



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.101.937/SP**

**RELATOR:** MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES  
**RECORRENTES:** CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E OUTROS  
**ADVOGADO:** FERNANDO ANSELMO RODRIGUES  
**RECORRENTE:** BANCO ITAÚ UNIBANCO S/A  
**ADVOGADO:** LUIZ CARLOS STURZENEGGER  
**ADVOGADO:** GUSTAVO CÉSAR DE SOUZA MOURÃO  
**RECORRIDO:** INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
**ADVOGADO:** CHRISTIAN TARIK PRINTES  
**MEMORIAL ARESV/PGR Nº 368124/2020**

## **MEMORIAL**

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS.  
CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL.  
REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1075. AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA. SENTENÇA. COISA JULGADA *ERGA*  
*OMNES*. LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL.  
ART. 16 DA LEI 7.347/1985.  
INCONSTITUCIONALIDADE. DESPROVIMENTO  
DOS RECURSOS.

1. A resolução da ação coletiva há de atender ao real e legítimo propósito constitucional de viabilizar um comando judicial célere e uniforme, em atenção à extensão do interesse metaindividual vindicado.
2. A limitação territorial dos efeitos da coisa julgada, prevista no art. 16 da Lei 7.347/1985, dificulta o acesso à Justiça e impede a efetiva entrega da prestação jurisdicional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

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

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

– Manifestação pelo desprovimento dos recursos extraordinários.

**Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,**

**Excelentíssimas Senhoras e Excelentíssimos Senhores Ministros,**

Trata-se de recursos extraordinários representativos do Tema 1075 da sistemática da Repercussão Geral, referente à “*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*”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Os recursos extraordinários foram interpostos contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça que deixou de aplicar o referido art. 16, sob o fundamento de que é indevido limitar, aprioristicamente, a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão judicante.

Está em discussão nestes autos a compreensão dos limites da coisa julgada, bem assim a eficácia das diferentes formas de tutelas coletivas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe maior atenção ao processo coletivo, sobrelevando a preocupação com o acesso à Justiça. O processo coletivo há de funcionar como instrumento eficaz à plena salvaguarda do direito material vindicado e a ação civil pública há de mostrar-se útil para a concretização do seu objeto e para a plena entrega da prestação ao jurisdicionado.

Houve uma constitucionalização do processo coletivo no Direito brasileiro, sendo possível falar em um direito fundamental à tutela jurisdicional coletiva adequada, compreendida como aquela que (i) facilite o amplo acesso à Justiça; (ii) favoreça a efetiva e eficaz entrega da prestação jurisdicional; (iii) dê tratamento isonômico aos jurisdicionados e (iv) proteja a vulnerabilidade dos detentores do direito coletivo reivindicado.

O dispositivo em discussão trata, simultaneamente, de dois institutos — a competência e a coisa julgada — e objetiva limitar o poder do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jugador nas ações civis públicas. Ocorre que os efeitos e a eficácia da sentença não podem estar circunscritos aos lindes geográficos, mas hão de ater-se 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.

É inapropriado admitir-se a limitação dos efeitos da decisão proferida em ação civil pública coletiva, para circunscrevê-los tão somente aos limites territoriais que se compreendem na competência do juiz prolator. Tal delimitação desvirtuaria a natureza da ação civil pública e consubstanciaria tentativa de cisão dos direitos transindividuais envolvidos no litígio.

Se o dano é de escala local, regional ou nacional, o respectivo juízo competente para proferir a sentença, sob pena de ser inócua a determinação judicial, lançará mão de provimento capaz de recompor ou indenizar os danos de forma local, regional ou nacional, levados em consideração, para tanto, os beneficiários do comando, independentemente de limitação territorial. A restrição dos efeitos da sentença coletiva vulnera a própria igualdade de tratamento entre os jurisdicionados, que teriam a garantia do seu interesse condicionada ao território de propositura da ação.

A limitação territorial prevista neutralizaria o regime de defesa coletiva, obstando o interesse metaindividual perseguido da tutela judicial em sua dimensão coletiva, de forma a fragmentar a demanda, na contramão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

da tendência uniformizadora da função jurisdicional indicada pelo ordenamento constitucional moderno.

Há de se fazer a devida distinção entre autoridade da coisa julgada e eficácia da sentença, levando-se em consideração, para a delimitação dos efeitos *erga omnes*, o objeto e o universo de atingidos pela ação, situação que, por vezes, ultrapassará os limites territoriais do órgão prolator da decisão.

A conclusão explicitada aplica-se não somente às ações civis públicas que versem sobre direitos difusos e coletivos *strictu sensu*, mas também àquelas referentes aos direitos individuais homogêneos.

Desponta como consectário natural da eficácia territorial a possibilidade de titulares de direitos individuais homogêneos, beneficiários do título executivo havido na respectiva ação civil pública, promoverem a execução individual desse título em foro diverso do prolator da decisão.

A imposição de que todas as execuções individuais de ações coletivas, para defesa de direitos individuais homogêneos, tenham de ser propostas no mesmo Juízo em que proferida a sentença transitada em julgado geraria tumulto e sobrecarga de trabalho ao respectivo órgão forense, com manifesto prejuízo à administração da Justiça e ao próprio interesse público.

A eficácia *erga omnes* e *ultra partes* da coisa julgada nas ações civis públicas há de ser fixada nos termos do previsto no Código de Defesa do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Consumidor, em função do tipo de interesse metaindividual objetivado, fazendo-se o discrimen entre os danos local, regional e nacional.

Por outro lado, apesar de a alteração do art. 16 da LACP ter ocorrido em um contexto de justificada e legítima preocupação com abusos na utilização da ação coletiva, decorrente, sobretudo, da multiplicação de demandas e da possível escolha seletiva do foro de ajuizamento do feito, necessário reconhecer que o cenário normativo atual é outro, e o próprio sistema de tutela coletiva, em sua evolução, previu alternativas que minoram o risco de uso abusivo do instituto.

Destaque-se entre essas alternativas a regra de prevenção, na perspectiva do direito coletivo, e o chamado princípio da competência adequada que, considerando a opção do legislador brasileiro pela técnica dos foros concorrentes nas ações coletivas, nos casos de danos regional ou nacional, serve para evitar a problemática do chamado *forum shopping*. A análise acerca da constitucionalidade do disposto no art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, há de ser feita, portanto, em paralelo com a evolução do próprio sistema de defesa coletiva, a qual oferece possibilidades que diminuem o risco de uso abusivo das ações coletivas.

Há vários exemplos concretos de ACPs ajuizadas, de âmbito nacional, que foram essenciais para a tutela de direitos fundamentais. Dentre os variados temas tratados, cite-se, a título de exemplo: o combate



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

coordenado à poluição causada pelas manchas de óleo em praias do Nordeste (ACP nº 0805679-16.2019.4.05.8500)<sup>1</sup>; a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (ACP nº 23863-07.2016.4.01.3800) e a fiscalização nacional de barragens de mineração (ACP nº 1005310-84.2019.4.01.3800)<sup>2</sup>; a reparação pela União de repasses a menor feitos ao FUNDEF (ACP 1999.61.00.050616-0)<sup>3</sup>. Essas iniciativas, bem como outras das áreas trabalhista, consumerista e de prestação de serviços públicos, seriam afetadas pela segmentação dos efeitos da coisa julgada, resultando em desequilíbrios regionais e quebra de isonomia.

Em face do exposto, reiterando os termos do parecer anteriormente oferecido nestes autos, manifesta-se o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovemento dos recursos extraordinários e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste *leading case* em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1075, sugere a fixação da seguinte tese:

É inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/1985, com a redação dada pela Lei 9.494/1997, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes* nos limites da competência territorial do órgão prolator, por limitar indevidamente a ação civil pública e

1 Detalhes disponíveis em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/atuacao-do-mpf>.

2 Detalhes disponíveis em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/atuacao-na-1a-instancia/acoes> e em <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-vai-a-justica-para-obrigar-anm-a-fiscalizar-barragens-inseguras-em-todo-o-pais>.

3 Detalhes disponíveis em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-fundef/entenda-o-caso>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

a coisa julgada como garantias constitucionais e implicar obstáculo ao acesso à Justiça e tratamento anti-isonômico aos jurisdicionados.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

VCM-LF