<sup>150</sup>

As ações coletivas têm íntima relação com os *direitos fundamentais prestacionais*, pois permitem a tutela jurisdicional dos direitos que exigem prestações sociais, tais como o direito à saúde, e “constituem condutos vocacionados a permitir ao povo reivindicar os seus direitos fundamentais materiais.” De modo que são verdadeiros instrumentos de uma importante faceta dos direitos fundamentais, qual seja a “possibilidade de participação na estrutura social e no poder mediante instrumentos e procedimentos adequados.”<sup>151</sup> Assim, é a ação coletiva não só um mero instrumento de proteção aos direitos fundamentais, mas também uma resposta a eles, uma prestação legislativa destinada a viabilizar a participação dos cidadãos na reivindicação de seus direitos fundamentais.<sup>152</sup>

Identificando-se que as ações coletivas desempenham um papel ímpar na consagração do Estado Democrático de Direito, ao concretizar escopos constitucionais programáticos concernentes, principalmente, às chamadas políticas públicas, não resta difícil a percepção de que antes das medidas legislativas supramencionadas, destacando-se a alteração do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, o microsistema legal originário “garantia com habilidade técnica indiscutível e com uma amplitude sem precedentes o acesso à justiça, tanto pela via individual

---

<sup>149</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Apud* VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 435.

<sup>150</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 436.

<sup>151</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 110.

<sup>152</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 111.

como pela coletiva.” Assim sendo, devem estas inovações legislativas, trazidas pelas medidas provisórias 1.570/97 e 2.180-35/2001, serem declaradas inconstitucionais, na medida em que constroem a extensão *erga omnes* ou *ultra partes* e o aproveitamento *in utilibus* dos provimentos judiciais nas ações coletivas, que configuram o “núcleo essencial da tutela coletiva.”<sup>153</sup>

Se, diante de todos esses argumentos, o aplicador do Direito ainda não se convencer da ilegitimidade dessas inovações legislativas, a razão para isso provavelmente reside numa posição conservadora a respeito do processo civil contemporâneo, claramente vinculada à ótica individual desse ramo. Não é por acaso que parte da doutrina e da jurisprudência seguem a seguinte opinião:

referida limitação não pode ser tida por inconstitucional. Se, de um lado, é verdade que ela atrita com os objetivos e com a própria utilidade das ações coletivas, não menos verdade também é que decisões monocráticas com tamanha abrangência, proferidas, algumas vezes, por magistrados inexperientes, podem causar mais malefícios do que benefícios.<sup>154</sup>

Não debatemos no presente trabalho tais aspectos metajurídicos – a amplíssima carga de poder nas mãos do magistrado e/ou seu eventual despreparo para prolatar decisões de âmbito nacional –, nem a necessidade (ou não) de se criar instituto processual que pudesse dar conta desse aparente, porém duvidoso percalço trazido por parcela mais conservadora da doutrina. Registre-se, no entanto, que diversos magistrados arraigados a esse pensamento prestam, hoje em dia, “verdadeiro desserviço à tutela coletiva, quer impondo restrições a ela inexistentes (na ordem jurídica), quer vedando as ações coletivas para certa finalidade, quer ainda transformando as ações coletivas em ações individuais.”<sup>155</sup> Basta dizer, diante disso, que não pode ser através de uma previsão teratológica como a discutida – astutamente trazida pelo Órgão Executivo Federal via medida provisória – que tal ordem de questões (se é que elas realmente importam) deveria ser resolvida.<sup>156</sup>

<sup>153</sup> VENTURI, E. *Processo civil coletivo*, p. 438.

<sup>154</sup> ARRUDA ALVIM, Eduardo. *Apontamentos sobre o processo das ações coletivas*. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

<sup>155</sup> ARENHART, S. C. *As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário*, p. 511.

<sup>156</sup> “Em todas estas limitações se observa nítido conservadorismo e clara vinculação à ótica individual do processo. Ao que parece, alguns magistrados ainda não notaram que as ações coletivas envolvem

## 2.4 – INAPLICABILIDADE DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA)

Impende, por derradeiro, dedicar algumas palavras sobre o papel do juiz no Estado Constitucional, quando, no caso concreto, depara-se com a regra processual contida no art. 16 da Lei 7.347/85. Serão trazidas, por conseguinte, reflexões do professor Luiz Guilherme Marinoni – concernentes ao nosso tema –, desenvolvidas em pormenorizado estudo sobre a jurisdição no Estado contemporâneo.

Com efeito, o autor sustenta que atualmente não basta entender a jurisdição a partir da tradicional teoria de que o juiz declara a vontade concreta da lei (Chiovenda), ou de que ele cria a norma individual que dá solução ao caso concreto (Carnelutti). Tal afirmação se justifica no fato de que ambas as teorias se sujeitam ao princípio da supremacia da lei, não havendo, nessa perspectiva, necessidade de o juiz “atribuir sentido” ao caso concreto, ou seja, elas desconsideram o dever de percepção, pelo magistrado, de situações derivadas dos avanços culturais e tecnológicos e dos novos fatos sociais. Essa preocupação se torna mais nítida quando percebemos a lentidão da atividade legislativa, se comparada com a evolução social. Mas é claro que “atribuir sentido” ao caso concreto não implica numa desconsideração da lei: o que se quer dizer é que os fatos sociais são imprescindíveis para a sua conformação (para a interpretação que lhe é dada). Entretanto, deve-se também atentar ao fato de que a lei, atualmente, submete-se às normas constitucionais, não havendo mais aquela visão do juiz como mero funcionário público destinando a solucionar os conflitos mediante a afirmação do texto legal.<sup>157</sup>

A lei no Estado contemporâneo deve ser submetida aos direitos fundamentais, ou seja, sua substância é condicionada a eles. Assim, inverte-se a lógica de que esses direitos dependem da lei, pois o que ocorre é exatamente o contrário. A Constituição, nesse passo, deixa de ser encarada como um mero

---

outra forma de pensar o processo, e que as estruturas concebidas para as ações individuais nem sempre se aplicam ao processo coletivo.” ARENHART, S. C. *As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário*, p. 511.

<sup>157</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 92-93.

documento aprovado pela maioria parlamentar para se impor diante do absolutismo do legislador, que agora deve observar a normatividade dos direitos fundamentais. Destarte, nenhuma legislação pode contrariá-los, e, por isso, quando as normas infraconstitucionais não podem ser interpretadas “de acordo”, têm sua constitucionalidade controlada. Torna-se evidente, diante disso, que o juiz singular deve declarar a lei inconstitucional – fazendo o mesmo em relação àquela cuja aplicação literal conduza a uma inconstitucionalidade –, ou, mediante a técnica de “interpretação conforme a Constituição”, emitir o único significado que não o obrigue a declarar sua inconstitucionalidade. Há ainda a técnica da “declaração parcial de nulidade sem redução de texto”, aplicada aos casos em que o juiz afasta as interpretações que lhe pareçam inconstitucionais, preservando as demais.<sup>158</sup>

Mas é perceptível que o juiz, ao se deparar com a realidade do caso levado a sua apreciação, não pode olhar apenas para a Constituição. Deve ele também considerar as *necessidades do direito material*. Isso decorre, obviamente, do caráter instrumental da jurisdição em relação ao direito material, configurando-se então a noção de que “a jurisdição tem o objetivo de dar tutela às *necessidades do direito material*, compreendidas à luz das normas constitucionais.”<sup>159</sup>

Neste contexto, contempla-se a visão da atividade jurisdicional a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, garantido no texto do inc. XXXV do art. 5.º da Constituição Federal de 1988. De fato, tal norma não determina apenas uma igualdade de acesso dos cidadãos ao Judiciário, mas também um conjunto de exigências perante o Estado: técnicas processuais (normas processuais) adequadas à tutela do direito material; instituição de procedimentos capazes de viabilizar a participação dos cidadãos (como é caso das ações coletivas); e, por fim, a própria resposta jurisdicional. Como direito fundamental processual que é, o direito à tutela jurisdicional efetiva incide sobre o juiz e o legislador, ou seja, “sobre a estruturação legal do processo e sobre a conformação dessa estrutura pela jurisdição”<sup>160</sup>, obrigando o Legislativo a criar técnicas processuais e procedimentos capazes de propiciar as tutelas prometidas pelo direito material, incluindo-se aí aquelas referentes aos direitos transindividuais. Mas não basta pensar, no entanto, que o

---

<sup>158</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 94-95.

<sup>159</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 109.

<sup>160</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 113.



direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva incide somente sobre esta estruturação técnico-processual, pois muitas vezes o legislador, por motivos escusos, não se dirige a tutelar as necessidades sociais, ou seja, desvia-se delas. Justamente pelo temor de que ele se afaste dos princípios constitucionais na atividade de reger a norma que o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva se emana também ao âmbito judicial.<sup>161</sup> Assim, a compreensão das normas processuais a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional dá ao juiz o dever de encontrar a técnica processual capaz dar proteção ao direito material.

No caso do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, temos um claro exemplo de norma processual que inviabiliza o direito fundamental em apreço, pois as garantias de tutela do direito material transindividual previstas na legislação não podem prescindir do “núcleo essencial” da tutela coletiva, supramencionado. Em outras palavras, a indivisibilidade do direito material reclama a indivisibilidade da tutela jurisdicional, ao mesmo tempo em que o escopo da efetividade resta prejudicado por não haver o transporte *in utilibus* da coisa julgada em território fora daquele em que o juiz prolatou a sentença. Vimos anteriormente que a “interpretação conforme a Constituição”<sup>162</sup> desse dispositivo legal, realizada por alguns autores, na realidade se mostra equivocada, pois a sua associação com o art. 93 do Código de Defesa do Consumidor não resolve os problemas suscitados, fundamentalmente em virtude da indeterminabilidade – ou até imprevisibilidade –, no momento de propositura da ação coletiva, da real dimensão dos danos causados a direito ou interesse transindividual.

De fato, em razão da indeterminabilidade e instabilidade da extensão da repercussão lesiva – que ocorreu ou que pode vir a ocorrer (no caso de ação que pleiteia tutela preventiva, por exemplo) –, não se sabe ainda em que dimensões a posição ou as posições jurídicas (assumidas em face do direito material) vão se apresentar. Luiz Guilherme Marinoni destaca que, para além da obviedade de se saber que de uma posição jurídica decorrem direito e deveres, mais importante é perceber que “*toda posição jurídica deve ser devidamente protegida ou tutelada*”; tendo o legislador o dever de aperceber-se que isso somente ocorre quando ela tem,

---

<sup>161</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 114.

<sup>162</sup> “Na interpretação *conforme*, argumenta-se que a lei, *consideradas as necessidades do caso concreto e o direito fundamental à tutela jurisdicional*, precisa de um ‘ajuste’ para não ser dita inconstitucional.” MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 128.

a seu dispor, “formas de tutela dos direitos, especialmente formas de tutela jurisdicional.”<sup>163</sup>

Nesse sentido, a nova redação do art. 16 da Lei da Ação Civil pública se mostra contraproducente, se a compararmos com a totalidade da legislação dedicada à tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Em termos gerais, discutiu-se nessa monografia um caso de inobservância da função jurisdicional de dar tutela aos direitos. De fato, o “direito à tutela do direito” resulta de uma posição jurídica protegida<sup>164</sup>, cuja verdadeira dimensão, no caso em comento, não pode ser imediatamente verificada, em virtude de sua natureza transindividual – e, desse modo, não pode receber a devida tutela jurisdicional que reclama se, no caso concreto, for aplicada a limitação territorial dos efeitos do provimento jurisdicional.

Assim, “a idéia de que as tutelas dos direitos derivam das posições jurídicas e não do processo”<sup>165</sup> nos mostra, de maneira definitiva, que uma simples circunstância territorial – a de o titular do direito material não se encontrar no local onde a decisão sobre sua posição jurídica foi prolatada – não pode ter o condão de restringir a devida tutela jurisdicional. O processo (e o local onde este foi iniciado), desse modo, é secundário em comparação a ela, servindo apenas para viabilizá-la.

Por fim, o autor aponta que o conceito de tutela jurisdicional tem seu conteúdo fundamentado pelas noções de *dever estatal de tutela* e de *tutela dos direitos*<sup>166</sup>, donde se infere que juiz e legislador estão submetidos constantemente à observância do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. Defendemos, portando, a inaplicabilidade da limitação territorial dos efeitos da sentença no âmbito das ações coletivas, de acordo com os aportes teóricos e práticos desenvolvidos neste item e nos anteriores.

---

<sup>163</sup> “Assim, por exemplo, o Estado tem o dever de tutelar, através de normas e atividades fático-administrativas, o meio ambiente. Mas também tem o dever de dar-lhe tutela jurisdicional, conforme as necessidades derivadas da situação concreta. Isso porque determinada situação concreta pode demonstrar a necessidade de tutela jurisdicional inibitória, outra de tutela jurisdicional ressarcitória na forma específica, e assim por diante. O Estado tem o dever de prestar a tutela jurisdicional prometida pelos direitos – transindividuais e individuais.” MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 135.

<sup>164</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 136.

<sup>165</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 137.

<sup>166</sup> MARINONI, L. G. *Curso de processo civil, volume 1*, p. 139.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse meramente político na manutenção de escopos governamentais secundários, quais sejam, os da não intervenção popular no controle judicial das políticas públicas que dizem respeito, principalmente, à carga tributária e às contribuições previdenciárias, acabou por prevalecer, autoritariamente, sobre o ordenamento legal da tutela jurisdicional coletiva, que viu alguns de seus institutos totalmente deturpados na essência. De fato, na observância desses dispositivos trazidos pelas Medidas Provisórias 1.570/97 e 2.180-35/2001, a efetividade do acesso à justiça pela via das ações coletivas acaba ficando restringida.

A nova redação dada ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, como demonstramos, representa uma transgressão dos princípios que regem o processo civil coletivo, tanto por vir de encontro com a celeridade e economia que lhe é peculiar – ao abarcar, em discussões molecularizadas, questões que concernem a milhares ou até milhões de pessoas –, quanto por deixar de observar a realidade do objeto a ser tutelado, no que diz respeito, principalmente, à falta de informação e de recursos dos cidadãos, que encontram amparo nos corpos intermediários.

Do mesmo modo, a natureza indivisível do objeto da tutela implica necessariamente na indivisibilidade da tutela jurisdicional, que acaba sendo fragmentada pela limitação da eficácia das sentenças e liminares ao território da comarca ou seção judiciária do juiz prolator – conseqüência viabilizada fundamentalmente pela impropriedade científica dos critérios de fixação da competência para as ações coletivas, acompanhada de um característico conformismo doutrinário e jurisprudencial. Diversas conseqüências surgem a partir daí, entre elas, a multiplicação de demandas e a eventual ocorrência de decisões contraditórias, gerando, assim, perplexidade em relação à função dada ao ordenamento jurídico-processual coletivo. Por outro lado, essa restrição trazida pelo dispositivo analisado prejudica também as esferas individuais, no sentido de que as vítimas ou sucessores que sofreram lesão decorrente do objeto da ação coletiva em defesa de interesse coletivo ou difuso, mas não eram domiciliados no território em que foi proferida a decisão, não poderão aproveitar a decisão benéfica ao direito

transindividual, provocando-se, assim, uma cisão na uniformidade de tratamento de diversos cidadãos.

Não há dúvida de que essa ordem de eventos desprestigia tanto a atividade do Poder Judiciário quanto a ordem constitucional. Por conseguinte, vê-se a partir daí o rompimento com a *garantia do acesso à justiça*, pois é cediço que esta é atualmente exercida não só pela via individual, mas também pela coletiva, caso em que são atendidas as pretensões decorrentes da chamada *litigiosidade contida* ou *reprimida*. Rompe-se também com a *garantia constitucional da isonomia*, prevista no *caput* do art. 5.º da Constituição, ao passo em que se provocam desigualdades regionais, por não ser possível o aproveitamento das decisões de caráter essencialmente indivisível. Ademais, o *princípio constitucional da proporcionalidade* – já consagrado em nosso ordenamento jurídico – nos ajuda a perceber que o legislador, ao querer implantar no Brasil a limitação territorial do art. 16 da Lei 7.347/85, não atendeu aos pressupostos de adequação e necessidade, que se prestam aos fins a que o sistema legal de tutela coletiva se destina – sem falar na inobservância dos requisitos de relevância e urgência na edição da Medida Provisória 1.570/97.

Infelizmente, mesmo diante da irrefutável ilegitimidade do referido dispositivo legal, continua ele sendo aplicado por parcela significativa dos nossos magistrados *a quo* e tribunais. Estamos em uma época em que o sistema legal de proteção aos direitos transindividuais ou se consolida no ordenamento jurídico pátrio ou acaba por representar uma mera promessa de nossa Constituinte. Resta esperar que o Judiciário brasileiro abandone essa posição extremamente reacionária e dogmatizada, para dar sentido concreto à concepção contemporânea da jurisdição e ao texto constitucional que prevê o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

\_\_\_\_\_. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

ARRUDA ALVIM, Eduardo. *Apontamentos sobre o processo das ações coletivas*. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada*. Tradução de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil, volume 1: teoria geral do processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. *Novas linhas do processo civil*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

\_\_\_\_\_. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: visão geral e pontos sensíveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini;

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado: e legislação extravagante*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

SILVA, Bruno Freire e. A ineficácia da tentativa de limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SILVA, Carlos Augusto. *O processo civil como estratégia de poder: reflexo da judicialização da política no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TALAMINI, Eduardo. Limites territoriais da eficácia das decisões no processo coletivo. *Instituto Brasileiro de Direito Processual*. Brasília. 2005. Disponível em: <<http://www.direitoprocessual.org.br/site/index.php?m=enciclopedia&categ=13&t=QXJ0aWdvcyAtlFBYb2Nlc3NvIENpdmls>>. Última atualização em 20 de agosto de 2008.

VENTURI, Elton. *Processo civil coletivo: A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Tutela jurisdicional coletiva*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1999.