



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
1º OFÍCIO DO NTC**

**EXMO. SR. JUIZ FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 10051976020194013500
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉ: AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu membro que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem perante esse Juízo, com fundamento no art. 1.009 do Código de Processo Civil, interpor recurso de

APELAÇÃO

contra a sentença de ID 14390634, proferida na ação civil pública proposta em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR**.

Requer o recebimento do presente recurso e, após os trâmites do art. 1.010 do CPC, sua remessa ao egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região para regular processamento.

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

assinado eletronicamente

MARIANE GUIMARÃES DE MELLO OLIVEIRA

EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

COLENDIA TURMA

ÍNCLITO DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR

1- SINOPSE DO PROCESSO

O Ministério Público Federal propôs, perante o Juízo da 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado de Goiás, ação civil pública, em face da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), na qual requereu que seja deferida a tutela provisória de urgência para declarar a inaplicabilidade para o tratamento de autismo da limitação das sessões de psicoterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e fisioterapia para reabilitação no retardo do desenvolvimento psicomotor, previstas na Resolução nº 428/2017, anexo II, por inviabilizar o tratamento minimamente eficaz a esses indivíduos, sendo, portanto, inconstitucional por ferir o direito à saúde insculpido no art. 196 da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei nº 8.080/90 e o art. 3º, inciso III da Lei nº 12.764/2012: em sendo deferida a tutela acima requerida, seja determinada à ANS que, no prazo de até 20 (vinte) dias, dê ampla divulgação em seu site para conhecimento público e oficie todas as operadoras de Planos Privados de Saúde do teor da decisão; a citação da Agência Nacional de Saúde -ANS para, querendo, contestar a presente ação, no prazo legal, sob pena de revelia; no mérito, seja determinada à Agência Nacional de Saúde - ANS que altere sua Resolução nº 428/2017, no prazo de até 180 (cento e oitenta dias), ou em prazo determinado pelo Juízo, a fim de que supra a omissão referente à falta de protocolos clínicos específicos e eficazes para o tratamento dos usuários dos Planos Privados de Saúde acometidos de Transtorno do Espectro Autista-TEA, à luz dos preceitos estabelecidos na Resolução nº 439/2018, balizado nos tratamentos internacionalmente reconhecidos, especialmente na Análise Aplicada do Comportamento-ABA, a exemplo do Protocolo Clínico de Diretrizes Terapêuticas-PCDT aprovado pelo Ministério da Saúde-

CONITEC (Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS), e, alternativamente, seja a Agência Nacional de Saúde - ANS compelida a editar, no mesmo prazo, uma nova resolução específica que supra a omissão existente na RN nº 428/2017 de protocolos clínicos específicos e eficazes no tratamento do autista; seja cominada, para o caso de descumprimento das obrigações supra, multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), inobstante a apuração do crime previsto no art. 8º, inciso V, da Lei nº 7843/89, por deixar de cumprir, retardar ou frustrar, sem justo motivo, a execução de ordem judicial expedida nessa ação civil, a ser revertida para o Fundo de Direitos Difusos, em cumprimento ao art. 13 da Lei nº 7.347/85; ao final, seja julgado procedente o pedido, renovando-se na sentença os efeitos da tutela provisória concedida, para que seja mantido seus efeitos até o trânsito em julgado da presente ação.

Intimada para apresentar a manifestação prévia do art. 2º da Lei nº 8.437/92, a ANS pugnou pela improcedência dos pedidos exordiais.

O ínclito Juízo *a quo* proferiu decisão interlocutória em que limitou os efeitos do julgado aos limites territoriais do Estado de Goiás, com fundamento no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, bem como denegou a tutela provisória requerida sob o fundamento de que não haveria probabilidade do direito.

Contra essa decisão, o MPF interpôs o Agravo de Instrumento nº 1033293-12.2019.4.01.0000, em curso perante a 6ª Turma desse e. Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Citada, a ANS não apresentou resposta tempestiva, ao que o magistrado de primeira instância declarou a revelia do ente público; todavia, sem aplicar seus efeitos endoprocessuais.

Por fim, foi proferida a sentença de ID 14390634, cujo dispositivo ora se transcreve:

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pleito inicial, para declarar a inaplicabilidade para o tratamento de autismo da limitação mínima, e muito menos máxima, prevista na Resolução nº 428/2017 (Anexo II), no que toca precisamente a consultas/sessões de psicoterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional e fisioterapia para reabilitação do retardo do desenvolvimento psicomotor de pessoas portadoras de Transtorno do Espectro Autista (TEA), usuárias de planos privados de assistência à saúde, garantindo-se-lhes que o número de consultas/sessões em referência seja ilimitado, observando-se apenas a prescrição do profissional de saúde responsável pelo atendimento/tratamento da pessoa portadora de autismo.

De consequência, condeno a ANS nas obrigações de fazer consistentes em dar ampla divulgação desta sentença em seu site, para conhecimento do público em geral, bem como em comunicar todas as operadoras de Planos Privados de Saúde que operam no Estado de Goiás acerca deste ato.

Sem honorários advocatícios e sem custas, posto que não verificada má-fé (artigos 17 e 18 da LACP).

2- DAS RAZÕES DE FATO E DE DIREITO:

2.1. DA TEMPESTIVIDADE

A presente apelação é tempestiva, razão pela qual deve esse egrégio Colegiado dela conhecer e dar regular processamento.

Note-se que os autos eletrônicos foram remetidos para vista pessoal do membro do *Parquet* Federal, por interoperabilidade entre os Sistemas PJe da Justiça Federal e Único do MPF, em 17 de abril de 2020.

É de relevar-se ainda que os prazos processuais foram suspensos até o dia 30 de abril de 2020, por força do art. 5º da Resolução nº 313/2020 do Conselho Nacional de Justiça.

Portanto, o presente recurso é interposto, nesta data, dentro de seu prazo legal (art. 1.003, *caput* e §5º c/c art. 183 do CPC).

2.2. DO MÉRITO:

2.2.1. DA INAPLICABILIDADE DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA SENTENÇA COM FUNDAMENTO NO ART. 16 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A REPERCUSSÃO GERAL DE TEMA 1.075 NO STF

Ora, a decisão do Juízo *a quo* de limitar os efeitos do julgado ao território do Estado de Goiás, com fundamento no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, não merece prosperar. Contra essa decisão este órgão ministerial insurgiu-se em agravo de instrumento e, novamente, neste recurso de apelação.

Apesar da celeuma constatada nas cortes de justiça e nas cátedras doutrinárias quanto à aplicação do art. 16 da Lei da Ação Pública (LACP), com a redação dada pela Lei nº 9.494/97, torna-se necessário diferenciar os conceitos de coisa julgada e os limites subjetivos da coisa julgada. Neste sentido é a lição doutrinária:

Um exemplo pode ser bastante esclarecedor do equívoco de se tentar limitar os efeitos de uma decisão, e assim também a coisa julgada, à área abrangida

pela “competência territorial do órgão prolator”. Basta imaginar uma demanda de divórcio de um casal. Não é possível pretender, por lei, limitar os efeitos da respectiva decisão, em razão da competência territorial, material ou outra, do órgão julgador. Aceitar essa possibilidade (como um caso de limitação da coisa julgada) implicaria supor que a decisão de divórcio somente vinculasse, então, os outros juízes da mesma comarca, da mesma competência material, da mesma competência funcional ou da mesma competência em razão do valor da causa; alterado algum desses critérios, a decisão não mais seria “eficaz”, podendo qualquer outro juiz desconsiderá-la. Pior ainda seria aceitar que existiria uma limitação dos efeitos da sentença, e não simplesmente de sua imutabilidade, de modo que o divórcio decretado fosse dotado de eficácia apenas nos limites da comarca, ou seja, se uma das partes divorciadas estivesse em outra localidade do país, voltaria a ser casada (já que ineficaz em outro lugar a decisão desconstitutiva).

Obviamente, a hipótese acima é absurda. As decisões judiciais surtem os efeitos que foram programados para surtir, independentemente de qualquer limite. É inviável limitar os efeitos dentro de determinado território, simplesmente porque as relações jurídicas que sofrem a incidência desses efeitos não ficam restritas a nenhum território. Por exemplo, um contrato é um contrato, a propriedade é a propriedade, sem qualquer vinculação ou subordinação ao foro em que devem ser propostas eventuais demandas a respeito.

Já Liebman (2006, p. 121) deixou bem claro que uma coisa é a eficácia da sentença, e outra é a autoridade da coisa julgada. Inclusive, o problema da extensão subjetiva dos efeitos da sentença é distinto e logicamente anterior ao dos limites subjetivos da coisa julgada: “todos, sem distinção, se encontram potencialmente em pé de igualdade de sujeição a respeito dos efeitos da sentença, efeitos que se produzirão efetivamente para todos aqueles cuja posição jurídica tenha qualquer conexão com o objeto do processo”, tendo em conta o “caráter público universalmente reconhecido à administração da justiça” (Liebman, 2006, p. 123 e 125). Como já mencionado, a eficácia da sentença relaciona-se com a ideia de que, como ato do Estado, a decisão é eficaz em relação a todos, sejam partes, sejam terceiros. Assim é que os efeitos que vêm a “atualizar-se” são sempre *erga omnes* (Baptista da Silva, 1988, p. 107), sem vinculação com a competência do órgão prolator da decisão (competência esta que apenas serviu de critério para definir quem exerceria a jurisdição, como o próprio Estado, naquele caso concreto) ou com a coisa julgada. (MOREIRA, Egon Bockman *et alii*. Comentários à lei da ação civil pública. 2. ed. em e-book. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.)

A questão não passou despercebida ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), pelo contrário, nota-se que aquele tribunal superior já se manifestou diversas vezes quanto à aplicabilidade do art. 16 da LACP. Em relação à evolução jurisprudencial do STJ sobre o tema, vale a lição do doutrinador e procurador da República Edilson Vitorelli:

Em síntese, o entendimento no STJ a partir do Recurso Especial Repetitivo n.º 1.243.887/PR e do EREsp n.º 1.134.957/SP para afastar a limitação territorial na Ação Civil Pública do IDEC baseia-se nos seguintes argumentos: a) O alcance da sentença proferida em ação civil pública deve levar em consideração o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor acerca da extensão do dano e da qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo, especificamente os arts. 93 e 103 do CDC; b) Diante desses dispositivos legais, os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo. A questão principal, portanto, é o alcance objetivo (“o que se decidiu”) e subjetivo (“em relação a quem se decidiu”). Esse é o entendimento que atinge o real e legítimo propósito das ações coletivas, que é viabilizar um comando judicial célere e uniforme – em atenção à extensão do interesse metaindividual objetivado na lide;

O que o STJ fez foi harmonizar a interpretação do art.16 da LACP com as regras de tutela coletiva previstas no Código de Defesa do Consumidor: interpretação de lei federal com base em preceitos de lei também federal, como sói acontecer quando se tem um microsistema legal. A partir disso, entendeu-se que o comando da sentença recai sobre o que se decidiu (condenação sobre dano de extensão local, regional ou nacional, art. 93 CDC) e para quem se decidiu (limites subjetivos, art.103 do CDC), independentemente de limitação territorial. Não se tornou necessária qualquer manifestação sobre a constitucionalidade ou não do art. 16 da LACP, porque o microsistema do processo coletivo constitui parâmetro interpretativo que, sozinho, resolve a controvérsia sobre os limites territoriais da coisa julgada coletiva. Em outras palavras, fica claro que a interpretação conferida ao art. 16 da LACP, no Recurso Especial Repetitivo n.º 1.243.887/PR e no EREsp n.º 1.134.957/SP, foi feita a partir do microsistema do processo coletivo, em específico a partir do art. 93 do CDC (competência e extensão do dano) e art. 103 do CDC que estabelece o regime da coisa julgada no processo coletivo. (VITORELLI, Edilson *et al.* Ainda e Sempre os Limites Territoriais da Coisa Julgada Coletiva: os horizontes do tema de repercussão geral 1.075. Este artigo é resultado das atividades do Grupo de Pesquisa “Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo” (FPCC), vinculado à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq)

Nada obstante, é sabido que o Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da questão lançada nos autos do Recurso Extraordinário n.º 1101937, qual seja: *"Tema 1075 - Constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator"*.

Na ocasião, o relator Ministro Alexandre de Moraes determinou a suspensão de todos os feitos em que a questão estivesse sendo discutida. Mas, em decisão monocrática

referentes aos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 1101937, o ilustre magistrado consignou:

Decisão

Trata-se de Embargos de Declaração contra decisão que decretou a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes que tratem da questão em tramitação no território nacional.

Sustenta a embargante que há omissão no decisum, haja vista que não está claramente definido o alcance do sobrestamento.

As Petições 24.802 e 26.049/2020 trazem questionamentos semelhantes.

É o relatório. Decido.

A Petição 26.049/2020 foi apresentada por parte estranha aos autos. Não estando presentes os requisitos para sua admissão como terceira interessada, a postulação não merece ser conhecida.

Quanto aos embargos declaratórios, a decisão embargada não apresenta nenhum dos vícios passíveis de correção por meio de embargos de declaração, a saber, omissão, contradição, obscuridade ou erro material.

A respeito dos pontos agitados pelo embargante, convém esclarecer: serão suspensos os processos nos quais esteja pendente de deliberação a aplicação do art. 16 da Lei 7.347/1985.

A diretriz vale para processos em qualquer grau de jurisdição; seja qual for a fase em que estejam (conhecimento, cumprimento de sentença, ou execução); independentemente da matéria em discussão; individuais ou coletivos.

Agora, uma observação se faz necessária: os processos em que tal questão não tenha sido invocada, **ou sobre a qual já exista decisão preclusa, evidentemente não devem ser paralisados.**

Reitere-se: a ordem de suspensão também alcança processos em fase de cumprimento de sentença, ou de execução, além de ações rescisórias – DESDE QUE, NESSES ESPECÍFICOS PROCEDIMENTOS, TENHA SIDO SUSCITADA A APLICAÇÃO DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, E QUE ESTA QUESTÃO AINDA NÃO ESTEJA DEFINITIVAMENTE RESOLVIDA.

Finalmente, é permitido aos órgãos julgadores decidir a incidência do art. 16 da Lei 7.347/1985, desde que a fundamentação seja alheia aos argumentos colocados em jogo neste leading case. Exemplificativamente: a alegação é intempestiva, ou preclusa.

Excetuadas estas motivações, absolutamente estranhas ao que se discute neste RE com repercussão geral, cabe enfatizar, pela última vez: não deve prosseguir qualquer processo em que tenha sido aventada a aplicabilidade, ou não, do art. 16 da Lei 7.347/1985, se tal ponto estiver na expectativa de solução definitiva.

Por todo o exposto, ACOLHO OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, SEM EFEITOS INFRINGENTES, APENAS PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS. (RE/1101937 - Emb. Decl. no Recurso

Extraordinário, Min. Alexandre De Moraes, DJ Nr. 111 do dia 07/05/2020.
(destacamos)

Além da longa controvérsia já travada na doutrina, no Superior Tribunal de Justiça e também no próprio Supremo Tribunal Federal, a decisão de reconhecimento de repercussão geral do RE nº 1101937, ao qual se atribuiu o Tema 1075, traz novo revés às já turbulentas águas tenebrosas da interpretação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. A respeito dessa questão cumpre trazer ao conhecimento dessa Corte as conclusões trazidas por Edilson Vitorelli *et alii*, no supracitado artigo, que ora se transcreve novamente:

O desenvolvimento do texto pautou-se na análise de duas questões: 1) saber se é aplicável a Tese 499 do STF ao caso-precedente da Corte Especial do STJ no EREsp 1.134.957/SP, que decidiu que as decisões nas ações coletivas não estariam restritas aos limites territoriais do órgão prolator da decisão em nenhuma das espécies de direito coletivo lato sensu, devendo a extensão da decisão corresponder ao grupo tutelado; 2) enfrentar a aplicabilidade da decisão em Medida Cautelar na ADI 1576 e existência ou inexistência de divergência entre a decisão do Superior Tribunal de Justiça no EREsp 1.134.957/SP e a decisão da Medida Cautelar na ADI 1576-MC. Quanto ao primeiro ponto, os argumentos desenvolvidos demonstraram que não há contrariedade entre o precedente da Corte Especial do STJ sobre os limites territoriais da coisa julgada coletiva (EREsp 1.134.957/SP) e o Tema 499 do STF. Os precedentes aplicam-se a situações fático-jurídicas diversas: o Tema 499 restringe-se aos fatores materiais do RE 612.043/PR, esclarecidos pelo próprio STF, que são as ações coletivas por representação processual ou “ações coletivas de rito ordinário” (5º, XXI, da Constituição Federal), em que há tutela de direito alheio em nome alheio, ao passo que o precedente do STJ em Corte Especial aplica-se às ações civis públicas (substituição processual), em que há tutela em nome próprio de direito alheio.

Quanto ao segundo ponto, demonstrou-se que é preciso compreender exatamente o que decidiu o STJ no EREsp 1.134.957/SP e qual o alcance da decisão do STF na ADI-MC 1576. A decisão da Corte Especial do STJ não realizou interpretação constitucional sobre o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, mas apenas harmonizou o dispositivo em relação às regras do Código de Defesa do Consumidor ao microsistema da tutela coletiva, a partir do argumento de que o alcance da sentença proferida em ação civil pública deve levar em consideração o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor acerca da extensão do dano e da qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo, especificamente o art. 93 do CDC e art. 103 do CDC. Não se tornou necessária qualquer manifestação sobre a constitucionalidade ou não do art. 16 da LACP, porque o microsistema do processo coletivo constitui parâmetro interpretativo que, sozinho, resolve a controvérsia sobre os limites territoriais da coisa julgada coletiva. Mas, para além da interpretação infraconstitucional do STJ, verifica-se a precariedade da decisão do STF na ADI-MC 1576. A constitucionalidade do art. 16 da LACP é um obiter dictum não efetivamente enfrentado pelo STF na ADI-MC

1576, especialmente por fazer parte de uma medida cautelar que restou prejudicada no mérito e que não foi sequer deferida liminarmente em relação ao tema dos limites territoriais da coisa julgada coletiva, o que reitera a inexistência de efeito vinculante da decisão conforme reiterado entendimento do Supremo Tribunal Federal. Adicionalmente, foi possível verificar que, ao julgar o tema de repercussão geral 715 e, depois, em centenas de outras decisões, o STF firmou precedente vinculante no sentido de que a definição dos limites da coisa julgada coletiva é matéria de índole infraconstitucional, que não está na esfera de análise da Suprema Corte.

Anotaram-se diversas estranhezas relacionadas ao reconhecimento de repercussão geral ao Tema 1.075, sem que houvesse referência ao precedente vinculante anterior, bem como a outras decisões que reafirmaram a tese nele definida. Concluiu-se que seria inapropriado que o STF pretendesse, agora, reconsiderar o status constitucional da questão, quando a única modificação pela qual a controvérsia passou foi a identidade das partes litigantes. Um sistema de precedentes é embasado pelo binômio autoridade-estabilidade, sendo que a alteração de precedentes deve ser exceção, não regra. Finalmente, demonstrou-se que, ainda que o mérito do Tema 1.075 seja analisado, a conclusão mais adequada é a inconstitucionalidade da restrição da coisa julgada aos limites da competência territorial do órgão prolator, pela vedação constitucional de restrição a uma técnica processual que é desenhada exclusivamente para resguardar direitos fundamentais. Restrições a direitos fundamentais somente são possíveis a partir de outros direitos fundamentais, por força dos limites dos limites aos direitos fundamentais a restrição não é proporcional e é irrazoável, deve preservar-se a norma que seja mais protetiva dos grupos atingidos. Para além disso, uma reflexão geral, se o direito é mesmo, como imortalmente afirmava Reale, fato, valor e norma, o julgamento do Tema 1.075 deve ser encarado também sob o prisma do questionamento: quem ganha com a limitação territorial da coisa julgada? (VITORELLI, Edilson *et al.* Ainda e Sempre os Limites Territoriais da Coisa Julgada Coletiva: os horizontes do tema de repercussão geral 1.075. Este artigo é resultado das atividades do Grupo de Pesquisa “Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo” (FPCC), vinculado à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq)

Além disso, o microssistema processual coletivo brasileiro abrange outras normas além dessa. Importa aqui destacar que esta ação visa a tutela dos direitos dos consumidores autistas de planos de saúde suplementar regulados pela ANS.

Portanto, tratando-se de relação de consumo, é imperioso a aplicação do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor que assim dispõe:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar

outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

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

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

Assim, como demonstrado acima, não existe justificativa razoável para limitação dos benefícios do provimento jurisdicional apenas aos consumidores do Estado de Goiás, pois o dano aos direitos consumeristas ocorre em todo o território nacional, razão pela qual a *res judicata* deve abranger todas as relações jurídicas prejudicadas no Brasil.

2.2.2. DA INAPLICABILIDADE DA SUSPENSÃO DETERMINADA NO RE Nº 1101937 À PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Apesar de o Supremo Tribunal Federal, em reconhecimento de repercussão geral nos autos do RE nº 1101937, ter determinado a suspensão dos processos em que se discute a extensão nacional dos efeitos da *res judicata*, essa decisão não pode prejudicar a aplicabilidade imediata da sentença do Juízo da 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Goiás.

Como já foi apontado acima, a r. sentença determinou que seus efeitos apenas fossem aplicados aos contratos de saúde suplementar de operadoras de planos de saúde que operam no Estado de Goiás e aos consumidores que residem nesta unidade da federação. Nesse Estado, portanto, ao menos, a eficácia territorial é incontroversa. O que se discute nessa apelação e no agravo é tão somente a ampliação desse alcance.

O entendimento diverso, de que a ação não poderia prosseguir, traria efeitos nefastos à coletividade e abalaria os próprios fundamentos do microssistema processual de tutela coletiva, tornando sem qualquer efeito todo o Capítulo IV do Código de Defesa do Consumidor!

2.2.3. DA APLICAÇÃO IMEDIATA DA SENTENÇA

Como é cediço, as decisões proferidas em ação civil pública são aplicáveis

imediatamente, não havendo efeito suspensivo automático aos recursos interpostos, conforme interpretação *a contrario sensu* do art. 14 da Lei da Ação Civil Pública, que assim dispõe:

Art. 14. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

Portanto, não há possibilidade de a sentença causar dano irreparável às operadoras de plano de saúde, ao contrário, dano irreparável haverá aos consumidores autistas, caso a decisão seja suspensa ou sua eficácia seja suspensa por essa Corte Federal.

Vale ressaltar que este órgão ministerial não se insurge quanto aos demais dispositivos da sentença, devendo, portanto, o *decisum* ser mantido incólume quanto aos demais pedidos, até que sobrevenha uma regulação espontânea da ANS de um protocolo específico e adequado para o tratamento dos pacientes com TEA na saúde suplementar.

3. DO PEDIDO

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer a esse e. Tribunal Regional Federal seja a presente apelação conhecida e regularmente processada, para reformar parcialmente a r. sentença ora vergastada a fim de que:

1) seja afastada a limitação dos efeitos da sentença proferida na ACP originária apenas às operadoras de planos de saúde que operem em Goiás, aplicando-a em todo o território nacional, trazendo ao reexame dessa a Corte a decisão, especialmente para fins de pré-questionamento, nos termos do art. 1.025 do CPC;

2) alternativamente, caso essa Corte entenda estar impossibilitada, no momento, de decidir quanto aos limites territoriais do julgado, sejam mantidos os efeitos da sentença do Juízo da 2ª Vara Federal Cível de Goiás, com aplicação imediata no Estado de Goiás, inclusive na hipótese de apelação da ANS.

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

assinado eletronicamente

MARIANE GUIMARÃES DE MELLO OLIVEIRA

PROCURADORA DA REPÚBLICA

Ainda e Sempre os Limites Territoriais da Coisa Julgada Coletiva: os horizontes do tema de repercussão geral 1.075

Still and Always the Geographic Boundaries of Res Judicata in the Collective Redress: horizons for the General Repercussion Theme 1.075

Hermes Zaneti Jr.¹
Edilson Vitorelli²
Brígida Roldi Passamani³
Daniela Bermudes Lino⁴

Resumo: O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento, em 2016, através da Corte Especial, que as decisões nas ações coletivas não estariam restritas aos limites territoriais do órgão prolator da decisão, afirmando, através de uma interpretação sistêmica do microsistema da tutela coletiva, que a limitação não se aplica a nenhuma espécie de direito coletivo *lato sensu* e que a extensão da eficácia da decisão deve corresponder à extensão do próprio grupo tutelado. Posteriormente, analisando o problema da legitimidade processual para a liquidação e execução, o Supremo Tribunal Federal decidiu que as ações por representação processual, as quais denomina “ações coletivas de rito ordinário”, tem a eficácia subjetiva da coisa julgada limitada territorialmente e exige-se a autorização assemblear para as associações atuarem em nome dos filiados (Tema 499). Em outro momento adiante, o STF afirmou a ausência de questão constitucional relativa à questão da limitação territorial da eficácia da coisa julgada coletiva (Tema 715). Quando tudo parecia solucionado, o Tribunal reconheceu a repercussão geral da mesma matéria, no Tema 1.075, determinando 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), independente da matéria em discussão, ações individuais e coletivas, que pretendam fazer valer a atribuição de efeitos nacionais. O presente

¹ Professor Adjunto de Direito Processual Civil na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela *Università degli Studi di Roma Tre* (UNIROMA3). Doutor em Direito Processual pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutorado pela *Università degli Studi di Torino* (UNITO). Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo.

² Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia, com estudos no Max Planck Institute for Procedural Law (Luxembourg). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Visiting scholar na Stanford Law School. Visiting researcher na Harvard Law School (USA). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor na graduação e no mestrado da Universidade Católica de Brasília. Professor e orientador pedagógico na Escola Superior do Ministério Público da União. Procurador da República. É o único autor brasileiro vencedor do prêmio Mauro Cappelletti, concedido a cada quatro anos, pela International Association of Procedural Law, ao melhor livro sobre processo no mundo.

³ Mestranda em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo. Pós-graduada em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Membro-pesquisadora do Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo FPCC/UFES e ao Laboratório de Processo e Constituição - LAPROCON. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado do Espírito Santo. E-mail: brigidapassamani@gmail.com

⁴ Mestranda em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo - FPCC/UFES e ao Laboratório de Processo e Constituição - LAPROCON. Assessora Técnica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. danielabermudesl@gmail.com

artigo busca reconstruir essa controvérsia e sustentar que o regime da coisa julgada coletiva independe dos limites territoriais do órgão prolator da decisão.

Palavras-chave: Coisa julgada; Limites territoriais; Precedente vinculante; Controle de constitucionalidade.

Abstract: The Brazilian Supreme Court (STF) decided, through Thesis 499 of the Brazilian *writ of certiorari*, that in case of procedural representation, which are called "class actions for ordinary rite", the subjective efficacy of the *res judicata* is territorially limited and requires the authorization for civil associations to act on behalf of affiliates. Faced with the doctrinal and jurisprudential confusion surrounding the precedent, the STF was obliged to reaffirm that the decision did not apply to "ação civil pública", the Brazilian class actions, because in that case the standing to sue is based in procedural substitution (*sostituzione processuale*). At the same time, the Superior Tribunal de Justiça (STJ) decided in 2016 through the full bench (Special Court) that decisions in the Brazilian class actions would not be restricted to the territorial limits of the decision-making court, stating, through a systemic interpretation of the law concerning collective procedures, that the limitation is not applied to any kind of collective rights *lato sensu* (transubstantive rights) and that the extension of the decision must correspond to the protected group itself. Afterwards, the STF recognized the problem regarding *res judicata* in class litigation did not have constitutional relevance (Thesis 715), which, apparently, would set the question. Nevertheless, recently, the Court not only recognized general relevance of this same question (Theme 1.075), but also ordered a stay in all class actions that are requiring national effects, in the entire country. This paper analyzes this conundrum and affirms that it is preposterous to try to define *res judicata* from the standpoint of the territorial boundaries of the jurisdiction of the judge.

Keywords:

1. Introdução⁵

O título deste ensaio é uma homenagem aos professores Barbosa Moreira e Ovídio Araújo Baptista da Silva, lembrando os textos de sua célebre polêmica sobre a coisa julgada. Aqui, todavia, o problema tem menores contornos doutrinários e intelectuais. Ele parte de uma alteração legislativa casuística e, de algum modo, desastrada, que insiste em repercutir na jurisprudência dos tribunais pátrios.

O propósito do trabalho é debater uma história longa e, até certo ponto, funesta, do ordenamento jurídico brasileiro: a tentativa de limitar a eficácia da coisa julgada coletiva. O problema que esse constructo apresentava era fácil de perceber: a coisa julgada coletiva era boa demais. Ela resolvia problemas demais e, no Brasil, é comum que não se queira que os problemas sejam resolvidos. Então, a história da coisa julgada coletiva é, de alguma maneira, um retrato de parte da história do Brasil. As nossas *class actions* são vítimas do próprio sucesso.

⁵ Este artigo é resultado das atividades do Grupo de Pesquisa "Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo" (FPCC), vinculado à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/0258496297445429>). O FPCC é membro fundador da ProcNet – Rede Internacional de Pesquisa Justiça Civil e Processo Contemporâneo.

O ponto atual da história é o Tema de Repercussão Geral 1.075, que, em 2020, determinou a suspensão de todas as ações civis públicas que tenham a pretensão de estabelecer eficácia nacional para a coisa julgada. Trinta e cinco anos depois da edição da LACP, os nossos tribunais parecem, ainda, incapazes de fazer as pazes com esse instituto, enquanto os direitos fundamentais do cidadão aguardam para serem tutelados.

O tema é, portanto, absolutamente atual e merece ser contemplado em todos os seus detalhes, a fim de que a Ciência do Direito possa fornecer uma resposta para a decisão que, no momento em que estas linhas foram finalizadas, ainda estava por vir.

2. O art. 16 da Lei de Ação Civil Pública e sua leitura pelo Superior Tribunal de Justiça

2.1 A literalidade do texto do art. 16: de 1997 a 2011

A atual redação do art. 16 da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) dispõe que “a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator”. Essa redação foi fruto de reforma, no ano de 1997, quando o Governo Federal editou a Medida Provisória 1.570/97, que após ser reeditada por cinco vezes, foi convertida na Lei nº 9.494/9714. A partir desse momento, concretizou-se a tentativa de cindir a coisa julgada nas ações coletiva, com o claro intuito de frear a tutela coletiva e a efetividade de suas decisões. O enunciado, claramente, desnatura todo o sistema de extensão subjetiva dos efeitos das decisões coletivas. É, por isso, claramente inconstitucional. Nem mesmo por Emenda à Constituição seria possível eliminar o acesso à justiça de parte do grupo por questões territoriais, consagrado como garantia fundamental no art. 5º, XXXV. Toda restrição de direito fundamental exige um argumento de direito fundamental em contrário e no caso não há.⁶ A questão, portanto, poderia ser resolvida de modo breve e simples.

Em realidade, a limitação territorial da coisa julgada coletiva prevista na redação do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública é uma das maiores impropriedades legislativas já criadas no Brasil, tendo sido criticada por absolutamente toda a doutrina especializada. É simplesmente impossível restringir a coisa julgada tendo em conta os limites territoriais de atuação do juízo. Há tantas questões práticas impossíveis de serem solucionadas sob essa perspectiva – como se faria com sentenças conflitantes? E se a competência territorial mudar ao longo do processo? E se a sentença for confirmada (*rectius*, substituída) pelo tribunal, especialmente os tribunais

⁶ Na doutrina, afirmando a incidência no direito brasileiro dos “limites dos limites” aos direitos fundamentais, a exemplo da proporcionalidade, da razoabilidade e da garantia do núcleo essencial, cf. SARLET, Ingo W. *Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. 13ª ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 414 e ss.

superiores com competência territorial nacional, qual será a competência aplicável? – que ninguém imaginava que ela pudesse ter resultado prático minimamente frutífero. Apesar disso, e sem grande atenção a esses problemas práticos, a redação literal da disposição foi aplicada com literalidade pelo Superior Tribunal de Justiça, que entendia pela legalidade dos limites territoriais da coisa julgada estabelecidos pela legislação infraconstitucional.

2.2 A nova jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: o afastamento da literalidade do texto

Após longos debates doutrinários, e em anos de idas e vindas jurisprudenciais, o Superior Tribunal de Justiça passou a reconhecer as impropriedades do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, primeiramente para os direitos difusos e direitos coletivos *stricto sensu* (REsp Repetitivo 1.114.035/PR, 2ª Seção, Tema 710) e, mais recentemente, para todas as espécies de direitos coletivos (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos), por ocasião do julgamento do EREsp nº 1.134.957/SP.

No acórdão do EREsp nº 1.134.957/SP, Relatoria da Min. Laurita Vaz, a Corte Especial consignou que o precedente firmado pelo Recurso Especial Repetitivo n.º 1.243.887/PR, Rel. Min. Luís Felipe Salomão – no qual se reconheceram as impropriedades do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, afirmando que a eficácia da sentença não estaria restrita aos limites territoriais do órgão prolator, qualquer que seja o direito coletivo tutelado – deveria ser aplicado e seguido também para os direitos individuais homogêneos e em qualquer fase do processo coletivo.

O acórdão dos Embargos de Divergência (EREsp 1.134.957/SP) atribuiu à questão dos limites territoriais da coisa julgada (art. 16 da LACP) a interpretação mais coerente com o microsistema do processo coletivo, especialmente o art. 93 do CDC (que trata da competência e extensão do dano) e art.103 do CDC (que estabelece o regime da coisa julgada no processo coletivo *erga omnes* e *ultra partes*) para entender indevido limitar, aprioristicamente, a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão julgante.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça no EREsp 1.134.957/SP é consentâneo com a percepção de que as decisões coletivas devem corresponder à extensão dos direitos e situações jurídicas tuteladas, na dimensão do grupo, categoria ou classe de pessoas envolvidas, não importando se direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. A ação civil pública visa à tutela integral do grupo, de modo que ao se tutelar um, se tutelar todos, na

feliz expressão de Kazuo Watanabe.⁷

Perceba-se que não há, nessa decisão, grande inovação, em termos de teoria do direito, como apontaram diversos autores. A eficácia da sentença, que é acobertada pela coisa julgada, sempre incide sobre uma posição, situação ou relação jurídica o que faz com que ela tenha a mesma dimensão da própria posição, situação ou relação. Se alguém é proprietário de uma fazenda na divisa de dois estados e está em um conflito possessório, a ordem do juiz de um estado vale sobre todo o bem, pouco importando que ele esteja parcialmente em outra localidade. Quem obtém uma condenação em um estado poderá executá-la em outro, onde quer que esteja o devedor ou seus bens. Comarcas e subseções judiciárias são subdivisões territoriais circunstanciais e mutáveis, cujo único e exclusivo propósito é viabilizar o acesso à justiça do cidadão e o equilíbrio de trabalho entre os juízes. Por exemplo, em 9 de fevereiro de 2018, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região aprovou o Provimento 33, alterando a jurisdição da Subseção Judiciária Federal de Campinas para “excluir os municípios de Amparo, Itatiba, Jarinu e Morungaba”, transferindo-os para a Subseção Judiciária de Bragança Paulista. Parece óbvio que esse ato infralegal não pode ter qualquer efeito sobre a coisa julgada, cuja índole é legal e constitucional. O que o tribunal tinha em mente, ao editá-lo, era apenas equilibrar a carga de trabalho entre os juízes federais das duas subseções. Nada mais. Fica evidente que jurisdição não se confunde com competência territorial e que competência não tem nenhuma relação com coisa julgada.

2.3 O caminho para o STF

Apesar de tudo isso parecer razoavelmente óbvio, o entendimento do STJ sobre os limites territoriais da coisa julgada coletiva, que garantiu a harmonia do microsistema do processo coletivo, foi objeto de questionamentos, diretos e paralelos, perante o STF, para questionar a sua higidez, sob grave risco de retrocesso. O principal deles é o Recurso Extraordinário n. 1.101.937/SP, interposto para questionar o entendimento do acórdão do EREsp 1.134.957/SP sobre a limitação territorial da coisa julgada coletiva.

No Supremo Tribunal Federal, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu duas decisões monocráticas no RE 1.101.937/SP: a primeira, já superada, entendendo que o STJ teria violado a reserva de plenário, coisa que não ocorreu; e a segunda no sentido de que o acórdão do STJ no EREsp 1.134.957/SP teria violado o precedente do STF no RE 612.043 - RG/PR (Tema 499) e que teria divergido do entendimento do STF na Medida Cautelar na Ação Direta de

⁷ WATANABE, Kazuo. Demandas coletivas e os problemas emergentes da práxis forense, Revista de Processo, n. 67, jul./set. 1992, p. 23.

Inconstitucionalidade 1576 sobre a constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985. O referido recurso extraordinário será julgado pelo Plenário do STF.

O presente artigo irá enfrentar as duas questões que estão pendentes no Supremo Tribunal Federal (RE 1.101.937/SP):

a) A aplicabilidade ou não da Tese 499 do STF ao caso concreto que deu origem ao entendimento mais recente do STJ no EREsp 1.134.957/SP;

b) A aplicabilidade da decisão em Medida Cautelar na ADI 1576 e existência ou inexistência de divergência entre a decisão do Superior Tribunal de Justiça no EREsp 1.134.957/SP e a decisão da Medida Cautelar na ADI 1576-MC;

Para examinar essas duas questões, a sequência deste artigo será dividida em quatro partes.

Na primeira parte, se fará uma breve abordagem mais metódica sobre as críticas doutrinárias aos limites territoriais da coisa julgada coletiva (art. 16 da Lei 7.347/85 e art. 2º-A da Lei nº 9.494/1997). A segunda parte apresentará a decisão do STJ no EREsp 1.134.957/SP, para esclarecer o caso que originou o precedente e quais foram as balizas interpretativas da Corte Especial sobre os limites territoriais da coisa julgada. Estabelecido o caso-precedente do STJ, a terceira parte irá questionar se há contrariedade entre o entendimento vinculante do STJ e o entendimento vinculante do STF na Tese 499, o que demandará o conhecimento da *ratio decidendi* deste último, já esclarecida pelo próprio STF. Por fim, a quarta parte irá analisar a decisão do STF na Medida Cautelar na ADI 1576, com o objetivo de demonstrar que não há vinculação jurídica da decisão que indeferiu a medida cautelar no que tange às alterações intentadas ao art. 16 da LACP, tampouco a formação de precedente, dada a rasa força argumentativa e não enfrentamento da questão de constitucionalidade pelo ato prolatado pela Corte.

3. As críticas doutrinárias aos limites territoriais da coisa julgada coletiva

O art. 16, Lei nº 7.347/1985, e o art. 2º-A, Lei nº 9.494/1997, visam restringir a “eficácia subjetiva da coisa julgada” em ação coletiva, impondo uma limitação territorial a essa eficácia, restrita ao âmbito da jurisdição do órgão prolator da decisão.⁸

O enunciado do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública estabelece que “A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes* nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer

⁸ Fazem referência ao histórico legislativo dos dispositivos e as alterações realizadas pelas Medidas Provisórias: 1.570/97 (convertida na Lei 9.494/97), 1.798-1/99 e 2.180-35/01: RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação Civil Pública e Meio Ambiente*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2009, p. 252-256; LENZA, Pedro. *Teoria Geral da Ação Civil Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 261-266.

legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”. O art. 2º-A da Lei nº 9.494/1997, no mesmo sentido, traz a seguinte redação: “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.”

Esses dispositivos que limitam territorialmente a eficácia subjetiva da decisão coletiva sempre foram alvo de fortes críticas, especialmente sob o ponto de vista da ineficácia desses textos legais *perante o modelo brasileiro de ações coletivas* (microsistema do processo coletivo).⁹ Se verá, após a exposição das críticas da doutrina, que o entendimento que deve prevalecer é que a limitação da eficácia da decisão não deve subsistir diante das características mais elementares do processo coletivo, tais como *o tratamento molecular do litígio e a indivisibilidade do bem tutelado*.¹⁰

As críticas doutrinárias, em resumo¹¹, se fazem a partir de quatro argumentos, sendo que cada um deles é suficiente, em si, para demonstrar a impossibilidade de se efetuar a limitação territorial da coisa julgada coletiva à competência territorial do órgão prolator. São, portanto, argumentos alternativos. A aceitação de um basta para eliminar a disposição:

- a) Os dispositivos são *ineficazes* porque, entre a ação civil pública e o Código de Defesa do Consumidor, vige um sistema imbricado de dispositivos (art. 21, LACP, e art. 90, CDC), de forma que a incidência do art. 103 do CDC (eficácia *erga omnes* da coisa julgada coletiva) ao sistema de tutela coletiva impede a interpretação que confere limitação territorial para eficácia *erga omnes* da decisão proferida em ação civil pública, quer esteja fundada na LACP, quer no CDC.¹²
- b) Os dispositivos são desproporcionais e irrazoáveis (e, logo, inconstitucionais), pois não partem de uma necessidade oposta de tutela de direitos fundamentais e impõem exigências absurdas, bem como permitem o ajuizamento simultâneo de tantas ações civis públicas quantas sejam as unidades territoriais em que se divida a respectiva

⁹ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 497-505.

¹⁰ Cf. ZANETI JR., Hermes. *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001; DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 497-503.

¹¹ Para uma sistematização mais ampla acerca das críticas doutrinárias, ver: DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 497-503.

¹² NERY Jr., Nelson e NERY, Rosa Maria. *Código de Processo Civil Comentado e legislação extravagante*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 1.558. No mesmo sentido, MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 287; SILVA, Bruno Freire e. “A ineficácia da tentativa de limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública”. *Processo civil coletivo*. Rodrigo Mazzei e Rita Nolasco (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 334-345.

Justiça, mesmo que sejam demandas iguais, envolvendo sujeitos em igualdade de condições, com a possibilidade teórica de decisões diferentes e até conflitantes em cada uma delas.¹³ Dessa forma, atentam contra os objetivos de economia processual, segurança jurídica e efetividade da tutela jurisdicional coletiva.

- c) Há equívoco na técnica legislativa, que acaba por confundir competência, como critério legislativo para repartição da jurisdição, com coisa julgada e a imperatividade decorrente do comando jurisdicional, apanágio da jurisdição, que é una em todo o território nacional (art. 16, CPC).¹⁴ Por essa razão, aplicam-se aqui as ideias de Enrico Tullio Liebman e deve ser efetuada a distinção entre autoridade da coisa julgada e eficácia da sentença.¹⁵
- d) Existe a ineficácia da própria regra de limite territorial da competência em si, vez que o legislador estabeleceu expressamente no art. 93 do CDC (lembre-se, aplicável a todo o sistema das ações coletivas) que a competência para julgamento de ilícito de âmbito regional ou nacional é do juízo da capital dos Estados ou no Distrito Federal; portanto, nos termos da própria lei, ampliou a “jurisdição do órgão prolator”.¹⁶

Ainda sobre este ponto, é importante observar que, mesmo limitando-se a coisa julgada, o que importa, para fins de extensão territorial é o conteúdo do que foi estabilizado, que vai além dos limites territoriais do órgão prolator por sua própria natureza.¹⁷ Isto explica, por

¹³.ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite: legge, diritti, giustizia*. Nuova edizione. Torino: Einaudi, 1992. p. 8-11. Trata-se de evidente apropriação do direito processual pelo “Príncipe/Estado”, óbvio abuso do poder de legislar excepcionalmente atribuído ao Poder Executivo e que, no Estado Democrático de Direito, deveria ter vedado o uso do poder como se fosse seu “Soberano” ou “Supremo Magistrado”. Todo poder emana do povo e está limitado pela Constituição (art. 1º, parágrafo único da CF/88). Soberana é a Constituição, a Constituição atua, ela mesma, como “Supremo Magistrado” da nação. O uso do processo para garantir os interesses do poder e das classes dominantes não é novo, e mereceu forte apelido de “microssistema processual do Estado” em recente obra de doutrina. Cf. SILVA, Carlos Augusto. *O processo civil como estratégia de poder: reflexo da judicialização da política no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

¹⁴.MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil: Tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 450-451; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição Coletiva e Coisa Julgada: Teoria Geral das Ações Coletivas*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 367-376.

¹⁵.Cf. LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e Autoridade da Sentença e outros Escritos sobre a Coisa Julgada*. Trad. Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. Trad. textos posteriores à edição de 1945, Ada Pellegrini Grinover. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 287/289.

¹⁶Nesse sentido, aprofundando as críticas aqui esboçadas cf. GRINOVER, Ada Pellegrini. *A ação civil pública refém do autoritarismo. O processo: estudos e pareceres*. São Paulo: Perfil, 2005. LEONEL, *Manual do processo coletivo*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

¹⁷. Nesse sentido, o próprio STF já entendeu que essa restrição não se aplica aos casos de órgão jurisdicionais com competência em todo território nacional (RMS 23.566-DF, rel. Min. Moreira Alves, 19.2.2002. (RMS-23566) (Informativo STF 258/RMS-23566). A Reforma do Judiciário elucidou melhor o texto constitucional anterior, restou definido no novo texto constitucional que “§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.” (Art. 92 da CF/88, NR EC 45/04). Para o inteiro teor do voto-líder cf. transcrições no Informativo STF 262.

exemplo, porque uma sentença coletiva que tenha determinado a extensão subjetiva *erga omnes* para todo o território nacional não possa ser modificada em sede de liquidação e execução para se aplicar os limites territoriais: os efeitos da sentença proferida em ação coletiva não estão limitados a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido.¹⁸

Caso admitíssemos que uma ação civil pública pudesse produzir efeitos apenas para os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator, estaríamos, por tabela, defendendo:

- a) que seria possível o ajuizamento de outras tantas ações civis públicas, cada uma ajuizada em uma seção judiciária, de igual teor àquela que já fora ajuizada e julgada;
- b) que essas outras causas poderiam chegar a resultado diverso daquele primeiramente alcançado;¹⁹
- c) que algumas pessoas em determinado território poderiam não lograrem obter o reconhecimento judicial de um direito que outros, em igual situação, já obtiveram.

Estes argumentos deixam clara uma premissa: a lógica das demandas coletivas está exatamente na tutela molecular (única) de uma pluralidade de direitos ou situações jurídicas semelhantes.

Exigir-se o fracionamento da questão coletiva, com o evidente risco de decisões contraditórias, é, sem dúvida, violar essa lógica e o ordenamento jurídico infraconstitucional desenhado para albergá-la.

4. A decisão do STJ no ERESP n. 1.134.957/SP: adequação da controvérsia sobre os limites territoriais da coisa julgada coletiva ao microsistema da tutela coletiva para todas as espécies de direitos coletivos

O STJ, após extenso debate doutrinário e em anos de idas e vindas jurisprudenciais, encaminhou-se pela garantia da eficácia da decisão coletiva a todas as espécies de direitos coletivos (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos), na extensão da situação jurídica tutelada e nos limites da decisão, não importando o momento processual em que se analise a questão.²⁰ No acórdão do EREsp nº 1.134.957/SP, Relatoria da Min. Laurita Vaz, a Corte Especial consignou que o precedente firmado pelo Recurso Especial Repetitivo

¹⁸ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p.499.

¹⁹ Obviamente, não poderíamos imaginar que o legislador impusesse a obrigatoriedade do ajuizamento de tantas ações civis quantas sejam as unidades territoriais da Justiça Federal e, ao mesmo tempo, prestigiasse a coisa julgada porventura alcançada na primeira causa, 159 de modo que as outras demandas tivessem de respeitá-la. Seria achincalhe à inteligência do legislador cogitar que ele desejava, com esta fragmentação, apenas que se repetisse o pedido já julgado, sem que houvesse risco de derrota. Ao permitir o fracionamento da causa coletiva nos diversos estados da federação, o legislador assume o risco de decisões contraditórias, e parece achar isso normal e aceitável.

²⁰ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*, p. 503.

n.º 1.243.887/PR, Rel. Min. Luís Felipe Salomão – no qual se reconheceram as impropriedades do art. 16 da Lei n. 7.347/1985²¹, afirmando que a eficácia da sentença não estaria restrita aos limites territoriais do órgão prolator, qualquer que seja o direito coletivo tutelado – deveria ser aplicado e seguido *também* para os direitos individuais homogêneos e em *qualquer fase do processo coletivo*.

No caso em questão, discutia-se a revisão dos contratos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) – tutela de direitos individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, inc. III do CDC). Trata-se de uma ação civil pública por substituição processual ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), na Justiça Federal de São Paulo, em face de 16 Bancos nacionais. Foi a partir desse caso que entendeu o Superior Tribunal de Justiça pela eficácia da revisão em todo o território nacional, sem aplicação das limitações territoriais do órgão prolator como prevê a literalidade do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública.

A partir desse entendimento, a Corte Especial do STJ restabeleceu e confirmou o importante precedente formado pelo órgão, no julgamento do REsp repetitivo n.º 1.243.887/PR, deixando expressamente consignado que, para todo e qualquer momento processual e para toda e qualquer situação jurídica objeto de ações coletivas, sejam estas, para a tutela de direitos difusos, coletivos em sentido estrito ou individuais homogêneos²² não se pode limitar, *a priori*, a extensão territorial da eficácia e autoridade da decisão. O fez de forma clara e determinada a partir apenas dos fundamentos infraconstitucionais da questão, dando ao direito infraconstitucional a unidade que é a missão por excelência do Superior Tribunal de Justiça.²³ Alguns pontos da decisão são importantes para compreender o entendimento do STJ no EREsp n.º 1.134.957/SP:

“A antiga jurisprudência do STJ, segundo a qual ‘a eficácia erga omnes circunscreve-se aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário’ (...) em hora mais que ansiada pela sociedade e pela comunidade jurídica, deve ser revista para atender ao real e legítimo propósito das ações coletiva, que é viabilizar um comando judicial célere e uniforme – em atenção à extensão do interesse metaindividual objetivado na lide (...) O norte (...) deve ser o que dispõem os arts.

²¹ No EREsp n.º 1.134.957/SP foi rechaçada a alegação dos embargados de que a situação discutida em juízo era diversa da decidida no recurso especial repetitivo n.º n.º 1.243.887/PR (representativo da controvérsia): “Assim, para a solução da questão processual em comento, a alegação de que as situações fáticas dos acórdãos em cotejo não são semelhantes mostra-se desinfluyente. A questão processual controvertida (limitação territorial do art. 16 da LACP) nos julgados em cotejo é a mesma, motivo pelo qual está evidente a divergência. Não tem nenhum relevo, no caso, o fato de que no ato paradigma o feito se encontrava em fase de cumprimento ou liquidação de sentença, pois o momento processual em nada influiu na fixação da tese repetitiva pela Corte Especial” (STJ, Corte Especial, EREsp n.º 1.134.957/SP, Min. Rel. Laurita Vaz, DJ 24.10.2016, DJe 30.11.2016, p. 20).

²² Como já defendiam DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

²³ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

93 e 103 do CDC (...) Portanto, se o dano é de escala local, regional ou nacional, o juízo competente para proferir sentença, certamente, sob pena de ser inócuo o provimento, lançara mão de comando capaz de recompor ou indenizar os danos local, regional ou nacionalmente, levados em consideração, para tanto, os beneficiários do comando, independentemente de limitação territorial” (Recurso Especial Repetitivo n.º 1.243.887/PR, Rel. Min. Luís Felipe Salomão). E mais: “os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo” (AgRg no REsp 1545352/SC – Rel. Min. Herman Benjamin). Agora nas palavras do próprio voto da Min. Laurita Vaz: “o entendimento firmado pela Corte Especial contempla todos os gêneros das ações coletivas (...) a jurisprudência desta Corte evolui para que, nos diversos feitos coletivos regulados em leis esparsas, a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada seja considerada inapropriado”.

Em síntese, o entendimento no STJ a partir do Recurso Especial Repetitivo n.º 1.243.887/PR e do EREsp n.º 1.134.957/SP para afastar a limitação territorial na Ação Civil Pública do IDEC baseia-se nos seguintes argumentos:

- a) O alcance da sentença proferida em ação civil pública deve levar em consideração o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor acerca da extensão do dano e da qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo, especificamente os arts. 93 e 103 do CDC;
- b) Diante desses dispositivos legais, os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a *extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo*. A questão principal, portanto, é o alcance objetivo (“o que se decidiu”) e subjetivo (“em relação a quem se decidiu”). Esse é o entendimento que atinge o real e legítimo propósito das ações coletivas, que é viabilizar um comando judicial célere e uniforme – em atenção à extensão do interesse metaindividual objetivado na lide;

O que o STJ fez foi harmonizar a interpretação do art.16 da LACP com as regras de tutela coletiva previstas no Código de Defesa do Consumidor: interpretação de lei federal com base em preceitos de lei também federal, como sói acontecer quando se tem um microsistema legal. A partir disso, entendeu-se que o comando da sentença recai sobre o que se decidiu (condenação sobre dano de extensão local, regional ou nacional, art. 93 CDC) e para quem se decidiu (limites subjetivos, art.103 do CDC), independentemente de limitação territorial. Não se tornou necessária qualquer manifestação sobre a constitucionalidade ou não do art. 16 da LACP, porque o microsistema do processo coletivo constitui parâmetro interpretativo que, sozinho, resolve a controvérsia sobre os limites territoriais da coisa julgada coletiva. Em outras palavras, fica claro que a interpretação conferida ao art. 16 da LACP, no Recurso Especial Repetitivo n.º

1.243.887/PR e no EREsp nº 1.134.957/SP, foi feita a partir do microsistema do processo coletivo, em específico a partir do art. 93 do CDC (competência e extensão do dano) e art. 103 do CDC que estabelece o regime da coisa julgada no processo coletivo.

5. Ausência de questão constitucional: o tema 715 de Repercussão Geral, do Supremo Tribunal Federal

Em fevereiro de 2014, o Supremo Tribunal Federal recebeu um Agravo em Recurso Extraordinário, interposto pelo Banco do Brasil, sob o número 796.473, o qual foi atribuído à relatoria do Ministro Gilmar Mendes. A repercussão geral do recurso foi analisada, recebendo o número 715 e tendo como tema “Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 18 e 125 da Constituição federal, se sentença proferida em ação civil pública promovida perante o Poder Judiciário de determinado ente da federação pode ser executada perante o foro de outro ente federado”. Estava em jogo, portanto, a necessidade de o STF manifestar-se ou não sobre o alcance do art. 16, da LACP.

No caso, relatou o próprio STF, o recorrido propôs execução individual perante a Vara Cível de Comarca do Rio Grande do Sul, da sentença prolatada nos autos da ação coletiva promovida pelo IDEC, ajuizada em desfavor do Banco do Brasil na 12ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária do Distrito Federal. O Banco recorrente, por sua vez, interpôs exceção de pré-executividade alegando a impossibilidade de execução da sentença fora dos limites da competência territorial do órgão prolator da sentença, “conforme regra disposta no artigo 16 da Lei n. 7.347/85”. A esse contexto, fático, respondeu o Ministro relator, Gilmar Mendes, acompanhado de todos demais ministros votantes:

“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”.

O Ministro Gilmar prosseguiu, citando trecho do RE-AgR 468.140, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 26.9.2013, no qual o Ministro Lewandowski asseverou, de modo expresse, que “A questão atinente à limitação territorial da eficácia da decisão proferida em ação coletiva proposta por entidade associativa restringe-se ao âmbito infraconstitucional (Leis 7.347/1985, 8.078/1990 e 9.494/1997), não guardando relação com o art. 5º, XXI, da Constituição”

Além disso, o Ministro Gilmar Mendes recorda que ele próprio já havia relatado, em 2012, o AI-RG 689.765, DJe 13.9.2012, no qual, mais uma vez, o Tribunal reputara infraconstitucional a discussão sobre os limites territoriais da coisa julgada, nos termos do art. 16 da LACP. Nesse caso, uma correntista recorria contra a Caixa Econômica Federal e o STF asseverou que:

“a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a mera alegação de violação aos limites objetivos dos primados constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa, da coisa julgada, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido é insuficiente para viabilizar o processamento de recurso extraordinário quando a norma constitucional for atingida apenas de forma reflexa, na medida em que a controvérsia cingir-se à interpretação ou aplicação de normas infraconstitucionais”.

Essas decisões não passaram despercebidas pelos próprios Ministros. Fazendo referência ao Tema 715, o STF proferiu outros 4 acórdãos, o mais recente em 13 de março de 2020²⁴. Além disso, foram 110 decisões monocráticas, a mais atual, em 7 de maio de 2020 (apenas 8 dias antes do momento em que estas linhas eram escritas), da lavra do Ministro Luiz Fux²⁵ e 33 decisões da Presidência, a mais recente em 4 de outubro de 2018, determinando a aplicação do regime do art. 1.030 do CPC, exatamente em recurso interposto pelo Banco do Brasil.

Isso significa que está além de qualquer dúvida que o Supremo Tribunal Federal entende que a questão dos limites territoriais da coisa julgada coletiva não é de índole constitucional. Não há apenas um, mas sim centenas de precedentes do STF nesse sentido.

5. O milagre da ressurreição de uma tese: o Tema 1.075 de Repercussão Geral

De tudo o que foi estabelecido anteriormente, não há como não se estranhar o reconhecimento de repercussão geral, pelo STF, no tema 1.075, que, não apenas reputou constitucional a questão relativa aos limites territoriais da coisa julgada coletiva, como também determinou a suspensão, em todo o país, de todos os processos, em qualquer grau de jurisdição, “nos quais esteja pendente de deliberação a aplicação do art. 16 da Lei 7.347/1985”.

²⁴ EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. EFICÁCIA DA DECISÃO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. TEMA 715 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (ARE 1244525 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 13/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 19-03-2020 PUBLIC 20-03-2020)

²⁵ ARE 857623, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 07/05/2020.

São muitas as estranhezas e desconfortos provocados pela decisão. A primeira delas está no fato de que são recorrentes, nesses autos, todos os maiores bancos do país: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú, Bradesco e Santander. O recorrido é o IDEC, associação de defesa do consumidor. Não há *amici curiae* habilitados. Os pedidos de habilitação de *amici curie* de diversas instituições, já reconhecidas em outras demandas no STJ e no STF, como representativas na tutela coletiva, instituições de caráter nacional, foram negados ao argumento de que o IDEC já representava todos interesses, “com vistas a evitar a repetitividade em série de órgãos portadores de idênticos interesses e conhecimentos acerca do tema em voga”.²⁶

Além da desconfortável circunstância de tratar-se de cinco Golias contra um único Davi, essas partes coincidem com aquelas que já litigaram, por diversas vezes, a mesma questão perante o STF. Curiosamente, nos autos do AI-RG 689.765 era a própria Caixa Econômica Federal quem argumentava, com sucesso, que o debate sobre coisa julgada coletiva deveria ser resolvido no âmbito infraconstitucional. Ao que parece, há aí um certo *venire contra factum proprium*: enquanto venciam no STJ, os bancos litigavam para que o STF não se imiscuisse no problema, sustentando o caráter infraconstitucional da controvérsia relativa à coisa julgada. Depois da virada da maré naquele tribunal, eles se voltaram para o argumento contrário.

A segunda estranheza tem a ver com o fato de que o Tema 715 de Repercussão Geral sequer é mencionado no voto do Ministro Alexandre de Moraes. Seria de se esperar, ainda que fosse o caso de se buscar uma superação ou distinção quanto a esse precedente, de natureza vinculante, que houvesse debate. Contudo, não houve. A decisão passa ao largo de um precedente que, inclusive depois dela própria, continua sendo normalmente aplicado pelo STF. Aliás, cabe ressaltar que o próprio Ministro Alexandre de Moraes, relator do tema 1.075, proferiu decisão monocrática nos autos do ARE 1240808, julgado em 26/11/2019, aplicando o tema 715 a recurso do Banco do Brasil, para afirmar que “o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, nos autos do RE 796.473 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 715), afastou a repercussão geral da matéria relativa aos limites territoriais da eficácia de decisão prolatada em ação coletiva”. Assim, não há como não se estranhar a falta de debate sobre esse ponto, em seu voto, por ocasião do Tema 1.075.

²⁶ Foram solicitadas as habilitações de na qualidade de *amici curiae* pelo Instituto Defesa Coletiva, pela Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCOM), pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF, pela Federação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – FENADSEF e pelo Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE nacional (decisão no RE 1.101.937/SP). Também foi solicitada a intervenção pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), associação que congrega todos os procuradores-gerais dos Ministérios Públicos do país, o que denota a relevância com que o Ministério Público vem encarando essa controvérsia.

A estranheza provocada por essa omissão torna-se mais pronunciada quando o relator fundamenta a relevância constitucional do Tema 1.075 na decisão do RE 612043 RG, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 17/11/2011, o Tema 499, que será retomado abaixo. Ocorre que o tema, nesse caso, foi definido como “Possui repercussão geral a controvérsia acerca do momento oportuno de exigir-se a comprovação de filiação do substituído processual, para fins de execução de sentença proferida em ação coletiva ajuizada por associação – se em data anterior ou até a formalização do processo”. Parece claro, portanto, tratar-se de questões dissociadas. Enquanto o art. 16 da LACP cuida de todos os tipos de ações coletivas, ajuizadas por quem quer que seja o autor, o tema 499 analisava a repercussão constitucional da filiação ou não de alguém a uma associação autora da ação coletiva. Logo, afirmar que a repercussão constitucional da questão versada no Tema 1.075 se relaciona ao Tema 499 parece pouco apropriado. Tecnicamente são duas ações distintas, no Tema 1.075 a ação é por substituição processual, ação civil pública, em benefício de todos, sem necessidade de autorização dos beneficiários; no Tema 499 a ação é por representação, art. 5º, XXI, CF/1988, e somente se procede com autorização dos associados.

Finalmente, a decisão de suspensão nacional, inclusive após embargos de declaração, carece de motivação. Não é debatida, em seus brevíssimos parágrafos, qual seria a urgência que demandaria a paralização de todas essas demandas, inclusive aquelas que sequer foram sentenciadas. É sabido que ações coletivas exigem, não raro, extensa dilação probatória, motivo pelo qual sua suspensão precoce somente deveria ser determinada em casos excepcionais. Seria de se supor, nesse caso, um debate apropriado sobre a necessidade dessa drástica medida, o qual, lamentavelmente, não ocorreu. Mais do que isso, a suspensão extrapola os limites do caso que está afetado. O caso trata de uma ação ainda não transitada em julgado e nos embargos de declaração o Min. Relator estendeu os efeitos da decisão. Nos embargos de declaração no Tema 1.075, ficou determinada 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), independente da matéria em discussão, ações individuais e coletivas, que pretendam fazer valer a atribuição de efeitos nacionais. Não pode o STF afetar um caso que trata dos limites territoriais no processo de conhecimento, portanto, antes da decisão, e expandir para todas as demais hipóteses, inclusive em ofensa a coisa julgada, suspendendo a liquidação e execução em curso de processos findos. Há uma clara violação da lógica dos precedentes, ao imperativo de surgirem das circunstâncias fáticas do caso (art. 926, § 2º, CPC).

Cumprir observar, em todo esse contexto, que a uniformização horizontal é o âmago de um sistema de precedentes, de modo que o Supremo Tribunal Federal deve obediência a suas

próprias decisões. Todo e qualquer sistema de precedentes só não se converte em uma ferramenta de abuso judicial se, junto com a autoridade de vincular todos os demais julgadores, também incide sobre o juiz o dever de vincular-se a si mesmo, para o futuro. Nas palavras de Antonin Scalia²⁷, juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, falecido em 2016:

“Pois quando, escrevendo pela maioria da Corte, eu firmo uma norma geral e fixo ‘essa é a base da nossa decisão’, eu não apenas vinculo os tribunais inferiores, mas eu vinculo também a mim mesmo. Se o próximo caso tiver fatos em relação aos quais as minhas preferências políticas ou ideológicas indicariam uma conclusão oposta, eu serei incapaz de atender a essas preferências: eu me comprometi com a norma que rege o caso. (...) Criando normas, nós nos comprometemos”.

Seria lamentável, portanto, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.075, desse azo à crítica, já referida pela doutrina, de que o Brasil vem criando um sistema de precedentes unilateral. Unilateral no sentido de que os tribunais se valem dos precedentes para aumentar a sua própria autoridade, mas não hesitam em descartá-los, no momento em que a sua aplicação torna-se inconveniente com as preferências que os julgadores gostariam de ter, no caso futuro.

6. Não aplicabilidade do Tema 499 do Supremo Tribunal Federal ao EREsp n. 1.134.957/SP: confrontando os limites materiais dos dois precedentes

Como afirmado no início deste artigo, uma das questões atualmente pendentes no Supremo Tribunal Federal (RE 1.101.937/SP – Tema 1.075) refere-se ao argumento de que o acórdão da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça em Embargos de Divergência no Recurso Especial n. 1.134.957/SP teria violado a Tese de Repercussão Geral 499 do Supremo Tribunal Federal.

Na medida em que o entendimento do Superior Tribunal de Justiça na Corte Especial e o Tema 499 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal vinculam, na forma do art. 927, inciso V do CPC, a controvérsia está diretamente relacionada ao conhecimento do modelo brasileiro de precedentes normativos vinculantes e, em especial, à teoria dos precedentes.

A partir do núcleo dogmático composto pelos arts. 489, §1º, V e VI, 926 e 927, consagrou-se um modelo que conjuga aspectos formais e materiais do precedente.²⁸ No art. 489, §1º, V, o Código de Processo Civil assimila a *ratio decidendi* através do conceito de

²⁷ SCALIA, Antonin. The Rule of Law as a Law of Rules. The University of Chicago Law Review, vol. 56, 1989, p. 1175 e ss.

²⁸ ZANETI JR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.346; ZANETI JR, Hermes. Comentários aos arts. 926 a 946 do CPC. In: CABRAL, Antônio do Passo; CRAMER, Ronaldo (coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

fundamentos determinantes. Entender o precedente sob o ponto de vista de seu aspecto material é importante para conhecer o que vincula e o que não vincula na decisão que formou o precedente, bem como os exatos fatores materiais de vinculação. O conceito de *ratio decidendi* deve ser levado a sério, porque a *ratio decidendi* desencadeia o *stare decisis*. Antes de um tribunal decidir se seguirá um precedente, é preciso saber o que o precedente estabelece.²⁹

Nesse sentido, para tratar da aplicabilidade do Tema 499 do STF ao acórdão do STJ nos Embargos de Divergência, é preciso entender, primeiramente, os exatos limites materiais, isto é, a *ratio decidendi* do Recurso Extraordinário 612.043, que gerou o precedente da Tese 499, suscitada no STF e, posteriormente, questionar-se se o caso-precedente julgado pelo STJ, no EREsp n. 1.134.957/SP amolda-se a essa delimitação material ou se distingue-se dela, caso em que não há que se falar em aplicação do precedente (*distinguishing*).

6.1. Esclarecendo a *ratio decidendi* do Tema 499 do STF: controvérsia afetada para julgamento e tese fixada - ação por representação processual vs. ação por substituição processual

O Tema 499 do STF foi afetado com Repercussão Geral, a partir do Recurso Extraordinário n. 612.043, para discutir “à luz dos artigos 1º; 5º, XXI; e 109, § 2º, da Constituição Federal, a abrangência dos efeitos da coisa julgada em execução de sentença proferida em ação ordinária de caráter coletivo ajuizada por entidade associativa de caráter civil relativamente aos substituídos, para definir se abrangeria somente os filiados à data da propositura da ação ou também os que, no decorrer, alcançaram essa qualidade.”

O Tema nº 499 foi julgado pelo STF, que fixou a seguinte tese: “A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes de relação juntada à inicial do processo de conhecimento”.

Diante da decisão do STF em repercussão geral, uma das técnicas do *common law* adequadas para identificação da *ratio decidendi*, é a desenvolvida por Goodhart³⁰: a etapa essencial na determinação da *ratio decidendi* de um caso é a averiguação dos fatos materiais (*material facts*) sobre os quais o juiz baseou a sua conclusão (fatos considerados pelo juiz como

²⁹ DUXBURY, Neil, *The nature and authority of precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p.89-90.

³⁰ GOODHART, Arthur L. Determining the ratio decidendi of a case. *Yale Law Journal*, vol. 40, n. 2, pp. 161/183, Dec/1930, p. 169.

materiais + a solução jurídica baseada nesses fatos). A partir dessa técnica, todos os fatos especificamente declarados como materiais pelo juiz devem ser considerando materiais.

Os fatos materiais que determinam a *ratio decidendi* formada a partir do RE 612.043 – como se observa da controvérsia afetada para julgamento, retirada do próprio site do STF - refere-se especificamente ao *caso previsto no art. 5º, XXI, CF/1988* - ação coletiva por representação (a que o acórdão do STF denominou de “ação coletiva de rito ordinário”). Portanto, os fatos declarados como materiais pelo STF neste precedente limitam-se às ações por representação processual.

Sobre o tema, é relevante considerar que a ação por representação, prevista no art. 5º, XXI, CF/1988, refere-se à situação em que se busca a tutela direito alheio, em nome alheio. Nesse caso, somente os representados que deram autorização para ação estão acobertados pela coisa julgada que, nesse caso, será *pro et contra*. Não se trata de ação coletiva *opt out*, como a ação civil pública, mas de “ação coletiva, de rito ordinário” (expressão cunhada pelo STF) por representação, pois serve à tutela dos associados que autorizaram o ajuizamento, portanto, *processo coletivo opt in*.³¹

Por outro lado, não há que se confundir a ação por representação com a ação por substituição processual (art. 129, III e § 1º, da CF/1988 e art. 5º, da LACP), que é uma ação em nome próprio para defesa de direito alheio, como a ação civil pública. São técnicas processuais distintas, com efeitos igualmente distintos. A Constituição não estava tratando dessa ação, quando aludiu às associações, no art. 5º, XXI.

Nesse sentido, a tese do STF no Tema 499 no sentido de que “*A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes de relação juntada à inicial do processo de conhecimento*” aplica-se somente aos casos de representação processual (tutela de direito alheio em nome alheio, a que o STF denomina de ações coletivas de rito ordinário) nos termos do art. 5º, XXI, CF/1988.

Embora a leitura do inteiro teor desse precedente deixasse isso bastante claro, a forma como a tese foi redigida gerou controvérsias no STJ. Foi por isso que, no julgamento dos embargos de declaração relativos ao próprio Tema 499, o STF deixou claro, nas palavras do Relator, Ministro Marco Aurélio, que “cumpre prestar esclarecimento quanto ao alcance da

³¹ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 247.

tese, a qual se mostra restrita às ações coletivas de rito ordinário. O que articulado no tocante às ações civis públicas foi enfrentado quando do julgamento do extraordinário. Salientei a distinção no voto”. Em virtude desse pronunciamento, o Superior Tribunal de Justiça acolheu, com efeitos infringentes, embargos de declaração apresentados contra a decisão do REsp 1405697/MG, para esclarecer a inaplicabilidade do tema 499 às ações civis públicas, selando, ao que parecia, de uma vez por todas, essa controvérsia³². Esse mesmo entendimento foi reiterado pelo STJ, em outras ocasiões.³³

Em conclusão, o Tema 499, do STF e a decisão do STJ no EREsp 1.134.957/SP, que foi recorrida nos autos do Recurso Extraordinário n. 1.101.937/SP (Tema 1.075) convivem em espaços distintos. Enquanto Tema 499 trata de situação em que associação buscava, em nome alheio, tutela de direito alheio, o Tema 1.075 se refere a ação relacionada a direitos individuais homogêneos, à qual o próprio STF já esclareceu não ser aplicável a tese firmada anteriormente. Logo, o Tema 499 não serve de precedente nem para o reconhecimento da repercussão geral, nem para o julgamento do mérito do Tema 1.075.

7. Inexistência de contrariedade entre o acórdão do STJ no EREsp nº 1.134.957/SP e Medida Cautelar na ADI 1576

7.1. Interpretação infraconstitucional da Corte Especial do STJ

³² EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. ADOÇÃO DE PREMISA INSUBSISTENTE NO ACÓRDÃO EMBARGADO. RECONHECIMENTO. INAPLICABILIDADE DA TESE FIRMADA PELO STF NO RE N. 573.232/SC À HIPÓTESE. VERIFICAÇÃO. REJULGAMENTO DO RECURSO. NECESSIDADE. AÇÃO COLETIVA. ASSOCIAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. EXPRESSA AUTORIZAÇÃO ASSEMBLEAR. PRESCINDIBILIDADE. SUCESSÃO PROCESSUAL NO POLO ATIVO. ADMISSÃO. PRECEDENTES DESTA CORTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS COM EFEITOS INFRINGENTES PARA JULGAR IMPROVIDO O RECURSO ESPECIAL DA PARTE ADVERSA.

1. Constatada a inaplicabilidade do entendimento adotado pelo STF à hipótese dos autos, tal como posteriormente esclarecido pela própria Excelsa Corte, é de se reconhecer, pois, a insubsistência da premissa levada a efeito pelo acórdão embargado, assim como a fundamentação ali deduzida, a ensejar, uma vez superado o erro de premissa, o rejuízo do recurso.

2. Não se aplica ao caso vertente o entendimento sedimentado pelo STF no RE n. 573.232/SC e no RE n. 612.043/PR, pois a tese firmada nos referidos precedentes vinculantes não se aplica às ações coletivas de consumo ou quaisquer outras demandas que versem sobre direitos individuais homogêneos. Ademais, a Suprema Corte acolheu os embargos de declaração no RE n. 612.043/PR para esclarecer que o entendimento nele firmado alcança tão somente as ações coletivas submetidas ao rito ordinário.

3. O microsistema de defesa dos interesses coletivos privilegia o aproveitamento do processo coletivo, possibilitando a sucessão da parte autora pelo Ministério Público ou por algum outro legitimado, mormente em decorrência da importância dos interesses envolvidos em demandas coletivas.

4. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para julgar improvido o recurso especial interposto pela parte adversa.

(EDcl no REsp 1405697/MG, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/09/2019, DJe 17/09/2019)

³³ REsp 1649087/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 02/10/2018, DJe 04/10/2018. Destacam-se os demais julgados do STJ que passaram a aplicar adequadamente o Tema 499: (REsp 1649087/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 04/10/2018); (REsp 1554821/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 04/10/2018); (AgInt no AREsp 1304797/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26/09/2018).

Por fim, em relação à controvérsia sobre eventual contrariedade entre o acórdão do STJ no EREsp nº 1.134.957/SP e a Medida Cautelar na ADI 1576, é necessário considerar o que exatamente decidiu o STJ e qual o alcance da decisão da Medida Cautelar na ADI 1576.

A decisão do STJ no acórdão do EREsp nº 1.134.957/SP é uma decisão que conferiu interpretação infraconstitucional ao art.16 da LACP. Não há, nos termos da decisão, menção qualquer acerca da inconstitucionalidade do art.16. Isso porque, conforme já analisado, a tese adotada pelo STJ, no acórdão impugnado, apenas conferiu à questão dos limites territoriais da coisa julgada interpretação sistêmica, a partir do microsistema do processo coletivo, entre outros a partir art. 93 e 103 do CDC.

Logo, se a decisão do STJ não se refere em nenhum momento à inconstitucionalidade do dispositivo, não há que se falar em contrariedade ao que foi decidido pelo STF na Medida Cautelar na ADI 1576-1 sobre o art.16 da LACP.

7.2. A Medida Cautelar na ADI 1576 – Ausência de vinculação da decisão que indefere a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade e perda do objeto da ação principal

A ADI-MC 1576 tratava da alegação de eventuais inconstitucionalidades na MP 1570/1997, que estabelecia uma série de alterações no ordenamento jurídico. Nessa ADI, foi requerida a concessão de medida cautelar com o fito de que o Supremo Tribunal Federal, no exercício de poder geral de cautela, suspendesse na íntegra “a eficácia da Medida Provisória”, de modo a abarcar a integralidade de seus quatro artigos originais.

Ocorre que a medida cautelar requerida na ADI-MC 1576 foi parcialmente deferida, para conceder efeito suspensivo unicamente ao art. 2º da MP 1570/1997, que em nada se relaciona à controvérsia relacionada à LACP³⁴. Com relação ao tema aqui discutido, a decisão negou a liminar para suspender o art. 16 da LACP, o que não enseja a efeito vinculante no sistema jurídico.

Especificamente sobre o tema, Alexandre de Moraes, em sua obra de Direito Constitucional, afirma que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é de que os efeitos vinculantes são atribuídos somente a concessão (positiva) da medida liminar, ao seu deferimento, jamais a sua negativa. Refere ainda aos julgamentos do STF no RE nº 316.857-6/RN e na Reclamação nº 2.810.³⁵ Entendimento semelhante pode ser verificado na posição

³⁴ Art. 2º O art. 1º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo: "§ 4º Sempre que houver possibilidade de a pessoa jurídica de direito público requerida vir a sofrer dano, em virtude da concessão da liminar, ou de qualquer medida de caráter antecipatório, o juiz ou o relator determinará a prestação de garantia real ou fidejussória.

³⁵ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 32ª ed. São Paulo: Atlas/GEN, 2016. p. 783.

adotada por Teori Zavascki, que afirma que “deferida a liminar, a ninguém será legítimo invocar em seu favor, nem aos tribunais aplicar, o preceito normativo cuja vigência tiver sido por ela sustada (...)”³⁶.

O fato é que o artigo 11, §1º, da Lei nº 9.868/1999, que prevê a vinculação e eficácia *erga omnes* da medida cautelar assim o faz do ponto de vista lógico: só se pode vincular algo/alguém àquilo que efetivamente exista. A medida cautelar somente existe se deferida. Isto porque não se trata de vinculação à *decisão* que carrega o deferimento ou o indeferimento da medida, mas a medida em si considerada, enquanto norma concreta (judicial) contida no dispositivo da decisão (portanto, concernente ao discurso do caso), que irá suspender a eficácia de uma outra norma (legislativa/executiva), em caso de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ou manter sua eficácia, em caso de Ação Declaratória de Constitucionalidade.

Por esta mesma razão se dá o fato de que o indeferimento da medida provisória não obsta que tribunais inferiores, ainda que na pendência de controle concentrado de constitucionalidade, realizem controle difuso (artigo 948, CPC/15)³⁷, visto não haver, entre os dois mecanismos, predileção ou hierarquia, em um ambiente jurídico que corretamente aplique um modelo de precedentes. O mesmo não se pode dizer para os casos em que há o deferimento da medida cautelar, cuja eficácia vinculante e efeito *erga omnes* proíbem a prolação de decisões conflitantes com aquela proferida, ainda que provisoriamente, pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a tornar incabível ou prejudicado o incidente de inconstitucionalidade, ou, ainda, conforme prevê o art. 21 da Lei 9.868/1999, a possibilidade de suspensão do julgamento dos processos que envolvam a aplicação da norma objeto da ação até seu julgamento definitivo (art. 313, V, *a*, CPC/15).

Em segundo lugar, concorre para a ausência de vinculação da decisão que apreciou o requerimento cautelar o fato de que a ADI-MC 1576 perdeu seu objeto, não tendo ocorrido seu julgamento final, ficando a questão decidida apenas no âmbito provisório, característico das tutelas de urgência - tendo sido esta mesma decisão revogada pelo encerramento do processo.

No ponto, convém destacar dois aspectos: primeiro, é nota marcante das medidas provisórias grau reduzido de estabilidade no sistema jurídico, de sorte que poderá deixar de ter validade a qualquer tempo, não somente pelo advento do encerramento do processo mediante decisão que aprecia em definitivo o mérito, como por qualquer outra causa que ponha fim a contenda. É por isso, aliás, que o CPC prevê, no art. 304, um procedimento específico para

³⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 84

³⁷ STF, Rcl 2063 (QO), Pleno, Min. Ellen Gracie, DJ 05.09.2003.

viabilizar a estabilização da tutela provisória. Fora dessa hipótese, a tutela vive apenas durante o curso do processo.

Em segundo lugar, a extinção do processo por perda do objeto significa extinção sem julgamento de mérito. Cogitar que, mesmo nessa hipótese, a medida cautelar continuaria formando um precedente significa afirmar, de maneira ilógica, que uma decisão do Tribunal que sequer analisou o mérito da controvérsia poderá vincular o pensamento do próprio tribunal em análises futuras. Não há norma referente à “justiça do caso”, prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, a qual pudesse se vincular o Superior Tribunal de Justiça, nem o próprio STF, em termos de uniformização horizontal.

Logo, a decisão do Superior Tribunal de Justiça no julgamento EResp 1.134.957/SP atuou com observância a adequada sistematização processual, no tocante à jurisdição constitucional.

7.3. A Medida Cautelar na ADI 1576 – Não formação de precedente (ou *Obiter Dictum* sobre a constitucionalidade do art.16 da Lei da Ação Civil Pública)

Inicialmente, cumpre realçar premissa basilar componente do presente trabalho: a norma se distingue do texto e é resultado da interpretação³⁸. Um adequado modelo de precedentes normativos encontra-se ancorado em bases interpretativas consistentes, visto que é marca deste modelo a necessidade de conferir, por meio de um reforçado ônus argumentativo, racionalidade do sistema³⁹. A afirmação ganha relevância não só para apreensão da nova perspectiva de interação do sistema jurídico-processual, mas, sobretudo, para que sejam traçadas balizas que permitam que o Código responda à necessidade de que não somente leis carecem de interpretação, mas, sobretudo, as decisões e os precedentes delas oriundos, quando for o caso.

Por esta mesma razão, já se teve a oportunidade de afirmar que “o controle da função de enriquecer a oferta jurídica de normas e do discurso do precedente exige a fundamentação analítica adequada (art. 489, §1º, V e VI, CPC/2015)”⁴⁰. No ponto, torna-se imprescindível assinalar comum equívoco metodológico quando se conjuga jurisdição constitucional, em especial, controle concentrado de constitucionalidade e precedentes: operados em domínios distintos e próprios de linguagem, não há correspondência automática entre a formação de precedente e a prolação de decisão judicial em sede de controle⁴¹ (ou qualquer outra, diga-se).

³⁸ TARELLO, Giovanni. *L'Interpretazione dela Legge*. Milano: Giuffrè, 1980. p. 61.

³⁹ ZANETI JR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 291.

⁴⁰ ZANETI JR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 362.

⁴¹ No que ensina Daniel Mitidiero, “*Em primeiro lugar, o artigo 927, I, não prevê propriamente hipótese de precedente. Trata-se de controle de constitucionalidade. O dispositivo confunde eficácia erga omnes com efeito vinculante do precedente. Daí que não são propriamente ‘as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade’ que valem como precedentes. (...) O que pode, no entanto, gerar precedentes*

Isto é, a decisão em controle de constitucionalidade concentrado não é o precedente. O precedente poderá ser formado a partir da decisão e, então, valerá para casos-futuros. A decisão, em si, se identifica com a justiça do caso e, por óbvio, é válida apenas para ele próprio.

Assim, extrair um precedente da decisão da ADI/MC 1.576 significa analisar a fundamentação dos votos e não apenas o resultado do julgamento. É daí que se pode definir os exatos fatores materiais de vinculação. Quando se parte dessa análise, fica claro que não ocorreu fixação de precedente sobre a constitucionalidade do artigo 16 da LACP. Isso porque, do ponto de vista formal, conforme já mencionado, ao ser marcada por um juízo não exauriente de cognição, a decisão de medida cautelar não contempla aprofundamento argumentativo na apreciação das alterações de redação promovidas no dispositivo. Em segundo lugar, as breves considerações tecidas à constitucionalidade na decisão provisória têm efeito de *obiter dictum*, pois constituem abordagem periférica, irrelevante, se analisada sob a perspectiva do que é necessário ao alcance da decisão⁴², ou aquilo que não é essencial à decisão, e, portanto, não vinculam o STF e, via oblíqua, os demais órgãos da composição jurisdicional do sistema. Não integrariam a *ratio decidendi*, caso ela pudesse ser formada, pois não integram o *core* da decisão. Precedentes vinculam em razão de sua normatividade, oriunda do esforço argumentativo empregado no domínio da linguagem, com objetivo de enfrentar questão posta ao conhecimento jurisdicional.

Portanto, é equivocada a afirmação do Ministro relator, na decisão que reconheceu a repercussão geral da questão constitucional no RE 1.101.937/SP (Tema 1.075), no sentido de que “no que pertine à limitação territorial a que alude o artigo 16 da Lei 7.347/1985, esta SUPREMA CORTE, no julgamento da ADI 1576 – MC, confirmou a constitucionalidade do dispositivo”. O Supremo Tribunal Federal não confirmou a constitucionalidade da norma, porque sobre ela se debruçou apenas em sede provisória e, mesmo nesta, apenas para negar a liminar.

A decisão que indefere a medida cautelar não traz, do ponto de vista argumentativo, o debate quanto à constitucionalidade da norma, que é unicamente tangenciado, de maneira

são as razões determinantes constantes da decisão em controle abstrato de constitucionalidade – tanto quanto podem gerar, aliás, as razões determinantes constantes da fundamentação da decisão em controle difuso de constitucionalidade. O art. 927, I, do CPC, confunde o plano da aplicação – que é o plano em que se situa o controle de constitucionalidade – com o plano da interpretação – que é o plano em que se situa a formação do precedente judicial”. Precedentes, da persuasão à vinculação. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 92/93.

⁴² MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.161. ZANETI JR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 352.

superficial, nos votos proferidos pelos ministros que julgaram o requerimento da cautelar. A leitura de decisão mostra que os julgadores, naquela ocasião, dedicaram-se a debater a concessão da cautelar para suspender art. 2º da MP 1570/1997. Naqueles pontos em que a medida cautelar foi negada, como no caso do art. 16 da LACP, praticamente não houve debate dos ministros.

De fato, mesmo um exame superficial do acórdão proferido na ADI-MC 1.576 demonstra a forma tangencial e rarefeita com que é enfrentada a questão pelo Ministro Marco Aurélio, relator. À matéria foi dedicada uma solitária lauda, na qual um na qual um único parágrafo se refere aos argumentos do Ministro. Note-se que essa decisão foi proferida em 1997, ou seja, ainda na aurora do sistema processual coletivo brasileiro. E, para o Ministro Marco Aurélio, o único motivo que o levava a indeferir, naquele momento, a liminar, era que a alteração de redação era inócua: “tenho a mudança de redação como pedagógica” (p. 14). Fica claro, de tudo o que a doutrina e a jurisprudência debateram, nos últimos vinte anos, que, naquele momento, ainda não era possível visualizar o alcance da alteração redacional do art. 16, que tanto mal fez ao sistema processual coletivo e tantas controvérsias ocasionou. Não havia mera pedagogia na mudança de redação, de modo que o fundamento determinante para a denegação da medida cautelar, naquele momento, não sobreviveu ao desenrolar dos acontecimentos e à evolução doutrinária e jurisprudencial. Não há, portanto, precedente⁴³, como também afirmou a

⁴³ ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 254-257, realizou uma minuciosa análise dos votos dos Ministros, na referida decisão, chegando à mesma conclusão exposta no texto: “É fato que o Supremo Tribunal Federal, ao examinar a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.576, indeferiu a liminar para sustar os efeitos do dispositivo em questão, concluindo que não havia suficientes razões para supô-lo inconstitucional. Examinando, porém, a decisão, vê-se que os pontos nodais que autorizam a conclusão da inconstitucionalidade da regra em comento sequer foram tocados, baseando-se os ministros em clara análise de conveniência política da norma em questão e mantendo a manifesta confusão entre jurisdição e competência. Os votos dos vários ministros revelam essa tendência e a própria petição inicial apresenta argumentação muito restrita em relação a essa regra. Com efeito, do que se extrai do voto do relator, a argumentação da petição inicial, para justificar a necessidade de liminar na Ação de Inconstitucionalidade proposta, se limita a indicar que a regra dificulta o acesso aos tribunais. Em razão da argumentação apresentada na ação de inconstitucionalidade, esclareceu o Min. Marco Aurélio, em seu voto, que “a alteração do artigo 16 correu à conta da necessidade de explicitar-se a eficácia erga omnes da sentença proferida na ação civil pública. Entendo que o artigo 16 da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, harmônico com o sistema Judiciário pátrio, jungia, mesmo na redação primitiva, a coisa julgada erga omnes da sentença civil à área de atuação do órgão que viesse a prolatá-la. A alusão à eficácia erga omnes sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da ação, tendo em conta até mesmo o interesse em jogo – difuso ou coletivo – não alcançando, portanto, situações concretas, quer sob o ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo. Por isso, tenho a mudança de redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos erga omnes na área de atuação do Juízo e, portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência”. Dos demais votos disponíveis – o voto do Min. Celso de Mello, que deferia a liminar, não se encontra disponível na página eletrônica do Supremo Tribunal Federal –, vê-se que a argumentação apresentada pelo Min. Nelson Jobim fundamentou-se no abuso da ação civil pública, que permitia que vários sujeitos impugnassem a mesma coisa perante vários juízos, de modo que, obtida a decisão favorável em um deles, desistia-se das demais demandas. Em seu entendimento, o art. 16, ora examinado, pacificava a questão, ao impedir essa proliferação de ações com o mesmo objeto, entendendo ele que a medida se prestava à mesma finalidade de proposta legislativa por ele feita, para conferir competência

Procuradoria-Geral da República, em parecer já exarado nos autos do Tema de Repercussão Geral 1.075.

8. O artigo 16 da LACP é inconstitucional

Como última consideração, é preciso deixar claro que, ainda que se tratasse de questão constitucional, ainda que o microsistema processual coletivo não impedisse, pela aplicação do CDC, a incidência da atual redação do art. 16 da LACP e ainda que o STF não devesse fidelidade a sua própria decisão, no Tema 715, a análise do mérito do Tema 1.075 deveria concluir pela absoluta inconstitucionalidade da limitação da eficácia territorial da coisa julgada à competência do órgão prolator da decisão.

A Ação Civil Pública tem status constitucional (art. 129, III) e opera como instrumento de garantia de direitos fundamentais ao patrimônio público e social, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos. Desse modo, a limitação da sua eficácia significa limitar a efetividade dos próprios direitos fundamentais que ela se destina a resguardar, o que não se admitiria nem em sede de Emenda à Constituição, quanto mais de norma infraconstitucional. Como afirmou a Procuradoria-Geral da República, em parecer apresentado nos autos do Tema 1.075, “A outorga de estatura constitucional à ação civil pública, lida em conjunto com os demais preceitos que norteiam os direitos transindividuais alcançados pelo instituto e com os referentes aos agentes legitimados para a sua propositura, demonstram que houve um processo de constitucionalização do sistema de defesa coletiva”. Esse sistema não pode ser desconstruído em sede infraconstitucional. O Procurador-Geral da República sumariou, em destaque, essa tese, da seguinte forma:

“Interpretação nesses moldes aponta para a existência de um direito fundamental à tutela

originária a tribunais para ações de caráter nacional. O Min. Maurício Corrêa salientou que a norma era oportuna, tratando-se de “tema que de há muito se aguardava viesse a ser disciplinado em lei”. Na ótica do Min. Carlos Velloso, o dispositivo não trazia nenhuma novidade no sistema normativo. Em seu entendimento, esse é o regime processual tradicional, já que também no direito processual individual “o juiz decide nos limites de sua competência territorial. Não há, pois, novidade”. Porém, salientou o Min. Carlos Velloso estar preocupado com a situação particular das demandas ajuizadas contra a União, pois em seu entender o art. 16 poderia chocar-se com o art. 109, § 2º, da CF/1988. Em sua conclusão, pois, tendo a ação civil pública como ré a União, o art. 16 não poderia prevalecer, devendo-se aplicar o texto constitucional. Segundo o Min. Néri da Silveira, a limitação do art. 16 é natural ao regime de distribuição de competência do direito brasileiro. Em seu entender, “o juiz só pode officiar sobre matéria, a respeito da qual é competente e dentro dos limites de sua jurisdição”. Por conta disso, segundo sua compreensão, “o juiz, mesmo em se tratando de ação civil pública, em matéria que seja de sua competência, não pode dar uma provisão de âmbito nacional, para ter eficácia fora do âmbito de sua jurisdição. Decerto, sobre este tema caberá ao STF manifestar-se, em toda sua extensão”. O Min. Moreira Alves não se manifestou sobre o mérito da regra, limitando-se a afirmar a urgência presente na medida provisória. Finalmente, o Min. Sepúlveda Pertence salientou, em seu voto, também o abuso que se praticava em relação à ação coletiva, que havia se transformado em “sucedâneo de uma estranha ADIn regional contra lei federal”. Porém, concluiu que não havia urgência para a edição da medida provisória, razão pela qual deferia a liminar. Como se vê, nenhum dos votos analisados examina, propriamente, questões constitucionais a respeito da regra em questão. As manifestações limitam-se a indicar a conveniência da regra, para barrar o abuso no emprego das ações coletivas perante juízos diferentes. Outros votos, por seu turno, revelam profunda confusão entre jurisdição e competência, afirmando, por exemplo, que o magistrado (de primeiro grau) não tem jurisdição para além de sua competência. Desse modo, tal deliberação não serve para supor a constitucionalidade do preceito em questão. Ela, a rigor, é decisão vazia de conteúdo constitucional, de modo que permanece em aberto o tema para futura investigação, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal. Aliás, calha mencionar que a decisão mencionada foi proferida em período extremamente conturbado para as ações coletivas, em que eram prolatadas várias decisões contraditórias (em ações coletivas) em vários juízos, alguns dos quais contra atos do próprio Supremo Tribunal Federal. A maturação da questão na atualidade e a necessidade de dar solução à multidão de demandas individuais repetidas, possivelmente, receberiam hoje maior simpatia daquela Corte.”

jurisdicional coletiva adequada, compreendida essa como a que (i) facilite o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV); (ii) favoreça a efetiva e eficaz entrega da prestação jurisdicional (arts. 5º, LXXVIII, 37, caput, 127, caput, e 129, caput e III); (iii) dê tratamento isonômico aos jurisdicionados (art. 5º, caput); e (iv) proteja a vulnerabilidade dos detentores do direito coletivo reivindicado (art. 5º, XXXII, XXXV e XXXVI)”.

De fato, despida a questão de tecnicismos, é preciso indagar, com singeleza: a quem interessa a restrição da eficácia da coisa julgada coletiva? Certamente, não ao cidadão titular dos direitos materiais coletivos, porque ele teria menores oportunidades de acesso à jurisdição, eis que seriam necessárias, para a tutela adequada de seus direitos, tantas ACPs quantas sejam as comarcas e subseções judiciárias do país. Também não interessaria ao cidadão contribuinte, que sustenta, com seus impostos, o funcionamento do sistema de justiça, que seria sobrecarregado por tantas demandas. Da mesma forma, não interessaria ao empresário honesto, cumpridor de seus deveres, porque, em vez de ser demandado em uma única ACP, na qual poderia obter uma coisa julgada com eficácia erga omnes de improcedência da pretensão, passará a ser demandado em milhares de ações, em todo o país. Com o avanço das telecomunicações e das vendas à distância, propulsionadas ainda mais pela pandemia de COVID-19, não é incomum que pequenas empresas façam negócios pela internet, em diferentes partes do país. Esses negócios poderão ser inviabilizados se essas pessoas passarem a ser processadas em ACPs idênticas, nas mais variadas localidades. Finalmente, o art. 16 também não interessa ao senso de justiça mais básico, que se consubstancia na isonomia, constitucionalmente plantada no *caput* do art. 5º. Condutas passarão a ser lícitas em algumas comarcas e ilícitas em outras, gerando intensa insegurança jurídica.

O processo coletivo, mesmo sem a participação das verdadeiras vítimas do litígio, é o mais apto a garantir a possibilidade de obtenção de tutela adequada. Como já se afirmou, em outra ocasião:

“Quando se considera a desigualdade fática entre as partes, como a que ocorre, por exemplo, entre um agente econômico que causa lesões a milhares de consumidores dispersos, é provável que a coletivização das demandas, mesmo que com o sacrifício total da participação, propicie aos lesados maiores possibilidades de obtenção de tutela adequada de seus direitos do que o ajuizamento de demandas individuais”⁴⁴.

Isso quer dizer que o sistema processual coletivo deve ser desenhado à luz dos litígios com os quais ele lida. Não se pode pretender estabelecer uma interpretação literal de um texto infraconstitucional para, com ele, varrer para o ralo as possibilidades de que lesões coletivas relevantes sejam tuteladas de modo efetivo. Cada tipo de litígio coletivo – litígios globais, locais e irradiados⁴⁵ – demanda a adoção de técnicas processuais específicas, nenhuma das quais compatível com a redação limitante do art. 16 da LACP.

A inaptidão da literalidade do art. 16 da LACP para resolver litígios coletivos foi percebida também pelo Procurador-Geral da República, com um exemplo simples: imagine uma ação relativa a derramamento de petróleo em determinada região do litoral fuminense, com extensão dos danos por todo o litoral do Estado do Rio de Janeiro, abrangendo, ainda, parte do litoral paulista. Seria necessário, de modo esdrúxulo, que o dano causado ao litoral do Rio de Janeiro fosse processado por um juiz federal daquele estado, enquanto o dano ao litoral paulista por outro juiz federal, agora em Santos. Tudo isso implica duplicar, para a sociedade, o custo da tutela jurisdicional, em violação ao princípio da eficiência, bem como dificultar que o meio ambiente, constitucionalmente assegurado (art. 225), seja, de fato, reparado.

Mesmo em casos relacionados a direitos individuais homogêneos, a aplicação do art. 16 da LACP reforçaria a “assimetria estrutural” em favor dos causadores de danos em massa, porque

⁴⁴ VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2.ed. São Paulo: RT, 2019, p. 201.

⁴⁵ Essa classificação foi desenvolvida em detalhes em VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2.ed. São Paulo: RT, 2019, capítulo 2.

eles podem diluir o custo dos danos que causam nos processos propostos por todas as vítimas e em todas as ACPs. Desse modo, ele pode se valer do conhecimento total do litígio para produzir provas, contratar pareceres jurídicos e especialistas e litigar mais eficientemente do que aqueles que se dedicam a tentar reaver os direitos da sociedade, os quais ficariam restritos ao território da comarca ou subseção judiciária⁴⁶.

9. Considerações finais

Este artigo buscou analisar o ainda e sempre polêmico tema dos limites territoriais a coisa julgada coletiva, a partir das controvérsias mais recentes no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal.

O desenvolvimento do texto pautou-se na análise de duas questões: 1) saber se é aplicável a Tese 499 do STF ao caso-precedente da Corte Especial do STJ no EREsp 1.134.957/SP, que decidiu que as decisões nas ações coletivas não estariam restritas aos limites territoriais do órgão prolator da decisão em nenhuma das espécies de direito coletivo *lato sensu*, devendo a extensão da decisão corresponder ao grupo tutelado; 2) enfrentar a aplicabilidade da decisão em Medida Cautelar na ADI 1576 e existência ou inexistência de divergência entre a decisão do Superior Tribunal de Justiça no EREsp 1.134.957/SP e a decisão da Medida Cautelar na ADI 1576-MC.

Quanto ao primeiro ponto, os argumentos desenvolvidos demonstraram que não há contrariedade entre o precedente da Corte Especial do STJ sobre os limites territoriais da coisa julgada coletiva (EREsp 1.134.957/SP) e o Tema 499 do STF. Os precedentes aplicam-se a situações fático-jurídicas diversas: o Tema 499 restringe-se aos fatores materiais do RE 612.043/PR, esclarecidos pelo próprio STF, que são as ações coletivas por representação processual ou “ações coletivas de rito ordinário” (5º, XXI, da Constituição Federal), em que há tutela de direito alheio em nome alheio, ao passo que o precedente do STJ em Corte Especial aplica-se às ações civis públicas (substituição processual), em que há tutela em nome próprio de direito alheio.

Quanto ao segundo ponto, demonstrou-se que é preciso compreender exatamente o que decidiu o STJ no EREsp 1.134.957/SP e qual o alcance da decisão do STF na ADI-MC 1576. A decisão da Corte Especial do STJ não realizou interpretação constitucional sobre o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, mas apenas harmonizou o dispositivo em relação às regras do Código de Defesa do Consumidor ao microsistema da tutela coletiva, a partir do argumento de que o alcance da sentença proferida em ação civil pública deve levar em consideração o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor acerca da extensão do dano e da qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo, especificamente o art. 93 do CDC e art. 103 do CDC. Não se tornou necessária qualquer manifestação sobre a constitucionalidade ou não do art. 16 da LACP, porque o microsistema do processo coletivo constitui parâmetro interpretativo que, sozinho, resolve a controvérsia sobre os limites territoriais da coisa julgada coletiva.

Mas, para além da interpretação infraconstitucional do STJ, verifica-se a precariedade da decisão do STF na ADI-MC 1576. A constitucionalidade do art. 16 da LACP é um *obiter dictum* não efetivamente enfrentado pelo STF na ADI-MC 1576, especialmente por fazer parte de uma medida cautelar que restou prejudicada no mérito e que não foi sequer deferida liminarmente em relação ao tema dos limites territoriais da coisa julgada coletiva, o que reitera a inexistência de efeito vinculante da decisão conforme reiterado entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Adicionalmente, foi possível verificar que, ao julgar o tema de repercussão geral 715 e, depois, em centenas de outras decisões, o STF firmou precedente vinculante no sentido de que a definição dos limites da coisa julgada coletiva é matéria de índole infraconstitucional, que não está na esfera de análise da Suprema Corte.

⁴⁶ Nesse sentido, VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2.ed. São Paulo: RT, 2019, p. 448.

Anotaram-se diversas estranhezas relacionadas ao reconhecimento de repercussão geral ao Tema 1.075, sem que houvesse referência ao precedente vinculante anterior, bem como a outras decisões que reafirmaram a tese nele definida. Concluiu-se que seria inapropriado que o STF pretendesse, agora, reconsiderar o status constitucional da questão, quando a única modificação pela qual a controvérsia passou foi a identidade das partes litigantes. Um sistema de precedentes é embasado pelo binômio autoridade-estabilidade, sendo que a alteração de precedentes deve ser exceção, não regra.

Finalmente, demonstrou-se que, ainda que o mérito do Tema 1.075 seja analisado, a conclusão mais adequada é a inconstitucionalidade da restrição da coisa julgada aos limites da competência territorial do órgão prolator, pela vedação constitucional de restrição a uma técnica processual que é desenhada exclusivamente para resguardar direitos fundamentais. Restrições a direitos fundamentais somente são possíveis a partir de outros direitos fundamentais, por força dos limites dos limites aos direitos fundamentais a restrição não é proporcional e é irrazoável, deve preservar-se a norma que seja mais protetiva dos grupos atingidos. Para além disso, uma reflexão geral, se o direito é mesmo, como imortalmente afirmava Reale, fato, valor e norma, o julgamento do Tema 1.075 deve ser encarado também sob o prisma do questionamento: quem ganha com a limitação territorial da coisa julgada?

Bibliografia

ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

DUXBURY, Neil, *The nature and authority of precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A ação civil pública refém do autoritarismo. O processo: estudos e pareceres*. São Paulo: Perfil, 2005.

GOODHART, Arthur L. Determining the ratio decidendi of a case. *Yale Law Journal*, vol. 40, n. 2, pp. 161/183, Dec/1930.

LENZA, Pedro. *Teoria Geral da Ação Civil Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEONEL, *Manual do processo coletivo*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e Autoridade da Sentença e outros Escritos sobre a Coisa Julgada*. Trad. Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. Trad. textos posteriores à edição de 1945, Ada Pellegrini Grinover. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição Coletiva e Coisa Julgada: Teoria Geral das Ações Coletivas*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil: Tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes, da persuasão à vinculação*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NERY Jr., Nelson e NERY, Rosa Maria. *Código de Processo Civil Comentado e legislação extravagante*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação Civil Pública e Meio Ambiente*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2009.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Bruno Freire e. “A ineficácia da tentativa de limitação territorial dos efeitos da coisa julgada na ação civil pública”. *Processo civil coletivo*. Rodrigo Mazzei e Rita Nolasco (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2005.

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

TARELLO, Giovanni. *L'Interpretazione della Legge*. Milano: Giuffrè, 1980.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2.ed. São Paulo: RT, 2019.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite: legge, diritti, giustizia*. Nuova edizione. Torino: Einaudi, 1992.

ZANETI JR, Hermes. Comentários aos arts. 926 a 946 do CPC. In: CABRAL, Antônio do Passo; CRAMER, Ronaldo (coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2a ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ZANETI JR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ZANETI JR., Hermes. *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.