

# **Notas sobre o tema 1.075: efeitos da coisa julgada coletiva e o art. 16 da LACP**

## **Notes on the 1.075 theme: res judicata effects on class actions**

### **Rita M. C. Dias Nolasco**

Procuradora da Fazenda Nacional

Doutora pela PUC/SP

Professora de Direito Processual Civil na COGEAE – PUC/SP

Coordenadora e Professora da Disciplina "Precedentes Judiciais" no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola Superior da Advocacia-Geral da União

### **Edilson Vitorelli**

Desembargador Federal – TRF 6ª Região

Pós-doutor em Direito pela UFBA

Doutor em Direito pela UFPR

Professor na Universidade Presbiteriana Mackenzie

Professor na Universidade Católica de Brasília

## **RESUMO**

Este artigo discute as implicações teóricas e práticas do tema de repercussão geral 1.075, no qual o Supremo Tribunal Federal rediscutiu os limites territoriais da coisa julgada coletiva, contidos no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. Aponta que o entendimento atualmente firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, que considera inaplicável a referida limitação, é consentâneo com a disciplina processual coletiva brasileira. Conclui que a vinculação da coisa julgada coletiva aos limites territoriais do órgão prolator viola direitos de todos os envolvidos no processo: vulnera as garantias de efetividade da jurisdição, direito de todos os cidadãos, de acesso à justiça, por parte das vítimas da lesão e de economicidade e coerência da prestação jurisdicional, relativamente aos réus.

Palavras-chave: Processo Coletivo; coisa julgada; Supremo Tribunal Federal

## **ABSTRACT**

This paper discusses the theoretical and practical implications of the Theme 1.075, which is the Supreme Court re-discussed the territorial limits of res judicata in class actions. We point out that the decisions adopted by the Superior Court of Justice, which consider that the res judicata has no territorial boundaries is more appropriate to the rules of class actions that are in force in Brazil. Therefore, they should be upheld by the Supreme Court. We conclude that if the current Superior Court of Justice's precedents are overturned by the Supreme Court, there will be more expenses for the Judicial System as a whole and also harms to both plaintiffs and defendants.

Key-words: Class actions; res judicata; Supreme Court

## 1 – INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata das recentes decisões dos Tribunais Superiores a respeito do art. 16 da Lei 7.347/1985 e demonstra as consequências pragmáticas geradas pela limitação da eficácia de sentenças proferidas em ações civis públicas, imposta pela Lei 9.494/1997.

A compreensão do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema foi pacificada no sentido da impossibilidade de limitação territorial da eficácia da sentença proferida em ação civil pública:

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

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

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

(EREsp 1.134.957/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2016, DJe 30/11/2016).

No referido caso, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) propôs “Ação Coletiva de Revisão Contratual”, com pedido de liminar, em face de diversas entidades bancárias (Caixa Econômica Federal, ABN Amro Bank, Banco América do Sul, Banco Bradesco, Banco de Crédito Nacional, HSBC Bank Brasil, Banco Itaú, Banco Sudameris, Bank Boston, Banco do Estado de Pernambuco, Banco do Estado de São Paulo – BANESPA, Banco Nossa Caixa, Eurameris), buscando a

revisão de contratos de financiamento habitacional celebrados pelos consumidores.

O Superior Tribunal de Justiça, nesse EREsp 1134957/SP, confirmou o posicionamento do TRF da 3ª Região, no sentido de que a eficácia das decisões tomadas na ação civil pública não podem ficar restritas ao âmbito regional. Assim, concluiu pelo afastamento da limitação territorial para a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, aludida no artigo 16 da Lei no 7.347/1985.

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

O outro Recurso Extraordinário foi interposto pela Caixa Econômica Federal e Outros, com amparo no art. 102, III, a e b, da Constituição Federal. Nele alega-se violação aos arts. 2o; 22, I; e 97 da CF/1988, ao argumento de que (a) houve afronta à regra constitucional de reserva de plenário, tendo em vista que o acórdão recorrido declarou a inconstitucionalidade tácita do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública - LACP; e (b) o acórdão recorrido divergiu do entendimento desta CORTE firmado no julgamento da ADI 1576-1, bem como da tese fixada no Tema 499, com repercussão geral reconhecida.

Os dois Recursos Extraordinários foram admitidos e a questão da aplicabilidade do art. 16 da Lei 7.347/1985 voltou a ser discutida no STF, tendo, de um lado, como recorrentes, os cinco maiores bancos do país e, como recorrido, o Instituto

de Defesa do Consumidor – IDEC.

## **2 – A LIMITAÇÃO TERRITORIAL DA COISA JULGADA NAS AÇÕES COLETIVAS: Art. 16 da Lei 7.347/1985 (redação dada pela Lei 9.494/1997)**

A tutela jurisdicional coletiva (realizada por meio das ações coletivas) é apontada como efetivo instrumento para o aperfeiçoamento do acesso à justiça<sup>1</sup> e efetivação da cidadania<sup>2</sup> tendo em vista que pode eliminar os entraves relacionados com os custos processuais, o desequilíbrio entre as partes e a falta de formação e informação jurídica, na medida em que o direito das pessoas mais humildes e menos esclarecidas juridicamente poderá ser defendido por terceiro, legitimado para a tutela transindividual<sup>3</sup>. É, apontada, também, como medida de economia judicial e processual<sup>4</sup> por evitar a multiplicação desnecessária de ações ajuizadas para solucionar litígios de natureza essencial ou acidentalmente coletiva<sup>5</sup>, e, neste sentido acaba eliminando ou reduzindo as possibilidades de decisões variadas e até mesmo contraditórias.<sup>6</sup>

O sistema processual ocidental foi concebido para lidar com demandas individuais. Além disso, há diversas ações não passíveis de coletivização, tais como as cobranças bancárias, as execuções fiscais e as demandas previdenciárias, que

---

<sup>1</sup> CASTRO MENDES, Aluísio Gonçalves. *Ações Coletivas no direito comparado e nacional*, São Paulo: RT, 2002, p. 30-32.

<sup>2</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em Juízo*. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 155.

<sup>3</sup> Como bem acentuou Luis Guilherme Marinoni, “a noção de direito transindividual, como é óbvio rompe com a noção de que o direito ou é próprio ou é alheio. Se o direito é da comunidade ou da coletividade, não é possível falar em direito alheio, não sendo mais satisfatória, por simples consequência lógica, a clássica dicotomia que classifica a legitimidade em ordinária e extraordinária”. (Novas Linhas do Processo Civil. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 89-90). No mesmo sentido, Nelson Nery Jr. e Rosa Maria Andrade Nery esclarecem que “a dicotomia clássica legitimação ordinária-extraordinária só tem cabimento para explicação de fenômenos envolvendo direito individual. Quando a lei legítima alguma entidade defender direito não individual (coletivo ou difuso), o legitimado não está atendendo direito alheio em nome próprio, porque não se pode identificar o titular do direito.” Trata-se de *legitimação autônoma para a condução do processo*, pois a lei legitima pessoa, órgão ou entidade a conduzir o processo judicial para a defesa dos direitos difusos e coletivos. (Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil extravagante em vigor. São Paulo: RT, 2003). Concordamos com as conclusões de Luiz Manoel Gomes Jr, segundo o qual as Ações Coletivas emergem no contexto de uma temática inteiramente diferenciada. O processo tradicional possui caráter individual. Logo, para se tratar das ações coletivas faz-se necessário uma releitura de conceitos clássicos, como por exemplo, os conceitos de legitimação e interesse. (Curso de Direito Processual Civil Coletivo. 2 ed. São Paulo: SRS Editora, 2008, p. 84-85).

<sup>4</sup> CASTRO MENDES, Aluísio Gonçalves. *Op. Cit.*, p. 33-37.

<sup>5</sup> Barbosa Moreira afirma que os direitos individuais homogêneos podem ser classificados como "acidentalmente coletivos" do ponto de vista processual. Como bem esclarece Teori Zavascki, não se deve confundir direito coletivo com defesa coletiva de direitos (individuais). (Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 38).

<sup>6</sup> Nolasco, Rita Dias. Contornos Nucleares da Execução Coletiva. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 431-432.

dependem de características pessoais das partes e de análise de fatos específicos a cada relação. Isso quer dizer que, além de o sistema não estar estruturalmente concebido para lidar com o processo coletivo<sup>7</sup>, ele também não está apropriadamente equipado para tratar de todas as espécies de casos repetitivos, eis que nem todos eles são padronizáveis.<sup>8</sup>

Segundo o relatório “Justiça em Números”, editado pelo CNJ, o assunto mais recorrente na justiça estadual, em todo o País, refere-se a litígios relativos a obrigações civis de natureza contratual. Na justiça federal, os três assuntos mais recorrentes são execuções fiscais, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Todos esses assuntos são de difícil coletivização, seja por vedação legal (art. 1º, parágrafo único da LACP), seja pela prevalência de características individuais nos casos, o que torna inadequada a tutela coletiva. A construção de um processo coletivo impõe mudanças na estrutura clássica dos litígios, ao ponto de se verificar a existência de um devido processo coletivo.<sup>9</sup> Esse devido processo legal coletivo exige que o sistema processual seja capaz de assegurar à sociedade a tutela adequada e participativa de seus direitos, de acordo com as características do litígio<sup>10</sup>.

O artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, ao tratar da coisa julgada no âmbito do processo coletivo, prevê que será *erga omnes* (*direitos difusos e individuais homogêneos*) ou *ultra partes* (*direitos coletivos, limitados a certo grupo de classe, grupo ou categoria*). A eficácia *erga omnes* da coisa julgada para as hipóteses de procedência (todos os integrantes da comunidade serão beneficiados). No caso de *direitos difusos*, a improcedência da ação por falta de provas não faz coisa julgada material, possibilitando a repropositura pelo mesmo autor da ação rejeitada, como por qualquer um dos legitimados, desde que fundada em novas provas. Se a ação for julgada improcedente por qualquer outro motivo, excluída a falta de provas, a coisa julgada terá efeitos *ultra partes*, ou seja, atingirá os legitimados (art. 82 do CDC) da ação coletiva, o que não impedirá a propositura de ação individual pelo particular lesado, de acordo com o art. 103, § 3º do CDC.

---

<sup>7</sup> O processo civil coletivo possui perfil distinto do processo civil individual, devendo ser pautado por regras e parâmetros próprios, delineados nas leis especificamente criadas para a tutela coletiva. (Nolasco, Rita Dias. Op. Cít., p. 432).

<sup>8</sup> VITORELLI, Edilson; ZANETI JR, Hermes. O futuro do processo coletivo: considerações sobre relatório analítico propositivo do Conselho Nacional de Justiça. Revista de Processo. vol. 295. São Paulo: RT, 2019. p. 195-233.

<sup>9</sup> VITORELLI, Edilson. O Devido Processo Legal Coletivo: Dos Direitos aos Litígios Coletivos. São Paulo: RT, 2016. cap. 3.

<sup>10</sup> Idem, cap. 2.

Essa compreensão acerca dos limites da coisa julgada coletiva já havia gerado problemas interpretativos no que tange à delimitação do papel das associações no processo coletivo. O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a atuação das associações em defesa de seus associados (ou seja, na condição de representante processual, não de substituta processual, como ocorre no processo coletivo), definiu, no Tema de Repercussão Geral 499, RE 612.043/PR <sup>11</sup>, uma restrição do alcance subjetivo da coisa julgada que foi por muitos interpretado erroneamente, como se fosse aplicável ao processo coletivo. O STJ também foi presa desse equívoco, aplicando erroneamente o precedente, até que o próprio STF o esclareceu, em embargos de declaração (Terceiros-Emb.Decl. no Recurso Extraordinário 612.043/PR).

A limitação aos associados prevista no Art. 2º-A da Lei nº 9.494/1997 (incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001), se restringe apenas às ações por representação (art. 5º, XXI, CF/1988), não atingido as ações civis públicas, relativas a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.<sup>12</sup>

A pretendida *redução* territorial da coisa julgada tende a ser ineficaz e inócua, porque competência jurisdicional e limites subjetivos da coisa julgada não podem ser tratados conjuntamente, dado serem institutos sem qualquer relação. Além disso, o sistema da competência e da coisa julgada do Código de Defesa e Proteção do Consumidor — junto à Lei da Ação Civil Pública cria um todo orgânico destinado ao que se convencionou denominar de processo civil coletivo. Como bem ilustra Cassio Scarpinella Bueno em um exemplo: “ação civil pública ajuizada para coibir a poluição de um dado rio é julgada procedente e, esgotado o segmento recursal, transita em julgado. É lícito ao réu desta ação (que foi obrigado, por exemplo, a não jogar detritos industriais naquele rio) confortavelmente mudar suas instalações para a comarca ou para a seção judiciária vizinha, em que o mesmo rio ainda corre, para desconsiderar a decisão anterior? Pode ele tomar esta atitude já que os efeitos e a coisa julgada da ação que o condenou àquele comportamento só vale em um determinado território?”<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> “A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesse dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes de relação juntada à inicial do processo de conhecimento”. (Tema de Repercussão Geral 499, RE 612.043/PR, Relator Ministro Marco Aurélio, Plenário, por maioria, 10.05.2017).

<sup>12</sup> VITORELLI, Edilson; ZANETI JR, Hermes. O futuro do processo coletivo: considerações sobre relatório analítico propositivo do Conselho Nacional de Justiça. Revista de Processo. vol. 295. São Paulo: RT, 2019. p. 195-233.

<sup>13</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. A Ação Civil Pública e o Poder Público. Universitária: Revista do Curso de Mestrado em Direito das Faculdades Integradas Toledo de Araçatuba, vol. 4, n. 1. Editora da Universidade:

A corte Especial do STJ, no REsp. 1.243.887/PR, afetado ao rito dos repetitivos, decidiu que não se aplica a limitação territorial prevista no Art. 16 da Lei 7.347/1985 (alterado pela Lei 9.494/1997). O Relator, Ministro Luis Felipe Salomão, deixa claro que jurisdição e competência não se confundem com os limites subjetivos da coisa julgada. Destacamos do seu voto:

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

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

A apontada limitação territorial dos efeitos da sentença não ocorre nem no processo singular, e também, como mais razão, não pode ocorrer no processo coletivo, sob pena de desnaturação desse salutar mecanismo de solução plural das lides.

A prosperar tese contrária, um contrato declarado nulo pela justiça estadual de São Paulo, por exemplo, poderia ser considerado válido no Paraná; a sentença que determina a reintegração de posse de um imóvel que se estende a território de mais de uma unidade federativa (art. 107, CPC) não teria eficácia em relação a parte dele; ou uma sentença de divórcio proferida em Brasília poderia não valer para o judiciário mineiro, de modo que ali as partes pudessem ser consideradas ainda casadas, soluções, todas elas, teratológicas.

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

(RESP 1.243.887/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011).

---

Araçatuba, julho de 2004, p. 81-106. Disponível também em <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/001.pdf>. Referido autor esclarece que para setorizar a eficácia e a coisa julgada de sentenças proferidas em ações coletivas que digam respeito a interesses e a direitos difusos e coletivos em sentido estrito seria preciso alterar (expressamente) a competência para propositura das ações coletivas.

Mais recentemente, e de modo ainda mais eloquente, o Ministro Herman Benjamin reiterou esse entendimento:

“A *res iudicata* nas ações coletivas é ampla, em razão mesmo da existência da multiplicidade de indivíduos concretamente lesados de forma difusa e indivisível, não havendo confundir competência do juiz que profere a sentença com o alcance e os efeitos decorrentes da coisa julgada coletiva. 3. Limitar os efeitos da coisa julgada coletiva seria um mitigar exdrúxulo da efetividade de decisão judicial em ação coletiva.

Mais ainda: reduzir a eficácia de tal decisão à "extensão" territorial do órgão prolator seria confusão atécnica dos institutos que balizam os critérios de competência adotados em nossos diplomas processuais, mormente quando - por força do normativo de regência do Mandado de Segurança (hígido neste ponto) - a fixação do Juízo se dá (deu) em razão da pessoa que praticou o ato (*ratione personae*).

4. Por força do que dispõem o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública sobre a tutela coletiva, sufragados pela Lei do Mandado de Segurança (art. 22), impõe-se a interpretação sistemática do art. 2º-A da Lei 9.494/97, de forma a prevalecer o entendimento de que a abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e de que a imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva produz deriva de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu”.

(Aglnt nos EDcl no AgRg no REsp 1431200/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/09/2016, DJe 07/10/2016).<sup>14</sup>

### **3 – Reconhecimento da repercussão geral do Tema 1.075 e a tese fixada**

O reconhecimento da existência de questão constitucional relativamente aos limites territoriais da coisa julgada coletiva, no tema 1.075, pegou a doutrina especializada de surpresa.

Isso porque o STF havia afirmado a ausência de questão constitucional

---

<sup>14</sup> No mesmo sentido: “(...) Os efeitos da sentença proferida em ação civil pública versando direitos individuais homogêneos em relação consumerista operam-se erga omnes para além dos limites da competência territorial do órgão julgador, isto é, abrangem todo o território nacional, beneficiando todas as vítimas e seus sucessores, já que o art. 16 da Lei nº 7.347/1985 (alterado pelo art. 2º-A da Lei nº 9.494/1997) deve ser interpretado de forma harmônica com as demais normas que regem a tutela coletiva de direitos. Precedentes.” (REsp 1594024/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 05/12/2018).

relativa à questão da limitação territorial da eficácia da coisa julgada coletiva no Tema 715, (ARE 796.473). O Ministro relator, Gilmar Mendes, acompanhado de todos demais ministros votantes, afirmou<sup>15</sup>:

“Verifico que a controvérsia em exame discute questão atinente à limitação territorial da eficácia da decisão proferida em ação coletiva, questão que se restringe ao âmbito infraconstitucional (Lei de Ação Civil Pública e Código de Processo Civil).

A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que configura ofensa reflexa ao texto constitucional mera alegação de ofensa a dispositivos constitucionais, quando a controvérsia cingir-se à interpretação ou aplicação de normas infraconstitucionais, o que inviabiliza o prosseguimento do recurso extraordinário. Nesse sentido, cito os precedentes: ARE 768.851 e ARE 778.121, ambos de Relatoria do Min. Roberto Barroso; ARE 777.885 e ARE 778.464, de Relatoria da Min. Cármen Lúcia, DJe 29.11.2013; ARE 789.485, de minha relatoria, DJe 7.3.2014; e o RE-AgR 468.140, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 26.9.2013”.

No entanto, o Supremo reconheceu, por maioria, a existência da questão constitucional que antes considerara não existir, bem como a repercussão geral da mesma matéria, atribuindo ao Tema o número 1.075, nos autos do Recurso Extraordinário 1.101.937. Além disso, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, também determinou a suspensão de todas as ações coletivas no país, em qualquer grau de jurisdição, seja qual for a fase em que estejam (conhecimento, cumprimento de sentença, ou execução), independentemente da matéria em discussão, que pretendam a atribuição de efeitos nacionais a suas decisões de mérito.

Notamos as idas e vindas da repercussão geral em um sistema de precedentes. Ao reconhecer a presença de questão constitucional na matéria, o tribunal sequer faz referência ao teor da decisão do Tema 715. Nos termos do art. 926, do CPC, é dever de todos os tribunais, inclusive da Corte Maior, manter sua jurisprudência “estável, íntegra e coerente”. Além disso, nos termos do art. 927, §2º, do CPC, “a alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese”. No

---

<sup>15</sup> Há diversas outras decisões do STF nesse mesmo sentido, anteriores e posteriores ao tema 715. Para um levantamento completo, ver ZANETI JR., Hermes; VITORELLI, Edilson; PASSAMANI, Brígida e LINO, Daniela. Ainda e Sempre os Limites Territoriais da Coisa Julgada Coletiva: os horizontes do tema de repercussão geral 1.075. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes. Casebook de Processo Coletivo. Vol. 1. São Paulo: Almedina, 2020.

§4º, o mesmo dispositivo reitera que “a modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia”.

O STF superou seu entendimento anterior e passou a reconhecer questão constitucional em uma disposição na qual antes não conhecia.

Por fim, ao julgar o Recurso Extraordinário 1.101.937/SP, o Supremo andou bem ao definir que a limitação territorial dos efeitos da decisão nas demandas coletivas contraria a Constituição de 1988. Seis ministros acompanharam o voto do relator, Alexandre de Moraes, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei 7.347/1985, com redação dada pela Lei 9.494/1997, fixando a tese:

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

STF. Plenário. RE 1101937/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 7/4/2021 - Repercussão Geral – Tema 1075. (Informativo 1012 do STF).

Após a decisão do plenário do STF, foram opostos embargos de declaração visando a modulação de efeitos da decisão. O Supremo rejeitou o pedido de modulação, sob o fundamento de que, no caso, não houve alteração, mas sim a confirmação da jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria.

#### **4 – COMPETÊNCIA DE FORO (TERRITORIAL) NAS AÇÕES COLETIVAS: IMPLICAÇÕES EMPÍRICAS NA DELIMITAÇÃO DA COISA JULGADA**

O Brasil é uma das únicas federações com três esferas constitucionais de poder – federal, estadual e municipal –, além do Distrito Federal. A Constituição Federal de 1988 assegura a autonomia administrativa: da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal e dos 5.560 Municípios.

A Constituição de 1988 adotou a técnica clássica de enumerar as competências da União (arts. 21 e 22) e deixar os remanescentes aos Estados (art. 25, § 1º), além de definir, explicitamente, as competências privativas dos Municípios (art. 30); e combinou a técnica acima com possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único). O Distrito Federal acumula as competências reservadas aos Municípios e Estados-membros. As competências comuns (art. 23) expressam a previsão de atuações paralelas da União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A competência concorrente cumulativa é inovação introduzida pela atual Constituição e surge na hipótese de inexistir norma geral federal. Os Estados-membros possuem competência concorrente com a União, cabendo à União o estabelecimento de políticas, diretrizes e normas gerais<sup>16</sup> (CF, arts. 21, XIX, XX, XXI; 22, IX, XXI, XXIV, e 24, §1º), aos Estados cabem as normas específicas para atender às peculiaridades regionais/estaduais e, aos Municípios a competência complementar com base no *interesse local* (CF, 24, §§ 2º e 3º; art. 30, II).

Esses sistemas de competências repercutem na definição da jurisdição competente (competência “jurisdicional”).

A Constituição de 1988 consagrou o acesso coletivo à justiça e significativas conquistas sociais de proteção aos interesses meta-individuais se intensificaram com as ações de mandado de segurança coletivo, ação civil pública e ação popular.

Os princípios, as regras e os critérios basilares de fixação da competência de juízo estão condensados na Constituição Federal, na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990). A pretendida limitação dos efeitos da coisa julgada do art. 16 da Lei n. 7.347/85 tem gerado frequentes polêmicas em torno da prevenção e da reunião no juízo prevento das ações coletivas idênticas, conexas ou continentes.

O Art. 109, I, da Constituição Federal prevê que a competência da Justiça Federal é fixada, em regra, em razão da pessoa.<sup>17</sup> Assim, será competente a

---

<sup>16</sup> Enquanto não editada a norma geral pela União, os Estados e o Distrito Federal são autorizados a legislar plenamente sobre a matéria, para atender às suas peculiaridades (art. 24, § 3º), inclusive estabelecendo normas gerais. Sobrevindo a norma geral federal, a solução de eventual conflito se dá pela técnica da suspensão da eficácia da legislação estadual, no que lhe for contrária (§ 4º).

<sup>17</sup> “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.”

Justiça federal quando evidenciado o interesse das pessoas previstas no referido dispositivo.

A competência para processar e julgar a Ação Civil Pública é determinada pelo local do dano. De acordo com o disposto no art. 2º da Lei 7.347/1985, as ações serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa. A utilização do local do dano como critério definidor da competência da ação civil pública visa à celeridade no processamento do feito, uma vez que é mais fácil a apuração dos danos e de suas provas no juízo em que os fatos ocorreram<sup>18</sup>.

Se os efeitos do dano transbordam os limites de uma comarca ou de um Estado, competente será o juízo prevento. De acordo com o parágrafo único do Art. 2º da Lei 7.347/1985, incluído pela medida provisória nº 2.180 -35 de 2001, a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

O art. 93 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) disciplinou a possibilidade de que o litígio coletivo gerasse efeitos em mais de uma comarca ou em mais de um estado estabelecendo os conceitos de dano regional e dano nacional, prevendo, nessas hipóteses, a competência da justiça das capitais de algum dos estados afetados. Embora esse critério esteja contido no capítulo relativo aos direitos individuais homogêneos, ele vem sendo aplicado pelo STJ também a casos de direitos difusos e coletivos<sup>19</sup>.

---

“§ 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.

§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

§ 3º Lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal.”

<sup>18</sup> Nesse sentido, “a ratio essendi da competência para a ação civil pública ambiental, calca-se no princípio da efetividade, por isso que, o juízo federal do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente posto em condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide” (CC 39.111/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, DJ 28/02/2005).

<sup>19</sup> Por exemplo: “2. Trata a hipótese de Ação Civil Pública ajuizada com a finalidade de discutir a prestação de serviço de telefonia para a defesa de consumidores de todo o Estado do Rio Grande do Sul.

3. O art. 2º da Lei 7.347/1985 estabelece que a competência para o julgamento das ações coletivas para tutela de interesses supra-individuais seja definida pelo critério do lugar do dano ou do risco.

4. O CDC traz vários critérios de definição do foro competente, segundo a extensão do prejuízo. Será competente o foro do lugar onde ocorreu ou possa ocorrer o dano, se este for apenas de âmbito local (art. 93, I). Na hipótese de o prejuízo tomar dimensões maiores - dano regional ou dano nacional-, serão competentes, respectivamente, os foros da capital do Estado ou do Distrito Federal (art. 93, II).

5. Ainda que localizado no capítulo do CDC relativo à tutela dos interesses individuais homogêneos, o art. 93, como regra de determinação de competência, aplica-se de modo amplo a todas as ações coletivas para defesa de direitos

Essa expansão do texto do art. 93 é, no entanto, criticável, primeiro, por estabelecer uma espécie de hierarquia entre varas da capital e varas do interior que, atualmente, não mais se justifica – basta pensar que, na justiça estadual, diversas cidades do interior têm status de entrância especial, sendo, para todos os efeitos, idênticas à capital. Segundo, porque, a depender do local do dano, ele pode estar localizado a centenas de quilômetros das capitais de quaisquer dos estados implicados, o que rompe precisamente com a noção fundamental que orienta o sistema de competências coletivas, que é a facilitação da tramitação da causa e da produção de provas. Não por acaso, mais recentemente, o STJ vem migrando para um critério de competência adequada, que considera, de modo mais flexível, o foro mais apropriado para a tramitação da demanda<sup>20</sup>. Esse também é o sentido da doutrina mais atual, que deixa claro que a definição de competência, no processo coletivo, deve pautar-se pelo potencial qualitativo de tomada de decisão pelo juízo, não por regras formais, aplicadas de modo irrefletido<sup>21</sup>.

Essa digressão importa para os propósitos deste artigo por uma simples razão: fica claro que os critérios para a definição da competência jurisdicional nada têm a ver com os critérios para definir o alcance subjetivo e objetivo da decisão. Competência é uma questão de distribuição de trabalho entre os diferentes juízes. O alcance da decisão não pode ficar ao sabor dessa contingência. É bom lembrar, inclusive, que comarcas e subseções judiciárias têm suas dimensões alteradas por

---

difusos, coletivos, ou individuais homogêneos, tanto no campo das relações de consumo, como no vasto e multifacetário universo dos direitos e interesses de natureza supraindividual.

6. Como, in casu, a potencial lesão ao direito dos consumidores ocorre em âmbito regional, à presente demanda deve ser aplicado o inciso II do art. 93 do CDC, mantido o aresto recorrido que determinou a competência da Vara da Capital Porto Alegre para o julgamento da demanda. Precedente do STJ.

7. Recurso Especial não provido.

(REsp 448.470/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/10/2008, DJe 15/12/2009)

<sup>20</sup> Nesse sentido, ver CC 144.922/MG, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/06/2016, DJe 09/08/2016, afirmando: “Dessas circunstâncias, observa-se que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais possui melhores condições de dirimir as controvérsias aqui postas, decorrentes do acidente ambiental de Mariana, pois além de ser a Capital de um dos Estados mais atingidos pela tragédia, já tem sob sua análise processos outros, visando não só a reparação ambiental stricto sensu, mas também a distribuição de água à população dos Municípios atingidos, entre outras providências, o que lhe propiciará, diante de uma visão macroscópica dos danos ocasionados pelo desastre ambiental do rompimento da barragem de Fundão e do conjunto de imposições judiciais já direcionadas à empresa Samarco, tomar medidas dotadas de mais efetividade, que não corram o risco de ser neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos distintos, além de contemplar o maior número de atingidos”.

<sup>21</sup> MARINONI, Luiz Guilherme et al. Novo Curso de Processo Civil. 3. ed. V. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 522. DIDER JR., Fredie, ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 121. BRAGA, Paula Sarno. Competencia Adequada. Revista de Processo, vol. 219, 2013, p. 13-42.

atos administrativos dos respectivos tribunais. Permitir que esses atos influenciem na abrangência da tutela do direito material constituiria indisfarçável comprometimento do princípio da legalidade. Qualquer tribunal poderia ampliar ou diminuir o alcance da decisão coletiva por simples ato administrativo.

Para além desse aspecto técnico, é importante evitar a dispersão de decisões judiciais, que pode gerar a quebra da isonomia de tratamento dos jurisdicionados. Podemos citar como exemplo a privatização da Companhia Vale do Rio Doce, ocorrida em 6 de maio de 1997, que acarretou mais de uma centena de ações (entre ações populares e ações civis públicas). O Supremo Tribunal Federal (Rcl 2.259) decidiu reunir todas as ações que propunham a suspensão do processo, para evitar decisões conflitantes sobre o mesmo tema. As ações foram então encaminhadas à Justiça Federal em Belém.

Outro exemplo recente é o desastre causado pelo rompimento da Barragem do Fundão, em Mariana, na Região Central de Minas, que acarretou milhares de ações repetitivas. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (CC 144.922) decidiu que a competência para julgar processos que envolvem a empresa Samarco Mineração no caso do rompimento da barragem do Fundão é da Justiça Federal de Minas Gerais, uma vez que o acidente envolveu atividade de mineração, de competência da União; afetou um rio federal, pertencente à União; e provocou danos em territórios de dois estados da Federação. A Justiça estadual deve ficar responsável apenas pelo julgamento de ações locais e pontuais, como forma de facilitar o acesso à Justiça das pessoas atingidas pelo desastre ambiental. O STJ notou que a complexidade do caso e as necessidades do direito material exigiam mais que uma simples aplicação formal de regras.

## **5 – A limitação territorial e os efeitos negativos sobre as partes e sobre o sistema de justiça**

Se é certo que a restrição dos efeitos da decisão coletiva evidentemente não faz sentido do ponto de vista das vítimas do ato ilícito, também é possível constatar que é deletéria ao sistema de justiça e, em última análise, às próprias expectativas legítimas do réu.

Do ponto de vista de um sistema de justiça, que precisa lidar com quase 80 milhões de processos em andamento ao custo de mais de R\$ 100 bilhões ao

ano, é difícil supor qual seria a vantagem em se exigir a tramitação de centenas de ações idênticas, uma em cada comarca ou, mesmo em uma interpretação generosa do texto, uma ação por estado da federação. É bom lembrar que, desses R\$ 100 bilhões, apenas R\$ 13,1 bilhões correspondem a custas, taxas e emolumentos. Logo, R\$ 86,9 bilhões de reais são extraídos dos impostos pagos pelo cidadão para manter o funcionamento da justiça. É difícil supor o que esse cidadão, que sequer utilizou o Judiciário e que convive com um sistema tributário fortemente regressivo, que penaliza os mais pobres, tem a ganhar com o aumento artificial de ações coletivas, complexas e custosas, em todo o país<sup>22</sup>.

Da perspectiva do réu, a limitação imposta até pode parecer vantajosa, uma vez que ele pode contar com a possibilidade de que alguma das ações locais não seja ajuizada e, com isso, ainda que ele seja culpado pela lesão, possa se apropriar parcialmente dos benefícios dela decorrentes. Essa, no entanto, é uma expectativa juridicamente ilegítima. Quem atua no mercado nacional, oferece seus produtos em todo o país e, com isso auferir lucro a partir de relações jurídicas travadas nacionalmente, travando relações jurídicas padronizadas e massificadas, não pode legitimamente pretender ser processado apenas localmente. Os efeitos nacionais da decisão são uma consequência lógica do caráter nacional das relações jurídicas sobre as quais o processo incide.

A ilegitimidade dessa pretensão de restrição aos efeitos do processo coletivo torna-se ainda mais patente quando se nota que ela só beneficia os causadores de grandes lesões. Uma mercearia que vende seus produtos apenas localmente estará sujeita a uma coisa julgada coletiva capaz de abarcar a integralidade dos seus negócios. Uma grande rede de hipermercados poderá causar danos massivos e se beneficiar do fato de fazer negócios em todo o país para evitar que um único processo possa abarcar a totalidade da lesão. Como é fácil perceber, não há como justificar essa distorcida lógica de quanto pior, melhor. Quanto mais lesão, menos responsabilidade.

Excluída essa expectativa ilegítima, o réu só pode se beneficiar dos efeitos nacionais da coisa julgada coletiva. Esse caráter nacional evita que ele tenha que se defender de diversas ações idênticas, tramitando em comarcas distintas, em todo o país e acarretando, com isso, custos processuais desnecessários. O réu

---

<sup>22</sup> BRASIL. Justiça em Números 2020: ano-base 2019. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020, p. 76-77.

também se imuniza do risco de ser compelido a adotar comportamentos distintos com relação a diferentes clientes, apenas em virtude da localidade em que eles vivem. Isso implica redução de custos administrativos e de riscos jurídicos. Logo, para o réu que não quer se apropriar ilegitimamente dos benefícios de seus atos ilícitos, a manutenção do atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça é benéfica.

Em síntese, não há nenhum interesse legitimamente protegido pela limitação dos efeitos da decisão coletiva, já afastada com a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Ela prejudica os autores, prejudica o sistema de justiça e, excluídas pretensões absolutamente ilegítimas, prejudica também o réu. Elevam-se os custos de transação para todas as partes, para o sistema de justiça e, em consequência, para a sociedade.

### **5.1 Exemplo empírico de prejuízos decorrentes das incertezas relacionadas ao alcance da coisa julgada coletiva**

Embora o Superior Tribunal de Justiça tenha, nos últimos anos, construído a interpretação de que a restrição territorial à eficácia da decisão coletiva, decorrente do art. 16 da LACP é inaplicável ao sistema processual coletivo atual, a incerteza que perdurou por anos quanto a essa questão acarretou, ao longo do tempo, a multiplicação de ações civis públicas idênticas ou similares, em todo o território nacional, sobre os mais variados assuntos.

Para demonstrar essa questão, realizamos uma pesquisa empírica no Sistema de Gestão e Acompanhamento das Ações Prioritárias da Advocacia Geral da União, em busca de ações relacionadas ao pagamento do benefício de prestação continuada (BPC), previsto no art. 203, inciso V, CF. As discussões e divergências giram em torno do conceito de necessidade estabelecido no art. 20, §3º, da Lei Orgânica da Assistência Social - Lei 8.742/93<sup>23</sup>.

No Julgamento da ADI 1.232/DF<sup>24</sup> adotou-se o entendimento de que o critério objetivo previsto no §3º, do art. 20 da LOAS não era inconstitucional. No

---

<sup>23</sup> Art. 20, §3º, da Lei 8.742/93: “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”.

<sup>24</sup> “CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO

Recurso Extraordinário n.º 275.140-5/SP, o STF reafirmou o entendimento de que o requisito imposto pela LOAS, de renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo, é obrigatório para concessão de benefício assistencial. O Superior Tribunal de Justiça assumiu o posicionamento de que o critério estabelecido no art. 20, §3º, da LOAS (Lei 8.742/93, alterada pela Lei 9.720/98), “não deve ser considerado a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade” ou “condição de miserabilidade do beneficiado”<sup>25</sup>. Houve mudança do posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 567.985/MT (Tema 27 de Repercussão geral), no sentido de que o critério não pode ser absoluto.<sup>26</sup>

Afastada a interpretação literal do referido dispositivo da LOAS, várias ACPs foram ajuizadas, discutindo a interpretação dos critérios de pagamento do BPC. Na referida pesquisa empírica constatamos a existência de 54 ações civis públicas discutindo o mesmo litígio coletivo. O Ministério Público Federal é o autor de 46 dessas demandas, seguido pela Defensoria Pública da União, que ajuizou 6 ações. O Município de Nova Trento propôs uma ação e o Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical, também uma.

Essas ações estão espalhadas por diversas subseções judiciárias federais no país. Há duas ações em Brusque/SC, três em Lajeado/RS, três em São Paulo/SP, três em São Carlos/SP, duas em Caxias do Sul/RS e uma ação em várias outras capitais e cidades do interior. Como se percebe, o litígio relativo aos critérios de cálculo do pagamento do BPC foi fragmentado em diversas ações, em todo o país.

---

ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.” (ADIN- 1232-1/DF – Tribunal Pleno – Relator Min. Ilmar Galvão e para o acórdão Min. Nelson Jobim - Julg. 27.8.1998 - DJ 1º.6.2001).

<sup>25</sup> (STJ - RESP n.º 1.112.557/MG – Terceira Seção – Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho - Julg. 28/10/2009 – DJE 20.11.2009)

<sup>26</sup> Destacamos do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes, o entendimento de que o critério objetivo da LOAS é visivelmente insuficiente para possibilitar a efetividade do benefício assistencial: “Se, antes da edição da Lei 8.742/93, o art. 203, inciso V, da Constituição Federal era despido de qualquer eficácia – o que a doutrina especializada costuma denominar de norma constitucional de eficácia limitada -, o advento da legislação regulamentadora não foi suficiente para dotá-lo de plena eficácia”.

O Tribunal Regional Federal da Terceira Região, em consonância com o RE 567.985/MT, também flexibiliza o critério, ao apreciar o Recurso de Apelação e Reexame Necessário nº 0024335-29.2002.4.03.6100/SP, destaca-se do voto condutor: “Nesse contexto de significativas mudanças econômico-sociais, as legislações em matéria de benefícios previdenciários e assistenciais trouxeram critérios econômicos mais generosos, aumentado para ½ do salário mínimo o valor padrão da renda familiar per capita. (...) Diversos programas de assistência social no Brasil utilizam atualmente o valor de ½ salário mínimo como referencial econômico para a concessão de benefícios: Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei 10.689/2003), do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), do Bolsa Escola (Lei 10.219/2001), do Bolsa Alimentação (MP 2.206-1/2001) e do Programa Auxílio-Gás (Decreto 4.102/2002).”

Esse cenário fez com que a União, que é responsável pelo benefício, bem como o INSS, que o operacionaliza, ficassem sujeitos a respeitar critérios de concessão distintos em localidades diversas do país.

Por exemplo, em virtude da decisão da ACP 2009.38.00.005945-2, a renda de outro BPC e de um benefício previdenciário de valor mínimo deve ser desconsiderada na análise de concessão do BPC, em todo o estado de Minas Gerais. Porém, essa decisão não estava vigente na Bahia. Logo, o cidadão residente em Salto da Divisa-MG faz jus a esse cálculo mais generoso, enquanto o habitante de Itapebi-BA, a 61 quilômetros de distância, não recebia o benefício, ainda que estivesse nas mesmas condições. De modo similar, a ACP 00000036120104047111/RS foi julgada procedente com o propósito de estabelecer outros critérios específicos de concessão do BPC apenas para os habitantes de Gramado Xavier, Herveiras, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Vale Verde e Vera Cruz, “prevalecendo o CEP de residência do requerente do benefício assistencial para aplicação do critério definido na determinação judicial”. É claro que, tratando-se de um benefício regulado em lei federal e disponível em todo o país, o CEP de residência do beneficiário deveria ser completamente irrelevante.

Nota técnica do Ministério do Desenvolvimento Social, de março de 2016, dava conta da pendência de apenas 17 ações civis públicas relativas ao BPC, número que, como observado, triplicou em quatro anos<sup>27</sup>. Com a ampliação do fluxo de informações, decorrente da universalização do processo eletrônico, do crescimento dos sites dedicados a notícias jurídicas e da ampliação da transparência da informação, um único litígio coletivo poderia, rapidamente, ser judicializado centenas de vezes, em todo o país.

Relevante notar que esses processos envolvem, como autor, o Ministério Público Federal e, como réus, a União e o INSS. Por essa razão, sua tramitação exige a remuneração, pelos cofres públicos federais, de um procurador da República, um advogado da União, um procurador federal, um juiz federal e as suas respectivas equipes de apoio, sistemas de informação etc. No caso das ações propostas pela Defensoria Pública da União, esse custo ainda é adicionado, dado que

---

<sup>27</sup> BRASIL. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2016. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NotaTecnica\\_n03\\_Judicializacao\\_BPC.PDF](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF). Acesso em 30.9.20.

o MPF continua funcionando como custos legis (art. 5º, §1º, da LACP). O erário federal, alimentado com os impostos pagos pelos cidadãos, custeia, portanto, a propositura, a defesa e o julgamento da causa. É difícil imaginar quais seriam os benefícios públicos de reproduzir essa estrutura em todas as localidades do país. Assim, inclusive em termos econômicos, é acertada a decisão de afastar a restrição territorial da coisa julgada coletiva.

## **6 – Consenso acadêmico: o Anteprojeto de nova Lei das Ações Coletivas no Brasil**

Em 2020, o Conselho Nacional de Justiça designou uma comissão de juristas<sup>28</sup> para estudar e elaborar um anteprojeto de nova lei da ação civil pública. A iniciativa é de reconhecida importância, embora haja dissensos quanto ao teor do documento final aprovado (os autores deste trabalho discordam de diversos de seus dispositivos). Destacamos que a questão debatida neste texto foi apreciada e recebeu da Comissão proposta de dispositivo legal nos termos do entendimento sustentado pelo Superior Tribunal de Justiça e confirmado pelo Supremo Tribunal Federal. Consta do teor do anteprojeto:

Art. 25. A sentença de mérito proferida na ação coletiva, de procedência ou improcedência, fará coisa julgada material (...)

Art. 26. A eficácia da sentença e a coisa julgada operar-se-ão erga omnes, em todo o território nacional.

Logo, conquanto se reconheça que a tutela coletiva é um tema que inspira recorrentes divergências entre os autores, há inegável consenso no sentido de que os efeitos da sentença não se limitam ao território do órgão que a proferiu.

## **V – CONCLUSÕES**

Sempre presentes as lições da Professora Ada Pellegrini Grinover, de

---

<sup>28</sup> O grupo de trabalho no âmbito do CNJ que formulou a proposta foi instituído por meio da Portaria nº 152/2019, assinada pelo ministro Dias Toffoli, e coordenado pela ministra Maria Isabel Gallotti (STJ). Integraram o grupo os conselheiros do CNJ Maria Tereza Uille e Henrique Ávila, os ministros Luiz Alberto Gurgel de Faria (STJ) e Bruno Dantas (TCU), o desembargador federal Aluísio Gonçalves de Castro Mendes (TRF2), o desembargador Sérgio Seiji Shimura (TJSP), o secretário Especial de Programas do CNJ, Richard Pae Kim, o juiz de direito Rogério Marrone de Castro Sampaio (TJSP), o promotor de Justiça Ricardo de Barros Leonel (Ministério Público de São Paulo), e os advogados Fredie Souza Didier Júnior, Georges Abboud, Humberto Theodoro Júnior, Patrícia Miranda Pizzol, Teresa Celina de Arruda Alvim e Welder Queiroz dos Santos.

que as linhas mestras dos processos coletivos e os princípios gerais que o regem não podem ser involutivos.<sup>29</sup>

À luz dessa inspiradora referência, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a coisa julgada na ação coletiva é ampla, definindo-se pela extensão do direito material litigioso, não pela análise da competência jurisdicional do juiz prolator da decisão. Competência jurisdicional é um conjunto de critérios pautados na distribuição de processos entre juízes, não tendo qualquer relação com o alcance das decisões por eles proferidas.

Conclui-se que o Supremo Tribunal Federal, andou bem por manter a compreensão adotada pelo STJ ao julgar o Tema 1.075.

Essa decisão contribui para a distribuição eficaz dos recursos públicos aplicados pelos cidadãos no sistema de justiça, permitindo a solução uniforme e isonômica das controvérsias. Além de evitar, também, que o réu seja obrigado não apenas a se defender em diversas ações distintas, quanto também a adotar comportamentos divergentes em relação a pessoas que deveriam ter o mesmo direito, apenas porque o seu CEP de residência é distinto.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. Justiça em Números 2020: ano-base 2019. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020, p. 76-77.

BUENO, Cassio Scarpinella. O Poder Público em Juízo. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUENO, Cassio Scarpinella. A Ação Civil Pública e o Poder Público. Universitária: Revista do Curso de Mestrado em Direito das Faculdades Integradas Toledo de Araçatuba, vol. 4, n. 1. Editora da Universidade: Araçatuba, julho de 2004.

CASTRO MENDES, Alúcio Gonçalves. Ações Coletivas no direito comparado e nacional, São Paulo: RT, 2002.

GOMES JR, Luiz Manoel. Curso de Direito Processual Civil Coletivo. 2 ed. São Paulo: SRS Editora, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública refém do autoritarismo. Revista de Processo vol. 96. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro-

---

<sup>29</sup> A ação civil pública refém do autoritarismo. Revista de Processo vol. 96. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, outubro-dezembro de 1999, p. 36

dezembro de 1999.

MARINONI, Luis Guilherme. *Novas Linhas do Processo Civil*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MARINONI, Luiz Guilherme et al. *Novo Curso de Processo Civil*. 3. ed. V. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NERY JR., Nelson e NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil extravagante em vigor*. São Paulo: RT, 2003.

NOLASCO, Rita Dias. *Contornos Nucleares da Execução Coletiva*. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

VITORELLI, Edilson. *O Devido Processo Legal Coletivo: Dos Direitos aos Litígios Coletivos*. São Paulo: RT, 2016.

VITORELLI, Edilson; ZANETI JR, Hermes. *O futuro do processo coletivo: considerações sobre relatório analítico propositivo do Conselho Nacional de Justiça*. *Revista de Processo*. vol. 295. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ZANETI JR., Hermes; VITORELLI, Edilson; PASSAMANI, Brígida e LINO, Daniela. *Ainda e Sempre os Limites Territoriais da Coisa Julgada Coletiva: os horizontes do tema de repercussão geral 1.075*. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes. *Casebook de Processo Coletivo*. Vol. 1. São Paulo: Almedina, 2020.

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