

## COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: ABRANGÊNCIA NACIONAL OU LIMITAÇÃO TERRITORIAL?

Mariana Corrêa de Figueiredo<sup>1</sup>

Aprovado em dezembro de 2010

**Resumo:** O presente estudo tem por foco a análise do fenômeno da coisa julgada na Ação Civil Pública frente à alteração promovida pela Lei 9.494/97, que buscou restringir o âmbito de sua incidência à competência territorial do órgão prolator da decisão. A modificação em apreço, muito criticada pela doutrina, desconsidera uma das principais vantagens do processo coletivo, qual seja, a possibilidade de decisões uniformes e a economia processual decorrente disto. Por isso, este artigo apresenta argumentos que reforçam a impossibilidade de aplicação pura e simples do dispositivo, devendo ser realizado um esforço hermenêutico para que se possa alcançar a verdadeira proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Afinal, em um país com enormes diversidades sociais, como o Brasil, faz-se necessário a busca de uma solução equitativa para pessoas que se encontram em situações semelhantes.

**Palavras – chave:** ação civil pública – coisa julgada – limitação – território

### 1 Introdução

O sistema processual, antes individualista, vem sofrendo influências da tendência mundial de coletivização das demandas. Tal necessidade fez-se premente por força da atual sociedade de massas, na qual se evidencia a existência de direitos que não ficam mais restritos ao campo individual, envolvendo toda a coletividade.

O surgimento dessa nova espécie de direitos, da qual são exemplos o direito a um meio ambiente saudável e o direito dos consumidores, exige uma atualização no ramo do Processo Civil, de modo a adequá-lo a esta nova realidade e garantir a efetiva tutela destes direitos coletivos.

Em uma época marcada pela sobrecarga do serviço judiciário, pelo risco de decisões discrepantes e mesmo contraditórias, pelo desprestígio da função judicial, desestímulo intelectual dos juízes e, principalmente, pela exasperação dos

---

<sup>1</sup> Mariana Corrêa de Figueiredo é Procuradora Autárquica do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”, Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará e Aluna do Curso de Pós-Graduação em Direito Constitucional. Contato: mariana\_figueiredo\_@hotmail.com

jurisdicionados, a tutela coletiva evidencia-se por ser um meio eficaz para o alcance da plena efetividade do processo, com a conseqüente concretização do ideal de justiça.

Dentre os mecanismos postos à disposição da população para a defesa desta espécie de direitos pode-se afirmar que a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) revolucionou o direito processual civil brasileiro, colocando-o em uma posição de vanguarda e prestando excelentes serviços à comunidade na linha evolutiva de um processo individualista para um processo social, garantindo a total satisfação dos “consumidores de justiça” da sociedade de massas.

Em meio às inúmeras inovações trazidas pela referida lei, destaca-se o instituto da coisa julgada. Conhecida tradicionalmente por fazer lei entre as partes do processo e nos limites do pedido da demanda, tratando-se de uma jurisdição peculiar – a coletiva - a sentença nas ações desta natureza deverá submeter-se a um regime jurídico de formação da coisa julgada também peculiar, adaptado para a sua especificidade.

Assim, esta pesquisa visa analisar os limites da coisa julgada na ação civil pública, apontando a opinião da doutrina e da jurisprudência acerca do art. 16 da LACP, com a redação dada pela Lei Federal nº 9.494/97.

O tema é de suma importância na atualidade, despertando opiniões divergentes quanto a sua interpretação. De um lado, encontram-se aqueles que consideram benéfica a alteração em comento; de outro, estão aqueles que pugnam pela inconstitucionalidade, ineficácia e inocuidade do dispositivo.

Embora o STF já tenha se posicionado afirmando a constitucionalidade do dispositivo, não podemos ignorar que os interesses transindividuais não podem ter seus efeitos circunscritos à base territorial do juízo prolator da decisão, sob o risco de desvirtuar o próprio instituto da Ação Civil Pública, que trata de direitos essencialmente indivisíveis. Dessa forma, deve-se interpretar o dispositivo de uma maneira condizente com os objetos tutelados e propósitos norteadores da criação desta Lei.

Espera-se que o presente trabalho venha a ser útil aos operadores do Direito, inclusive os estudantes, e que também contribua para desmitificar alguns pontos relativos à tutela coletiva, fazendo com que todos possam compreender este novo ramo do processo civil, compreensão esta que requer um esforço para a necessária adaptação dos clássicos institutos e para a configuração dos novos, a fim de que o processo civil siga idôneo a propiciar uma tutela jurisdicional aderente à sociedade de massas e ao mundo globalizado em que vivemos.

## **2 Noções gerais acerca da ação civil pública**

De acordo com Lenza (2008, p.141), no Brasil, o primeiro diploma concebido especificamente para a tutela dos interesses da coletividade foi a Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), cujo objeto é a anulação de “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”, conforme preconiza o art. 5º, LXXIII da Constituição Federal.

O autor afirma que, apesar de ter representado um notável avanço para a normatização das ações coletivas no direito pátrio, atualmente, a referida ação encontra-se praticamente em desuso, servindo-se, principalmente, para a proteção de interesses públicos.

Mesmo assim, tal lei possui o mérito de haver revolucionado os institutos da legitimação e da coisa julgada no processo civil, adequando-os às necessidades coletivas: observa-se pela leitura do art. 1º da referida Lei, que o cidadão tem legitimidade para defender os interesses da população, através da substituição processual; no que se refere à coisa julgada o art. 18 concede-lhe eficácia *erga omnes*, com a condição de que a ação seja julgada procedente.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), houve uma ampliação dos direitos objeto de proteção pela via coletiva, passando esta a disciplinar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor,

a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração da ordem econômica e da economia popular, bem como a qualquer outro interesse difuso e coletivo.

A origem histórica da lei de Ação Civil Pública encontra-se na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, haja vista que o instituto foi, inicialmente, idealizado para regulamentar o § 1º do art. 14 do referido diploma, que preconizava a criação de uma ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Dessa forma, os renomados professores Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Junior elaboraram um anteprojeto de lei com esse objetivo e apresentaram suas conclusões acerca do mesmo no 1º Congresso Nacional de Direito Processual, realizado na cidade de Porto Alegre-RS em 1983.

Rodrigues (2004, p.19), explica que este anteprojeto inicial sofreu inúmeras modificações e contribuições de outros estudiosos do tema, modificações estas que resultaram na ampliação da incidência da proteção jurisdicional para outros interesses difusos, tais como aqueles pertencentes ao consumidor e os relativos ao patrimônio histórico. E assim, foi sancionada a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, mais conhecida como Lei da Ação Civil Pública.

Esta lei inovou por destacar os institutos processuais coletivos como a extensão da legitimidade ativa a vários órgãos, pessoas e entidades ou associações (art. 5º), além de introduzir em nosso ordenamento o inquérito civil, destinado às investigações preliminares e à propositura da ação pelo órgão ministerial (artigos 8º e 9º). Igualmente, se observou a instituição de um fundo para o qual devem reverter, em alguns casos, as indenizações, com vista à reconstrução dos bens lesados (LENZA, 2008, p.147).

A fim de auxiliar a consolidação do incipiente direito processual coletivo, o autor destaca que a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 criou diversas ações constitucionais e aperfeiçoou as já existentes, tais como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública, a ação de dissídio coletivo e a ação de impugnação de mandado eletivo. Ademais, a Carta

Magna ampliou o rol de direitos tutelados pela referida lei, uma vez que passou a prever a Ação Civil Pública como meio idôneo à defesa de quaisquer interesses difusos ou coletivos (art.129), consagrando-a como instrumento de defesa metaindividual, de modo a possibilitar a proteção de direitos indisponíveis da coletividade.

Finalmente, houve a criação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que abarcou a tutela coletiva como um todo, de forma *lato sensu*, pois regulamentou os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Desde sua criação, o CDC, juntamente com a Lei de Ação Popular e a Lei de Ação Civil Pública formam um microsistema processual coletivo, que atua no regramento dos desdobramentos jurídicos dos conflitos de massa, com o escopo de proteger os direitos metaindividuais (DIDIER JÚNIOR, 2008, p.51).

Atualmente, a Ação Civil Pública qualifica-se como um dos remédios mais importantes do Direito Nacional. O papel que este instrumento exerce no ordenamento pátrio, ultrapassa a função meramente jurídica, incorporando-se ao cotidiano do brasileiro, que já a reconhece como o instrumento típico de proteção jurisdicional dos interesses coletivos.

Os bens que são objetos de proteção pela Ação Civil Pública encontram-se descritos nos incisos de seu art. 1º: o meio-ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem urbanística, a infração da ordem econômica e qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Trata-se de um rol meramente exemplificativo, conforme pode se inferir da parte final do dispositivo.

O conceito de direitos difusos e coletivos encontra-se no parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 81. (...) Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

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

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo,

categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; (...).

Pela leitura do artigo supracitado, infere-se que os direitos difusos são caracterizados pela indeterminação absoluta dos titulares, pela inexistência entre eles de relação jurídica-base - aspecto subjetivo - e pela indivisibilidade do bem jurídico - aspecto objetivo -, diferentemente dos direitos coletivos, os quais são conceituados como direitos transindividuais com determinação relativa dos titulares e indivisíveis, pois sua lesão afeta a todos os possíveis titulares, havendo, portanto, uma relação jurídica base entre os mesmos.

De acordo com Rodrigues (2004, p.45/46), há uma divergência doutrinária acerca da possibilidade de utilização da Ação Civil Pública para a defesa de direitos individuais homogêneos (aqueles decorrentes de origem comum, conforme definido pelo art. 81, parágrafo único, III do CDC), espécie de direito acidentalmente coletivo, na qual é possível determinar os titulares dos interesses discutidos em litígio, visto que a lesão ofende a esfera jurídica de cada um deles, estando os mesmos ligados em razão da origem comum do fato que provocou o dano.

Tal ocorre devido ao fato de que o legislador, ao enumerar os bens objeto de proteção pelo instituto, não incluiu esta espécie de direitos no art. 1º do referido diploma, dando margem para as mais diversas interpretações. No entanto, embora existam opiniões divergentes, prevalece na doutrina o entendimento de que, com a explícita previsão de aplicação subsidiária do título III do CDC à lei da ação civil pública, os direitos individuais homogêneos devem ser alvo de proteção desta ação coletiva, opinião esta que conta com o respaldo do ilustre Mancuso (2004, p.36), que assim nos ensina:

Na verdade, uma ação é coletiva quando algum nível do universo coletivo será atingido no momento em que transitar em julgado a decisão que acolhe, espalhando assim seus efeitos, seja na notável dimensão dos interesses difusos, ou ao interior de certos corpos intercalares onde se aglutinam interesses coletivos, ou ainda no âmbito de certos grupos ocasionalmente constituídos em função de uma origem comum, como se dá com os chamados 'individuais homogêneos.

Por fim, é importante ressaltar que, além dos direitos descritos acima, outras leis de caráter especial citam outros interesses tutelados por este remédio jurídico, tais como: interesses dos investidores no mercado imobiliário (Lei n.º 7.913/89); de crianças e adolescentes (Lei n.º 8.069/90); de pessoas portadoras de deficiência (Lei n.º 7.853/89), contra descumprimento da engenharia genética (Lei n.º 8.974/95) e em razão da prática de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/92).

### **3 Coisa julgada**

Sempre que é proferida uma sentença, seja esta com ou sem resolução de mérito, abre-se prazo para que as partes interessadas interponham os recursos cabíveis a fim de forçar o órgão jurisdicional superior a reexaminar o objeto da lide.

Entretanto, essa recorribilidade não é irrestrita. Logo, em um determinado momento, a decisão judicial não mais poderá ser atacada, seja porque se esgotaram os recursos previstos no ordenamento jurídico, seja porque se encerrou o prazo para interposição desses. No momento em que se torna irrecorrível a decisão judicial ocorre seu trânsito em julgado. Surge assim, a coisa julgada.

A coisa julgada é um instituto processual cujas raízes encontram-se na própria Constituição Federal (art. 5º, XXXVI). Tem como finalidade proporcionar maior segurança jurídica às relações firmadas entre as partes, a partir da imutabilidade do pronunciamento jurisdicional definitivo proferido em determinado processo, garantindo aos cidadãos que a decisão final dada sobre sua demanda será definitiva, não podendo ser rediscutida, alterada ou desrespeitada, seja pelas partes, seja pelo próprio Poder Judiciário.

Legalmente, “chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba mais recurso” (LICC, art. 6.º, § 3.º). O Código de Processo Civil, por sua vez, apresenta sua própria definição em seu art. 467: “denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário”. No campo doutrinário a definição mais aceita pelos

estudiosos é a referida por Enrico Tullio Liebman, para quem coisa julgada “é a imutabilidade do comando emergente de uma sentença” (1984, p.54).

Todas as sentenças que transitam em julgado geram um efeito específico, qual seja, a extinção do processo, não importando que estas sejam definitivas (decidem o mérito da demanda) ou meramente terminativas (apenas extinguem o processo sem analisar o mérito, podendo ser repropostas posteriormente, desde que seja sanado o vício).

Este fenômeno é conhecido como *coisa julgada formal*, que pode ser definido como a imutabilidade do efeito formal de extinção dentro do próprio processo (endoprocessual). Ocorre pelo decurso dos prazos para interposição de recurso ou pelo esgotamento das vias recursais.

A sentença de mérito, por sua vez, além do efeito formal de extinção do processo, possui o condão de, uma vez transitada em julgado, fazer lei entre as partes, nos limites da lide e das questões que foram decididas (art. 468 do Código de Processo Civil), tornando imutáveis seus efeitos materiais, que se projetam também para fora do processo (endo/extraprocessuais). É a *coisa julgada material*, a qual impede o reexame da lide em qualquer outro processo.

Além disso, a coisa julgada tem seu âmbito de incidência delimitado pelos chamados limites objetivos e subjetivos.

Conforme redação do art. 468 do Código de Processo Civil “a sentença, que julgar total ou parcialmente a lide, tem força de lei nos limites das partes e das questões decididas”. A partir de sua leitura, infere-se que tudo aquilo que tiver sido contemplado no pedido, será alcançado pela imutabilidade advinda da coisa julgada. Dessa forma, só é atingida pela imutabilidade a parte dispositiva da sentença, ou seja, a conclusão do raciocínio lógico realizado pelo magistrado, a decisão propriamente dita.

A questão dos limites subjetivos da coisa julgada, por sua vez, consiste em saber quais são os sujeitos alcançados por sua autoridade. A resposta a esta indagação encontra-se no art. 472 do CPC, o qual preceitua que a coisa julgada formada em



determinado processo não pode beneficiar ou prejudicar terceiros que não fizeram parte da lide.

Dessa forma, se o autor formula prestação jurisdicional em face do réu, e este resiste à pretensão, formando-se então a controvérsia, a decisão deverá envolver os mesmos autor e réu. A regra tem amparo constitucional, uma vez que quem não fez parte do contraditório estabelecido perante o juiz – não podendo produzir suas alegações e provas e não lhe sendo dado influir sobre o convencimento do julgador – não pode ser atingido pela autoridade da coisa julgada (MANCUSO, 2006, p.116/117).

#### **4 Coisa julgada no processo coletivo**

O regramento da coisa julgada nesta forma de tutela é provavelmente o que mais o diferencia do processo individual. Tal sistema foi alvo de severas críticas quando de sua criação, porém, atualmente, a maior parte da doutrina entende que este cumpre seu papel de evitar que o resultado da ação coletiva prejudique aqueles que não fizeram parte da relação processual, além de evidenciar os princípios constitucionais da celeridade e da economia processual (LENZA, p.254/260).

O ilustre Rodrigues (2004, p.244) assim se posiciona sobre a importância da *res iudicata* para as ações coletivas:

É desnecessário mencionar a superlativa importância política da coisa julgada, principalmente quando tal instituto se presta à atuação sobre demandas que tutelam direitos supra-individuais. É que num país como o Brasil, com baixo nível educacional, instável politicamente, vergonhosamente desigual no campo socioeconômico-e cultural, é natural que o Poder Judiciário seja responsável pela tutela das mazelas da sociedade, especialmente quando tais agruras são precipuamente causadas pelo que o Estado faz ou deixa de fazer contra a coletividade.

Devido às particularidades existentes na tutela de direitos transindividuais, a coisa julgada formada nas demandas coletivas comporta diferentes modos de produção de acordo com o tipo de direito que se pretende defender. Além disso, a extensão subjetiva do julgado nas ações coletivas também se dará de forma diferenciada dependendo do tipo de direito a ser protegido (difuso, coletivo ou individual homogêneo).

Some-se a isso o fato de que nas ações coletivas, ao contrário do que ocorre nas ações individuais, os fundamentos de fato e de direito que serviram de base à conclusão final do julgado se tornam imutáveis e indiscutíveis e são transportados "*in utilibus*" para as pretensões individuais (MAZILLI, 1998, p. 165/171).

De acordo com Didier Júnior & Zaneti Júnior (2008, p.372):

Essa sistemática elaborada pelo CDC institui o já muito aclamado "*devido processo social*" em atenção aos impositivos ditames da sociedade de massa e da Justiça (como valor). Tal como a facilitação do acesso à Justiça (englobando a defesa de novos direitos e a defesa de novas situações de lesão) e a economia processual, tudo sem prejuízo da segurança jurídica e das garantias individuais da contraparte.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 103, disciplina o regime jurídico da coisa julgada no processo coletivo:

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 (leia-se: direitos difusos);

No caso do inciso I do art. 103, estamos diante de uma demanda envolvendo a proteção de direitos ou interesses difusos, que são "os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato" (art. 81, parágrafo único, inciso I). Por exemplo: direito a respirar um ar puro, a um meio ambiente equilibrado, qualidade de vida, entre outros bens que pertencem à massa de indivíduos e cujos prejuízos de uma eventual reparação de dano não podem ser individualmente calculados.

De acordo com Lenza (2008, p. 251/254) a coisa julgada produzida nesta espécie de processo poderá ocasionar diferentes situações: em caso de procedência da demanda, toda a coletividade poderá se beneficiar da sentença, havendo a possibilidade de utilizá-la para pleitear indenizações individuais; em caso de improcedência por insuficiência de provas, a coisa julgada não chegará a se formar, de modo que qualquer legitimado poderá ingressar novamente com a ação, desde que o pedido seja

fundamentado em novo material probatório (típico caso de coisa julgada *secundum eventum probationis*).

Em caso de improcedência da demanda por rejeição do mérito da causa, a coisa julgada alcançará apenas os legitimados da ação coletiva. Nesse caso, o pedido não mais poderá ser formulado para defesa de um interesse coletivo, uma vez que este estará definitivamente acobertado pela coisa julgada. Entretanto, o fato de a demanda haver sido julgada improcedente não prejudica os direitos individuais, que poderão ser buscados através de ação própria (LENZA, 2008, p. 251/254).

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 (leia-se: direitos coletivos);

Na situação descrita no inciso II do art. 103, a coisa julgada alcança somente o grupo, categoria ou classe de indivíduos que propuseram a demanda, devido ao fato de tratar-se de direitos ou interesses coletivos, assim definidos como "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" (art. 81, parágrafo único, inciso II). Como exemplo, citem-se os direitos de determinadas categorias sindicais.

O regime da coisa julgada formada nas demandas envolvendo os direitos coletivos propriamente ditos é bastante semelhante ao anterior. A única diferença reside na extensão dos efeitos da coisa julgada, que, como anteriormente afirmado, restringe-se à coletividade de indivíduos que propôs a ação, não possuindo a mesma abrangência vislumbrada nas hipóteses de demandas envolvendo direitos difusos.

Isso significa dizer que, em caso de procedência, a coisa julgada se formará *ultra partes*, para abranger todo o grupo, categoria ou classe; sendo julgada improcedente a demanda, após instrução probatória exauriente, a coisa julgada se formará igualmente *ultra partes*, impedindo que qualquer legitimado proponha nova demanda sob o mesmo fundamento; e, sendo a improcedência do pedido resultado de insuficiência probatória, não se formará a coisa julgada, podendo a ação ser reproposta, desde que haja prova nova (MAZILLI, 1998, p. 166).

Lenza (2008, p. 230/231) salienta, ainda, que os efeitos da sentença se estenderão a todos os indivíduos pertencentes ao grupo, categoria ou classe, mesmo que nem todos tenham expressamente autorizado o ente legitimado para a representação em juízo. Dessa forma, assim como ocorre nas ações envolvendo direitos e interesses difusos, a declaração coletiva do dano a todos aproveita, mas a improcedência do pedido coletivo não obsta a ação individual indenizatória.

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 (leia-se: direitos individuais homogêneos).

O inciso III do artigo acima trata da hipótese de demandas envolvendo a proteção de direitos individuais homogêneos, que são “aqueles decorrentes de origem comum” (art. 81, parágrafo único, inciso III), ou seja, aqueles provenientes de um único fato que gerou várias pretensões. Como exemplo, pode-se citar um acidente aéreo em que houve várias vítimas, gerando para as famílias destas a possibilidade de ingressar em juízo com um pedido de indenização.

Para essa espécie de direitos, a coisa julgada será *erga omnes* apenas no caso de procedência da demanda, beneficiando não só os titulares dos direitos discutidos em litígio, mas também as vítimas e os sucessores destas, conforme redação do supracitado artigo.

Não obstante tratar-se de um caso típico de coisa julgada *secundum eventum litis*, Didier Junior & Zaneti Junior (2008, p.371-372) afirmam que a decisão nas ações coletivas sempre influenciará de alguma forma sobre as ações individuais, mesmo quando denegatória de mérito, tendo em vista que somente em casos excepcionais os titulares individuais terão chance de êxito, pois a natural amplitude da discussão no processo coletivo agirá como fator de reforço ou fortalecimento da convicção jurisdicional (advogados mais preparados, juízes mais atentos, etc.). São justamente esses casos excepcionais que sugerem mais equânime a adoção *secundum eventum litis* da coisa julgada coletiva ao plano individual.

O parágrafo 3º do art. 103 do CDC permite a extensão da autoridade da coisa julgada formada na Ação Civil Pública para influir nos casos em que há ações de indenização por danos pessoalmente sofridos.

Dessa forma, as vítimas e seus sucessores poderão se beneficiar da sentença de procedência do pedido proferida nesta espécie de ação coletiva, sem necessidade de ingressar em juízo com uma nova ação de conhecimento a fim de obter a condenação do réu. Assim, a sentença judicial servirá como título executivo para as execuções dos danos individualmente sofridos, restando a cada consumidor promover a liquidação da sentença, provando o nexo de causalidade entre a violação do interesse coletivo e a violação do interesse individual (DIDIER JUNIOR & ZANETI JUNIOR, p.380).

A professora Grinover (2005, p.590-591) defende entusiasticamente o dispositivo, afirmando que o mesmo foi:

Inspirado no princípio da economia processual e nos critérios da coisa julgada *secundum eventum litis*, bem como na ampliação *ope legis* do objeto do processo, que expressamente autoriza o transporte, *in utilibus*, da coisa julgada resultante de sentença proferida na ação civil pública para as ações individuais de indenização por danos pessoalmente sofridos.

Por outro lado, caso o resultado da demanda seja desfavorável, os indivíduos poderão optar entre pleitear individualmente seus interesses ou mover nova ação coletiva, dessa vez com fundamento no Código de Defesa do Consumidor, de modo que, mesmo tendo sido considerada infundada a Ação Civil Pública, os terceiros titulares de pretensões indenizatórias a título de ressarcimento de danos pessoalmente sofridos não serão prejudicados (LENZA, 2008, p. 237/238).

Da mesma forma, conclui o autor, na hipótese de improcedência do pedido por insuficiência de provas, a ação poderá ser reproposta como Ação Civil Pública, ação coletiva com base no CDC ou ação individual, uma vez que não há formação da coisa julgada se os interesses forem difusos ou coletivos.

## **6 A limitação territorial da coisa julgada em sede de ação civil pública**

Conforme visto anteriormente, em se tratando do processo civil individual, a sentença faz coisa julgada apenas entre as partes que participaram da demanda. Essa regra, contudo, não se adapta às necessidades, exigências e peculiaridades inerentes à tutela dos direitos transindividuais.

Dessa forma, a Lei 7.347/85 – em sua redação original, inspirada na Lei da Ação Popular (art. 18 da Lei 4.717/1965) – preceituava em seu art. 16 que:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Pela leitura do dispositivo, infere-se que a eficácia da coisa julgada em sede de Ação Civil Pública não ficava restrita às partes da demanda, alcançando todos os indivíduos prejudicados que se encontrassem na mesma situação que havia sido objeto de discussão na demanda coletiva, desde que os mesmos fossem concretamente afetados pelo dano cuja ação civil pública almejava ressarcir ou reparar.

Esta sistemática para a regulamentação dos limites subjetivos da coisa julgada no âmbito do processo coletivo foi construída em conformidade com a visão dos modernos processualistas acerca da efetividade da prestação da tutela jurisdicional, buscando a facilitação do acesso à justiça, a economia processual (com conseqüente diminuição de demandas com a mesma causa de pedir a ingressar no Poder Judiciário), a uniformidade das decisões e uma maior rapidez na resolução do conflito (Lenza, p.265).

A redação original do referido art. 16, no entanto, sofreu alteração por intermédio da Medida Provisória 1.570 de 26.03.1997 que, por sua vez, após cinco reedições, foi convertida pelo Congresso Nacional na Lei 9.494/97. Tal alteração teve por objetivo restringir a abrangência territorial da sentença coletiva transitada em julgado aos limites espaciais da competência do órgão jurisdicional prolator da decisão.

A mudança do referido dispositivo legal, de acordo com Bueno (2005, p.213), foi motivada pelos interesses do Poder Executivo, que estava sendo frequentemente limitado em suas políticas governamentais, principalmente em relação às demandas envolvendo problemas salariais de servidores públicos e o processo de privatização pelo qual nosso país passava à época.

Dessa forma, a disciplina da *res iudicata* na ação civil pública passou a ser a seguinte:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADIN 1576-1, julgou liminarmente a constitucionalidade da alteração. Para o ministro Marco Aurélio, relator da referida ação, a modificação do referido artigo ocorreu devido à necessidade de se harmonizar o sistema judiciário brasileiro, especificando-se o real sentido da expressão *erga omnes* contida no dispositivo em comento, que, segundo o mesmo, já era limitada pela competência territorial do juízo prolator da decisão desde sua primitiva redação.

Marco Aurélio afirma, ainda, que a mudança foi “pedagógica”, revelando o surgimento de efeitos *erga omnes* na área de atuação do juízo, fazendo com que seja respeitada a competência geográfica delimitada pelas leis de regência.

O ministro concluiu seu voto enfatizando que isto não implica esvaziamento da ação civil pública nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário, e sim, procura demonstrar que, em se tratando de direitos coletivos, a menção à eficácia *erga omnes* do julgado não alcança situações concretas ocorridas além das fronteiras fixadoras do juízo. (Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 25.10.2010).

Todavia, diante de uma alteração tão abrupta e do flagrante retrocesso provocado por esta, a doutrina não tardou a reagir com pesadas críticas à nova redação do dispositivo.

Grinover (2005, p.919), uma das maiores autoridades sobre o tema, afirma que o legislador pecou, primeiramente, pela intenção, haja vista que restringir o alcance da

coisa julgada nas ações civis públicas significa multiplicar demandas, contrariando toda a filosofia dos processos coletivos, que se prestam à resolução molecular dos conflitos de interesses.

Além disso, continua a autora, a novel redação do artigo contribui para a multiplicação de processos que abarrotam e sobrecarregam os tribunais, exigindo múltiplas respostas jurisdicionais quando apenas uma poderia ser suficiente.

Finaliza a mesma afirmando que “no momento em que o sistema brasileiro busca saídas até nos precedentes vinculantes, o menos que se pode dizer do esforço redutivo do Executivo é que vai na contramão da história”.

Almeida (2001, p.167) também realiza críticas à opção do criador da norma, afirmando que seu objetivo foi fazer com que a sentença, na ação civil pública, tivesse seus efeitos limitados à área territorial da competência do juiz que a prolatou, afastando, dessa forma, a possibilidade de decisões e sentenças com abrangência regional e, principalmente, nacional.

Ademais, de acordo com o autor, o governo, ao sentir-se ameaçado pela defesa coletiva de cidadãos, contribuintes e funcionários públicos, utilizou-se de seu poder de império a fim de modificar a legislação da maneira que lhe garantisse a preservação de seus interesses, desnaturando a principal marca da ação coletiva – a coisa julgada - o que resulta em um inegável retrocesso.

A propósito, bem sustentou Rodolfo de Camargo Mancuso (2004, p.403/404) que no atual estágio evolutivo da jurisdição coletiva em nosso país, faz-se necessário entender que o comando judicial daí derivado deve atuar de modo uniforme e unitário por toda a extensão e compreensão do interesse metaindividual objetivado na ação. Caso isto não seja feito, este interesse findará privado da tutela judicial em sua dimensão coletiva, sendo “reconvertido e pulverizado em multifárias demandas individuais, assim atomizando e desfigurando o conflito coletivo.”

É nítido que o legislador confundiu limites subjetivos da coisa julgada com regras de competência, como se fosse possível cindir interesses que são essencialmente indivisíveis pela simples vontade do mesmo.



A par disto, tal regra cria um cenário de instabilidade no território nacional, haja vista que pessoas em situações semelhantes poderão receber soluções distintas pelo simples fato de residirem em locais diferentes, hipótese já concretizada em diversas situações noticiadas pela imprensa, como por exemplo, em julho de 2004, ocasião em que, ao invés de apenas uma ação por empresa de plano de saúde, foram ajuizadas dezenas com o mesmo objetivo: impedir o reajuste das parcelas dos contratos em valores superiores ao estabelecido pela Agência Nacional de Saúde.

Sobre o tema, Didier Junior & Zaneti Junior (2008, p.164) nos ensinam que o legislador infraconstitucional jamais poderia ter autorizado uma prática que atentasse contra o princípio da igualdade dessa maneira. Afinal, a idealização do sistema coletivo reside justamente na tutela molecular (única) de uma pluralidade de direitos semelhantes, de modo que a aprovação de uma norma que tenha o intuito de fracionar a coisa julgada coletiva, com o evidente risco de decisões contraditórias, é, sem dúvida, uma violação ao bom senso.

Para que se possa compreender o absurdo imposto pelo dispositivo em apreço, observe-se o seguinte exemplo de Lenza (2008, p. 265/266):

Uma determinada ação civil pública foi proposta em juízo da capital do Estado de São Paulo objetivando a interdição do tabagismo nas viagens aéreas (área de fumante e não-fumante). Como se pode perceber, a demanda versa sobre a proteção de interesse difuso (saúde das pessoas – passageiros e tripulantes indeterminados), não podendo se identificar os eventuais indivíduos que fumariam em vôos futuros, nem os que respirariam a fumaça. Supondo que a ação tenha sido julgada procedente para proibir as áreas de fumantes nas aeronaves, a sentença oriunda deste processo limitar-se-ia ao território de competência do órgão prolator da decisão, consoante enunciado do art. 16 da Lei 7.347/85.

Caso este dispositivo seja aplicado em sua literalidade, em um vôo do Rio Grande do Sul para Fortaleza, um determinado passageiro poderá acender o cigarro quando estiver sobrevoando o Estado do Paraná (localidade que não se inclui na competência do juiz que decidiu a causa), mas deverá apagá-lo ao cruzar o espaço

aéreo do Estado de São Paulo podendo, contudo, novamente reacendê-lo, quando o avião estiver sobrevoando, por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro.

O ilustre Câmara (2006, p.504/505) aponta outra confusão prática da aplicação do dispositivo. Consoante os ensinamentos do autor, os limites territoriais da coisa julgada se ampliarão de acordo com o número de recursos interpostos.

Dessa forma, considerando-se que o julgamento do mérito do recurso substitui a decisão recorrida (art. 512 do CPC) e, ainda, que os limites territoriais da coisa julgada são fixados pela competência do órgão prolator da decisão, chega-se à inevitável conclusão de que uma determinada sentença proferida em ação civil pública por um juízo federal da seção judiciária do Rio de Janeiro fará coisa julgada apenas nos limites do Estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, havendo apelação contra tal sentença, e sendo esta julgada procedente pelo TRF da 2ª Região, o acórdão por este prolatado fará coisa julgada nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo (que compõe a 2ª Região).

Tendo sido, porém, interposto (e admitido) recurso especial, será este julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, que prolatará acórdão capaz de fazer coisa julgada em todo o país.

Por fim, faz-se pertinente citar os ensinamentos de Marinoni & Arenhart (2007, p. 750) acerca do artigo em comento. Para estes autores, basta um mínimo de conhecimento a respeito da teoria da coisa julgada para se concluir que a previsão é absurda por ser ilógica e incompatível com a regência do instituto. Afinal, conforme a doutrina de Liebman, a coisa julgada representa a qualidade de indiscutibilidade de que se reveste o efeito declaratório da sentença de mérito, e não um mero efeito desta sentença.

Logo, pensar que uma qualidade de determinado efeito só existe em uma determinada porção do território, seria equivalente a dizer que “uma fruta só é vermelha em certo lugar do país.” Assim, da mesma forma que uma fruta não deixará de ter sua cor apenas por adentrar em outro território da federação, não se pode pensar em uma sentença imutável em face de parcela da jurisdição, a qual possui caráter nacional.

## **7 Retrocesso legislativo**

Após mais de vinte anos de sua criação, a Lei de Ação Civil Pública, tal como foi concebida, necessitava urgentemente de alterações em seu texto a fim de adequá-la às transformações econômicas, políticas, tecnológicas e culturais do último século que, resultaram na criação de uma nova espécie de direitos, conhecidos como transindividuais, que não são tutelados pelo atual Código de Processo Civil, o qual possui índole notadamente individualista.

Isto ocorre porque, apesar de representarem um inegável avanço legislativo quando de sua idealização, a mencionada Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, que atualmente compõem um microsistema processual coletivo, não são mais suficientes para garantir a eficácia dos direitos coletivos, de modo que, com o passar do tempo, a comunidade jurídica identificou a necessidade da criação de um verdadeiro Código Brasileiro de Processo Coletivo, dos quais são exemplos o Código-modelo de processos coletivos para Ibero-América e os dois anteprojetos do Código Brasileiro de Processo Coletivo, o primeiro, elaborado no âmbito da Universidade de São Paulo (USP), com a participação do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), e o segundo, oriundo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

Diante deste cenário, o Ministério da Justiça instituiu, por intermédio da Portaria nº 2.481, de 9 de dezembro de 2008, Comissão Especial composta por renomados juristas e operadores do Direito, com representação de todas as carreiras jurídicas, e presidida pelo Secretário de Reforma do Poder Judiciário do Ministério, Rogério Favreto, com o objetivo de apresentar propostas de readequação e modernização da tutela coletiva.

O resultado foi a criação do Anteprojeto da Nova Lei de Ação Civil Pública, posteriormente encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

O Projeto de Lei 5.139/2009 tinha como principal meta promover uma verdadeira sistematização das regras contidas na Lei de Ação Popular, na Lei de Ação Civil Pública, no Código de Defesa do Consumidor e em outras leis esparsas que atualmente disciplinam as ações coletivas no Brasil com o objetivo de ampliar e facilitar o acesso à justiça no que se refere aos interesses direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Em relação ao regramento anterior, o referido projeto apresentava alguns pontos de indiscutível avanço, como a ampliação do rol de direitos protegidos pela Ação Civil Pública, o aumento de legitimados para atuar na defesa dos direitos transindividuais e a disciplina do instituto da coisa julgada, que, com a aprovação do PL, passaria a ser *erga omnes* independentemente da competência territorial do órgão prolator da decisão.

Ademais, o projeto também modificava as regras relativas à competência para processar e julgar demandas coletivas que atingissem várias partes do país, fazendo com que fosse possível ajuizar a ação civil pública em qualquer juízo da capital dos estados ou do Distrito Federal, além de criar uma regra que facilitava a reunião de processos de forma a evitar a proliferação de demandas e a divergência entre julgamentos.

Por fim, a proposta consolidava o sistema jurídico coletivo ao revogar dispositivos de várias leis dispersas, como o Código do Consumidor (Lei 8.078/90), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), a Lei da Pessoa Portadora de Deficiências (Lei 7.853/89) e a Lei de Prevenção e Repressão às Infrações contra a Ordem Econômica – Antitruste (Lei 8.884/94).

No entanto, não obstante os inúmeros avanços que poderiam resultar de sua aprovação, no dia 17 de março do corrente ano, referido projeto foi rejeitado pela Câmara dos Deputados, sob a alegação de que não houve a participação popular na discussão deste. Tal argumento parece-nos é falacioso na medida em que houve ampla participação popular, tendo sido realizada inclusive uma audiência pública para discussão do PL, o que viabilizou o debate por vários segmentos da sociedade sobre as

mudanças processuais pretendidas e contou com a presença de inúmeros estudiosos do processo coletivo, todos igualmente preocupados e determinados em garantir a plena efetividade dos direitos transindividuais em juízo.

Posteriormente, a rejeição do PL foi objeto de recurso interposto por Deputados na Câmara, a fim de submeter o mesmo ao plenário da Casa, sendo que até a presente data a situação permanece indefinida.

Importante ressaltar que, devido a este retrocesso legislativo perpetrado pelos nossos deputados, a jurista Ada Pellegrini Grinover sugeriu à Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto de novo Código de Processo Civil, que considerasse os estudos realizados até então em termos de processo coletivo e incluísse um capítulo referente à matéria no novo CPC, tendo em vista que referidas pesquisas são fruto de uma elaboração séria, comprometida, e realizada por juristas que exerceram com responsabilidade o múnus público de elaboração do PL, sugestão esta que foi descartada pelos integrantes da Comissão.

Todos esses fatores, aliados à pressão exercida pelas Confederações de inúmeros setores das indústrias, bem como aos interesses governamentais envolvidos nos leva a questionar o real motivo que conduziu a não aprovação do PL 5.139/2009. E, após analisar a questão, chega-se a uma só conclusão: a rejeição do projeto teve mais a ver com o não atendimento dos interesses econômicos predominantes em nossa sociedade, do que com a participação popular propriamente dita. Afinal, em todos esses anos de democracia representativa vivenciada pelo Brasil, quantas vezes ouvimos falar em rejeição de um projeto de lei que pelo simples fato de que esse não atende ao interesse popular? Muito pelo contrário: o que vimos, na prática, é a perpetuação de leis que têm como únicos beneficiários uma pequena parcela de grupos economicamente poderosos e que em nenhum momento conseguem satisfazer os anseios da população.

A aprovação do PL 5.139/2009 resultaria em um enorme avanço para a regulamentação e aplicação prática das normas concernentes à tutela coletiva. No entanto, enquanto a população, principal interessada nos benefícios atinentes à tutela

coletiva, não estiver disposta a fazer valer os seus direitos constitucionalmente previstos, a Ação Civil Pública e os demais instrumentos da tutela coletiva permanecerão reféns do autoritarismo do Poder Público.

### **8 O art. 16 da lei de ação civil pública e o art. 93 do código de defesa do consumidor – uma possível solução para o problema**

É inegável o retrocesso advindo da modificação do art. 16 da Lei 7.347/85 pela Lei 9.494/97 na tentativa de restringir a eficácia da coisa julgada ao órgão prolator da decisão. Além disso, o acréscimo introduzido no art. 16 da referida lei é completamente inócuo, tendo em vista que o Código de Defesa do Consumidor amplia os limites da competência territorial em se tratando de danos de âmbito regional ou nacional. Ademais, o fator determinante da extensão dos efeitos da coisa julgada na ACP é o pedido, e não a competência, mesmo porque os interesses transindividuais não podem ter seus efeitos circunscritos à base territorial do juízo prolator da decisão sob o risco de desvirtuar o processo coletivo, que tutela direitos essencialmente indivisíveis.

Diante disto, nota-se que o art. 16 da Lei de Ação Civil Pública não deve ser interpretado de forma literal, e sim, de acordo com as regras de hermenêutica, com o objetivo de harmonizá-lo com os demais dispositivos relativos à coisa julgada existentes em nosso microsistema coletivo. Para isso, busca-se amparo na interpretação preconizada por Grinover (2005), Rodrigues (2004) e Mancuso (2006).

Consoante os ensinamentos de Mancuso (2006, p.326/327) muitos dos problemas relativos à compreensão da sistemática da coisa julgada no processo coletivo advém do fato de que alguns segmentos da classe jurídica resistem em admitir que, dentre nós, a jurisdição tem caráter nacional.

Assim, prossegue o autor, muito embora existam determinadas instâncias credenciadas para dirimir um tipo específico de conflito (por exemplo, os Tribunais de Contas e os Desportivos) e mesmo que nossa Justiça abranja as linhas federal e

estadual, a jurisdição é una e indivisível, de modo que as regras de competência prestam-se apenas para repartição do trabalho judiciário.

Dessa forma, uma vez fixado o órgão judicial competente para resolução da demanda, a carga eficaz do julgado se estenderá de acordo com a dimensão do conflito judicializado, não servindo as regras de competência para tolher a eficácia da decisão, principalmente sobre o aspecto territorial, haja vista que não é a divisão política do país que delimita o alcance da coisa julgada. Pelo contrário, o efeito *erga omnes* desta é, na verdade, uma consequência da aceitação da forma de se tratar os litígios transindividuais e somente a lei processual tem o condão de estabelecer critérios para dirimir eventuais conflitos de competência acerca destas lides, como fez o art. 93 do Código de Defesa do Consumidor (MANCUSO, p.327).

Por isso, de acordo com Rodrigues (2004, p. 264-265), o melhor entendimento para a aplicação prática do art. 16 da LACP está em considerar tal limitação uma regra de competência, devendo, por isso, ser observado o art. 93 do CDC, dispositivo que alberga a regra da competência territorial referente às ações coletivas, levando em consideração a extensão do dano ou de seu potencial de destruição, quando se tratar de demandas preventivas.

A ligação entre estes dispositivos se dá pelo art. 21 da LACP, o qual permite a aplicação do Título III do CDC às demandas decorrentes de Ação Civil Pública naquilo que lhe for compatível. Assim, o art. 93 preceitua que:

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local.

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Para Grinover (2004, p.850/851), o art. 16 da Lei de Ação Civil Pública, ao afirmar que a coisa julgada ficará restrita aos “limites da competência territorial do órgão prolator” nos conduz à necessidade de buscar especificamente quais são os limites legais da competência, parâmetros estes que são definidos pelo dispositivo supracitado.

Pela leitura do artigo acima, infere-se que a regra expressa no Código de Defesa do Consumidor determina que a competência será definida conforme a abrangência do dano, criando uma ligação entre este dispositivo e o art. 2º da Lei 7.347/85 (o qual determina que a competência será do juízo do local do dano).

Logo, para que uma ação coletiva possa abranger toda a extensão territorial pretendida que vá além de uma única comarca (atingindo várias comarcas, o Estado inteiro, vários Estados ou todo o país), basta ajuizá-la na capital do Estado onde se perpetrou o dano ou no Distrito Federal, caso o dano tenha ocorrido no mesmo. Afinal, uma vez fixado o local e juízo competentes, a expansão da eficácia da sentença proferida não tem motivos para seguir confinada a um único território, devendo projetar-se até onde se estenda o interesse que foi objeto de discussão na Ação Civil Pública (MANCUSO, 2006, p.334).

A partir da aplicação conjunta desses textos, pretende-se demonstrar que, em se tratando de demandas de caráter coletivo, a compreensão e extensão da coisa julgada não podem ser delimitadas em função do território, o qual é um critério utilizado única e exclusivamente para a determinação da competência (RODRIGUES, 2004, p.265).

Este entendimento já vem sendo adotado em alguns julgados:

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO CONTRA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, COM O PROPÓSITO DE RECONHECER O DIREITO DOS CONSUMIDORES/CLIENTES AO RECEBIMENTO DA DIFERENÇA DE CORREÇÃO MONETÁRIA INCIDENTE SOBRE O SALDO DA CONTA DE POUPANÇA RELATIVO AO PLANO BRESSER E AO PLANO VERÃO. JUÍZA DE DIREITO DA COMARCA DE BLUMENAU QUE DECLINA DE SUA COMPETÊNCIA PARA O JUÍZO DA CAPITAL, AO ENTENDIMENTO DE QUE SE CUIDA DE DANO DE ÂMBITO NACIONAL. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 93 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DECISÃO QUE SE AFIGURA CORRETA. AGRAVO IMPROVIDO.

"Em se tratando de ação civil coletiva para o combate de dano de âmbito nacional, a competência não é exclusiva do foro do Distrito Federal. Competência do Juízo de Direito da Vara Especializada na Defesa do Consumidor de Vitória/ES" (STJ, CC n. 26.842, Min. Waldemar Zveiter).

"O foro será o da capital do Estado ou do Distrito Federal, quando o dano for de âmbito regional ou nacional, o que significa, nessa última hipótese, que o dano deve transcender à área estadual, além dos limites de um Estado federado" (ALVIM, Arruda et al Código do Consumidor comentado. RT, 1991, p. 203- 204).

"Mesmo que o art. 16 da Lei n. 7.347 de 24-7-85 (com a redação dada pela Lei n. 9.494 de 10-9-97) estabeleça que a sentença civil faz coisa julgada



erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, não se pode pretender que a decisão impugnada prevaleça no âmbito da comarca de Chapecó se os danos são de escala nacional.

"A competência territorial do art. 93, incs. I e II do CDC não tem natureza de competência relativa mas por força do disposto no art. 2º da Lei n. 7.347/85 - que refere a competência funcional, aplicável às ações reguladas pela Lei n. 8.078/90 a teor do estatuído no art. 90 do CDC -, confere-se-lhe a natureza de competência territorial absoluta e portanto inderrogável e improrrogável.

"O foro da Capital do Estado deve ser o competente para o processamento da causa, por tratar-se de danos de âmbito nacional, diante da abrangência da empresa Ford a todo o território brasileiro" (AI n. 1997.015543-3, Des. Nelson Schaefer Martins). (Agravo de Instrumento nº 2007.029835-2, de Blumenau, rel. Des. Vanderlei Romer, julgamento em 13/06/2008) (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA. - Exceto quando conferidora de privilégio, a lei não deve ser interpretada literalmente, sem socorro da exegese lógica, teleológica ou sistemática. - **Em se tratando de interesses indivisíveis ou difusos, de extensão que desborde os limites da competência territorial do juízo que a profere, a sentença civil pública projetará seus efeitos na medida dessa extensão, podendo, ou não, conforme as peculiaridades fáticas, atingir todo o território nacional.** - Nessas hipóteses, a letra do art. 16 da Lei nº 7.347/85, com a redação da Lei nº 9.494/97, conflita com a razão, compromete a finalidade e aberrta ao sistema da regulação. (TRF4, EAC 2002.04.01.000610-0, Segunda Seção, Relator Valdemar Capeletti, DJ 26/10/2005) (grifo nosso)

Essa interpretação do art. 16 da Lei 7.347/85, possui o mérito de afastar a pretendida limitação territorial da coisa julgada, atribuindo a competência conforme a extensão do bem tutelado, além de promover uma conexão entre as regras de competência da LACP (art. 2º) e do CDC (art. 93) para as demandas envolvendo a proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

## 9 Conclusão

Com a atenção voltada para a Ação Civil Pública, analisamos a importância da mesma para defesa dos interesses transindividuais. Posteriormente, realizamos um paralelo entre o instituto da coisa julgada no processo individual em comparação com a coisa julgada formada no processo coletivo. Por fim, apontamos os motivos que levaram à alteração da redação do art. 16 da Lei 7.347/85 pela Lei 9.494/97 e a opinião da doutrina especializada acerca do tema.

O surgimento do processo coletivo provocou uma verdadeira revolução no campo do direito processual civil. Entretanto, como ocorre em toda revolução, esta também enfrenta dois grandes obstáculos para sua efetiva concretização: a dificuldade dos juristas mais tradicionalistas em aceitar tais modificações, não lhes dando a efetiva eficácia e aplicabilidade, e a ação do Poder Executivo, que busca esvaziar o sentido das ações coletivas, notadamente, quando estas se voltam contra os interesses da União Federal.

Após ampla pesquisa realizada, conclui-se que em pouco mais de 20 anos de existência, a Lei de Ação Civil Pública foi decisiva para criar no Brasil a cultura da defesa dos interesses coletivos, levando ao Judiciário questões de grande relevância social e livrando-o, por outro lado, de inúmeras ações individuais, garantindo a concretização da justiça social, ideal este tão almejado pelo povo brasileiro.

Neste contexto, torna-se evidente a importância adquirida pelo fenômeno da coisa julgada justamente por sua aptidão para amoldar-se às peculiaridades do conflito coletivo, projetando extra-autos a decisão de mérito, evitando a pulverização do conflito em incontáveis demandas individuais.

Por esta razão, a modificação do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública pela Lei n.º 9.494/97, em que pese as respeitáveis opiniões em sentido contrário, caminha na contramão da história do processo civil coletivo, além de confirmar a idéia pré-concebida em nosso país de que, por aqui, os interesses governamentais são mais importantes do que os direitos e garantias individuais dos cidadãos brasileiros plasmados na própria Constituição Federal e que possuem, inclusive, status de cláusulas pétreas.

Atualmente, um dos fatores que mais contribui para a morosidade da prestação jurisdicional é o grande número de processos que são distribuídos diariamente pelas muitas varas e tribunais de nosso país. Dentre estes processos, parcela considerável consiste em demandas individuais com objetos absolutamente idênticos visando à reparação de danos sem condicionamento geográfico.

Pense-se na enorme economia que poderia ser feita caso a sentença prolatada em sede de Ação Civil Pública fosse revestida de plena eficácia *erga omnes*, sem as limitações territoriais impostas pelo art. 16 da referida lei. Certamente, o número de processos pendentes de resolução diminuiria consideravelmente, “desafogando” o Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, garantindo a plena eficácia dos princípios do acesso a uma ordem jurídica justa e da razoável duração do processo, haja vista que uma sentença prolatada, por exemplo, na cidade de São Paulo, poderia ser utilizada por um indivíduo em situação semelhante residente em Belém, sem maiores dificuldades.

Além disso, a modificação em comento acaba por desconsiderar uma das maiores qualidades do processo coletivo, que consiste justamente na possibilidade de se dar uma solução uniforme e integrada para situações envolvendo direitos essencialmente indivisíveis, fazendo com que pessoas na mesma situação, mas que residem em diferentes localidades, recebam respostas diferentes em suas demandas individuais ferindo, com isso, o princípio da igualdade.

Ademais, deve-se lembrar que, optando por uma solução coletivizada em detrimento da tradicional solução individual, as classes menos abastadas poderão beneficiar-se da sentença eventualmente proferida sem necessidade de realizar vultuosos gastos com escritórios de advocacia, o que, por si só, já acarreta a democratização do acesso à justiça.

Some-se a isso o fato de que a aplicação do art. 16 da Lei 7.347/85, com a redação dada pela Lei n.º 9.494/97, é incompatível com o funcionamento do próprio sistema processual recursal. Afinal, pela “lógica” do dispositivo, se o autor coletivo ganhar a causa em primeira instância, o mesmo se sentirá obrigado a recorrer ao Tribunal de Justiça com o objetivo de obter, não a reforma do julgado, mas a sua manutenção, fazendo com que, a partir da decisão deste, o acórdão possa estender sua eficácia a todo o Estado.

Deve-se salientar, ainda, que a distinção entre os conceitos de eficácia e de autoridade da sentença, torna inócuo a limitação territorial dos efeitos da coisa

ulgada estabelecida pelo art. 16 da LACP. Afinal, a coisa julgada consiste simplesmente na imutabilidade dos efeitos da sentença, de forma que, mesmo que esta seja restrita ao território do órgão prolator da decisão, os efeitos da mesma produzem-se *erga omnes*, atingindo terceiros que não fizeram parte da demanda, sem limitações ilógicas e assistemáticas.

Dessa forma, observa-se que a redação do dispositivo está em desacordo com os princípios mais básicos que regem a jurisdição coletiva.

Logo, pelo menos até que seja aprovado o Projeto de Lei 5.139/09, a interpretação mais condizente com a defesa dos direitos transindividuais em juízo é aquela preconizada por Ada Pellegrini Grinover, Marcelo Abelha Rodrigues e Rodolfo de Camargo Mancuso. Os autores consideram o art. 16 da Lei de Ação Civil Pública uma simples regra de competência, devendo, portanto, ser interpretado em conjunto com os arts. 2º da LACP e 93 do CDC. Este último define a competência do juízo de acordo com a abrangência do dano, fazendo com que esta seja maior ou menor conforme a intensidade do mesmo, de modo a harmonizar o escopo da LACP com a alteração feita pelo legislador infraconstitucional.

Espera-se que a experiência acumulada ao longo dos últimos anos tenha se encarregado de demonstrar como a infeliz modificação da regra concernente à formação da coisa julgada nas demandas coletivas causou enormes prejuízos à população de um modo geral. Mais do que isso. Espera-se que os juízes efetivamente busquem a efetivação da justiça do caso concreto, aplicando em seus julgados os princípios que nortearam a criação dos instrumentos de solução coletiva de conflitos.

Nosso ordenamento jurídico muito tem a ganhar com a restauração do pleno potencial das ACPs, principalmente em termos de economia processual, devolvendo à credibilidade da população ao Poder Judiciário, órgão cuja imagem encontra-se extremamente abalada.

Afinal, o Direito não pode apenas contemplar o tempo. Deve, em verdade, modificar-se constantemente a fim de adequar as leis à realidade social, pois se o

mesmo não for suficientemente dinâmico, pode acabar se tornando uma figura obsoleta.

Por todo o exposto, nota-se que o processo coletivo ainda tem uma longa estrada a trilhar em busca de sua plena efetividade. Todavia acredita-se que, conforme procurou se demonstrar no decorrer do presente trabalho, os extraordinários benefícios que o mesmo pode trazer para coletividade, terminarão por convencer a comunidade jurídica a aceitar as mudanças ocasionadas por este.

Obviamente, que há inúmeras outras abordagens que não foram citadas neste estudo, mas, com os aspectos aqui explicitados, intenta-se contribuir como ponto de partida para caminhos possíveis que conduzam à superação do paradigma do processo individual.

## Referências

ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos Controvertidos Sobre a Ação Civil Pública**. São Paulo: RT, 2001.

BRASIL. **Código Civil (2002)**. In *Vade Mecum Saraiva*. 8 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Código de Processo Civil (1973)**. In *Vade Mecum Saraiva*. 8 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Código de Defesa do Consumidor (1990)**. In *Vade Mecum Saraiva*. 8 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. In *Vade Mecum Saraiva*. 8 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 4.717/65, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular)**. Regula a Ação Popular. In *Vade Mecum Saraiva*. 8 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.347/85, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública)**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao

consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *In Vade Mecum* Saraiva. 8 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 5,139/09 (Nova Lei da Ação Civil Pública)**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 24 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADIn nº 1576-1**. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento: 16/04/1997. Publicação: DJU 24/04/1997. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)> Acesso em: 24 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento nº 2007.029835-2**. Relator: Des. Vanderlei Romer. Julgamento: 13/06/2008). Publicação: DJE 27/06/2008. Disponível em <[www.tj.sc.gov.br](http://www.tj.sc.gov.br)> Acesso em: 24 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Embargos Infringentes na Apelação Cível: EIAc 610**. Relator: Des. Valdemar Capeletti. Segunda Seção. Julgamento: 13/10/2005. Publicação: DJ 26/10/2005. Disponível em <[www.trf4.gov.br](http://www.trf4.gov.br)> Acesso em: 24 out. 2010.

BUENO, Cássio Scarpinella. **O poder público em juízo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil, v. II**. 14 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lições de Direito Processual Civil, v. I**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil, v.2**. 4 ed. Bahia: Juspodvm, 2009.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil, v. 4: processo coletivo**. 3 ed. Bahia: Juspodvm, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini, et. al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8 ed. rev. ampl. e atual. conforme o novo código civil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

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

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e Autoridade da Sentença**. Tradução brasileira de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição Coletiva e Coisa Julgada – Teoria Geral das Ações Coletivas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. **Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar)**. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil, v. 2: processo de conhecimento**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública**. RT: São Paulo, 1987.

MELO, Raimundo Simão de. **Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho**. 3 ed. São Paulo: LTr, 2008.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **“Os Limites Objetivos da Coisa Julgada no Sistema do Novo Código de Processo Civil”**. Temas de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 1977.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor**. 4 ed. São Paulo: RT, 1999.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Algumas observações sobre ação civil pública e outras ações coletivas**. Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil - v. 2 n. 9 jan./fev. 2001. Porto Alegre: Síntese, 2001. P. 139-159.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Processual Civil**. 20 ed. Rev. E atual. Rio de Janeiro: Forense, 1 v., 1997.