



12681267



08012.001793/2020-17



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Coordenação Geral de Articulação e Relações Institucionais

## NOTA TÉCNICA Nº 10/2020/CGARI/GAB-SENACON/SENACON/MJ

### PROCESSO Nº 08012.001793/2020-17

#### 1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de Nota Técnica Conjunta da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e dos representantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (ProconsBrasil, MPCON, CONDEGE, FNECDC e OAB), com apoio do INSTITUTO DEFESA COLETIVA e o BrasilCon Instituto de Políticas e Direito do Consumidor. Os juristas Cláudia Lima Marques, Professora UFRGS e Fernando Rodrigo Martins, Promotor de Justiça MG manifestaram apoio a atuação conjunta por intermédio do documento "Promoção dos vulneráveis e limites territoriais da coisa julgada nas ações civis públicas." (12690022). As manifestações tem por objetivo tratar acerca do Tema 1075, pautado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que analisa a constitucionalidade do artigo 16 da Lei 7.347/1985, o qual dispõe que a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes* nos limites da competência territorial do órgão prolator.

1.2. A presente Nota Técnica foi motivada em razão da campanha idealizada pelo INSTITUTO DEFESA COLETIVA, entidade civil atuante na defesa do consumidor, desde o ano de 1999. A presente manifestação também considera o estudo científico realizado pelo Professor de Processo Coletivo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP), Doutor em Processo Civil, Camilo Zufelato.

1.3. Em seu trabalho científico, publicado pela Revista de Processo | vol. 301/2020 | p. 215 - 237 | Mar / 2020 DTR\2020\150 e também juntado aos autos do recurso repetitivo nº 1.101.937/SP (Tema 1.075), Zufelato analisa uma recente decisão monocrática do STF que, ao admitir recurso extraordinário contra decisão da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), entendeu pela aplicação do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) em detrimento do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), contrariando a jurisprudência do STJ. A análise segue pelo equívoco da mencionada decisão monocrática do STF, ao aplicar o artigo 5º, inciso XXI da Constituição Federal às Ações Civis Públicas.

1.4. O mencionado estudo pode ser visualizado em [https://defesacoletiva.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Artigo\\_Camilo\\_1.pdf](https://defesacoletiva.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Artigo_Camilo_1.pdf), resumindo o seguinte:

- Os limites territoriais da coisa julgada do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública;
- Os limites “territoriais” da coisa julgada coletiva à luz da jurisprudência do STJ;
- O caso concreto: o julgamento do EResp 1.134.957/SP;
- O RE 612.043/PR (Tema 499) e a necessária distinção das demandas coletivas (i.e. trabalhando com precedentes na identificação da *ratio decidendi*);
- A ADI 1.576-MC e sua inaptidão enquanto precedente para o processo coletivo.

#### 2. RELATÓRIO

- 2.1. A discussão sobre a (in)constitucionalidade do artigo 16 da Lei de Ações Cíveis Públicas (LACP) é tema importante dentro do sistema processual coletivo, eis que possui grande repercussão na efetividade das decisões emanadas pelo Poder Judiciário em sede de ações coletivas, especialmente na seara consumerista, área que afeta diretamente esta Secretaria.
- 2.2. A principal vantagem das ações coletivas de consumo, notadamente, é a possibilidade de resolução de um volume muito maior de litígios com economia de atos processuais. Além disso, as ações coletivas contribuem sobremaneira para a prevenção de danos aos consumidores.
- 2.3. Com efeito, o STF reconheceu a existência de repercussão geral no RE nº 1.101.937/SP. Por via de consequência, houve determinação de suspensão de todos os processos em trâmite no território nacional em que tenha sido invocada tal controvérsia.
- 2.4. A suspensão, de ordem do Ministro Relator Alexandre de Moraes, foi determinada com base no artigo 1035, §5º, do Código de Processo Civil (CPC) após o recebimento do referido recurso extraordinário, cuja fundamentação foi pautada na divergência entre o julgamento proferido pelo STJ e os posicionamentos do STF exarados no RE nº 612.043-RG/PR (Tema 499) e na ADI 1.576.
- 2.5. A norma em comento sempre foi alvo de grandes críticas doutrinárias. Isto porque, desde a criação da LACP, em seu artigo 16, o legislador atribuiu efeitos *erga omnes* à coisa julgada formada sobre decisão coletiva.
- 2.6. Contudo, o mencionado artigo sofreu alteração, em 1997, onde foi acrescida a expressão “a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes* **nos limites da competência territorial do órgão prolator**” com o intuito de restringir os efeitos atribuídos à coisa julgada nas demandas coletivas.
- 2.7. A discussão torna-se ainda mais complexa em virtude da previsão expressa do artigo 103 do Código de Defesa do Consumidor, que atribui às ações coletivas de consumo a eficácia *erga omnes*.
- 2.8. Desde então, os debates doutrinários se floresceram apontando os problemas de técnica processual e legislativa, bem como a possível inconstitucionalidade do dispositivo, diante da patente violação ao princípio da isonomia (por permitir julgamentos contraditórios acerca do mesmo tema), do acesso à justiça (por permitir que os sujeitos afetados pelo dano não sejam tutelados), da razoabilidade e da proporcionalidade (tendo em vista que impõe a cisão do instituto da coisa julgada que recai sobre direito incindível), bem como do estímulo ao ajuizamento de várias demandas para tratar do mesmo fato, o que segue na contramão do interesse em evitar a judicialização em massa de conflitos.
- 2.9. Atualmente, a doutrina majoritária<sup>[1]</sup> e a jurisprudência dominante do STJ<sup>[2]</sup> entendem que a sentença coletiva não estaria restrita aos limites territoriais do órgão prolator da decisão, mas sim, aos limites objetivos e subjetivos do que fora decidido em sede de Recurso Repetitivo nº 1.243.887/PR, de relatoria da Ministra Laurita Vaz.

### ***Os atuais prejuízos da suspensão nacional de todos os processos que tratam do tema***

- 2.10. A decisão da Corte Suprema que deferiu a suspensão nacional estipulou sua incidência em todos os processos em curso que versam sobre o artigo 16 da LACP, sejam eles individuais ou coletivos, em qualquer grau de jurisdição, em qualquer fase procedimental (conhecimento, cumprimento de sentença ou execução) e qualquer que seja a matéria de fundo discutida.
- 2.11. Desde então, importantes demandas no país, nas quais o tema foi abordado, encontram-se paradas. Em que pese em ser necessária a suspensão dos processos, em algumas hipóteses, para assegurar a efetividade da decisão em sede de repercussão geral, a paralisação de todos os processos indistintamente em nome da uniformidade decisória, pode ofender diversas garantias processuais, tais como o acesso à justiça e o princípio da isonomia.
- 2.12. O princípio da isonomia fica mitigado especialmente na hipótese de suspensão das demandas que versam sobre danos regionais ou nacionais, uma vez que ficou implicitamente autorizada a tramitação das demandas que contenham pedido de tutela jurisdicional local, ainda que possuam a mesma questão controvertida do processo que verse sobre os danos regionais ou nacionais.

- 2.13. Noutro norte, é necessário fazer o alerta de que a suspensão que recai sobre os processos pode ter duração muito ampla, tendo em vista que foi revogado o artigo que determinava a retomada do curso dos processos, caso o *leading case* não fosse julgado dentro de um ano. Tal situação poderá gerar uma paralisação irrestrita, especialmente neste cenário de pandemia e de crise sanitária mundial.
- 2.14. Convém destacar que, durante esse período excepcional de pandemia, a defesa da coletividade deveria ser reforçada em face da situação de anormalidade que gera maior vulnerabilidade de camadas mais sensíveis da população.
- 2.15. Nesse ponto, é possível vislumbrar a existência de diversas ações civis públicas ajuizadas em benefício das vítimas da pandemia.
- 2.16. Diante desse cenário, a restrição territorial implicaria em restringir a tutela jurisdicional a uma quantidade elevada de cidadãos, o que, no atual contexto de pandemia, pode significar efeitos irreversíveis (chegando, até mesmo, a óbitos, como no caso das ações que envolvam o direito à saúde).
- 2.17. Assim, a suspensão dos processos não pode afetar o princípio constitucional do acesso à justiça – sobretudo no atual contexto de excepcionalidade e alta judicialização em torno de temas decorrentes do Covid-19 – e da própria isonomia, a qual se encontra em risco diante dos motivos acima explicitados.

### ***A ineficácia dos limites territoriais da coisa julgada para o microsistema coletivo***

- 2.18. Entre todos os institutos processuais da tutela coletiva, a coisa julgada sempre teve papel de destaque, recebendo tratamento específico e compatível com a função que ela exerce em um modelo processual que busca a efetividade da tutela jurisdicional.
- 2.19. No sistema processual coletivo, o tema da coisa julgada é tratado por dois dispositivos legais: i) o art. 16 da LACP, e ii) o art. 103 do CDC. Com o CDC, o artigo 16 da LACP se tornou ineficaz dentro do processo coletivo, uma vez que, embora ambos versem sobre o mesmo assunto, o CDC confere tratamento mais abrangente e mais recente do que o artigo da LACP[3].
- 2.20. Importante ponto a se destacar é que o art. 16 da LACP não tem qualquer aplicação em sede de direitos individuais homogêneos, uma vez que esses foram regulamentados exclusivamente pelo art. 103, inc. III, do CDC, cuja redação resta intacta ao prever extensão da coisa julgada *erga omnes*.
- 2.21. Dessa forma, a possível – mas totalmente indesejável – cisão da coisa julgada formada em sede de ação coletiva em defesa de direitos individuais homogêneos não tem aparente guarida pelo fato de que o art. 103, inc. III, do CDC, não comporta nenhuma restrição territorial: é *erga omnes* e se estenderá para beneficiar todos os sujeitos que se encontrarem na situação jurídica tutelada.
- 2.22. Nesse ponto, é uníssono o entendimento doutrinário[4] de que a coisa julgada recai sobre o comando emanado nas decisões, o que inviabiliza a restrição pautada nos critérios territoriais do órgão prolator da decisão, de modo que os limites da coisa julgada coletiva devem abranger apenas os limites da causa, baseando-se na extensão do pedido.
- 2.23. Essa restrição do alcance da coisa julgada se perfaz inócua diante das regras de competência concorrente do processo coletivo, tendo em vista que para os danos de natureza regional ou nacional, os efeitos estarão atrelados aos limites do dano reconhecido, pouco importando os limites do território do órgão prolator da decisão.
- 2.24. Assim, restringir a coisa julgada nos limites da competência do órgão prolator da decisão pode significar na retirada de toda a eficácia dos processos coletivos, negando os pressupostos fundamentais justificadores de sua existência e implicando verdadeira desconfiguração de todo o microsistema coletivo.

### **O retrocesso jurisprudencial aos direitos da coletividade com o reconhecimento da limitação territorial**

- 2.25. Com o advento da LACP e o CDC, finalmente houve a consolidação do direito processual coletivo em nosso ordenamento jurídico, em que tem sido possível lograr a garantia e a efetividade dos

direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, por meio dos instrumentos processuais capazes de agilizar as demandas e simplificar a atuação dos legitimados.

2.26. Nesse âmbito, busca-se obter a maior tutela possível da situação pleiteada na demanda, atendendo perfeitamente aos anseios do acesso à justiça, economia processual, isonomia de julgamento e demais princípios insculpidos na Constituição Federal e tutelados no processo coletivo. Portanto, entende-se que a limitação territorial à coisa julgada coletiva pode promover o esvaziamento do modelo processual das ações coletivas, afetando o cumprimento dos objetivos a que se propõe.

2.27. A imposição de restrição territorial ao comando judicial, com trânsito em julgado, pode ser caracterizado como um atentado à lógica e à eficiência de qualquer modelo processual – inclusive o de índole individual – e, sobretudo, ao de índole coletiva, que é naturalmente propenso a se estender segundo a dimensão da ameaça ou lesão, sem qualquer relação de adstrição ao território do órgão prolator da decisão.

2.28. Consequência disso será o ajuizamento de múltiplas demandas judiciais para solucionar o mesmo conflito, sendo este justamente o inconveniente que se pretendeu evitar com a concepção do modelo processual das ações coletivas, pois ele pode pulverizar a tutela coletiva nos processos individuais correlatos e gerar o risco de decisões conflitantes sobre o mesmo tema.

2.29. Dessa forma, todo esse contexto de fragmentação e de imposição ao ajuizamento de várias ações pode representar um retrocesso aos direitos coletivos e à efetividade processual até então lograda com as ações coletivas já ajuizadas.

### **Os danos que a limitação territorial pode causar ao próprio Poder Judiciário**

2.30. É possível vislumbrar que com a aplicação da limitação territorial haverá um aumento expressivo no número das demandas, tanto as coletivas, quanto as individuais, pois, em vez de apenas uma ação coletiva atender a todo o país, serão necessárias várias ações com o mesmo objeto para ter eficácia apenas no território do órgão prolator.

2.31. Essa situação, além de absolutamente incompatível com a finalidade do sistema microprocessual coletivo e seus princípios balizadores, poderá agravar ainda mais o atual número elevadíssimo de demandas em tramitação no Judiciário brasileiro.

2.32. Assim, para fins de exemplo, em vez de se propor uma única ação com pedido de fornecimento de um medicamento em âmbito nacional ou estadual, será necessário propor 27 ações (uma para cada estado da Federação) ou milhares de ações (uma para cada comarca) para que a decisão do órgão prolator irradie apenas em seu território.

2.33. Fora isso, tem-se a situação de que em uma comarca o pedido de fornecimento de algum produto (como os farmacêuticos) pode ser indeferido, mas em outra pode ser deferido. Referida situação tende a gerar discrepância e quebra de isonomia, que irá penalizar alguns indivíduos e beneficiar outros, em mesma situação fática, violando, com isso, a unicidade da jurisdição brasileira.

2.34. Dessa forma, tende-se a eliminar as vantagens que a tutela coletiva oferece, tais como a : i) redução de número de demandas, e de ii) eficácia e efetividade processual. Com isto provavelmente ocorrerá o inverso que se é esperado neste momento. Isto porque prevê-se o estímulo do ajuizamento de diversas demandas no Poder Judiciário e o risco de decisões contraditórias acerca do mesmo objeto.

2.35. Diante disso, a decisão que entender como correta a restrição territorial do órgão prolator, além de trazer prejuízos para a coletividade, poderá trazer danos para o próprio Poder Judiciário que já conta com elevado número de demandas e limitado capital humano, ocasionando a proliferação de demandas e de processos em tramitação no órgão.

2.36. Portanto, tal como reforçado no início, é importante evitar a violação ao princípio constitucional do acesso à justiça consistente no desencorajamento da análise de pretensões de âmbito regional ou nacional por parte do Poder Judiciário, permitindo que o mesmo objeto do processo seja analisado de forma fragmentada em diversas demandas com o pedido limitado à competência territorial do órgão.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, a presente Nota Conjunta recomenda que a sentença coletiva não deve estar restrita aos limites territoriais do órgão prolator da decisão, mas, sim, aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, com o consequente entendimento de que não se trata de inconstitucionalidade do art. 16 da LACP, mas sim interpretação infraconstitucional do referido dispositivo legal.

3.2. A uma, porque, conforme mencionado, há a impossibilidade de que o limite subjetivo da coisa julgada fique restrito ao órgão prolator, tendo em vista que o objeto das ações coletivas é a condenação genérica do causador do dano e a extensão da decisão deve atingir a todos os envolvidos com o objeto da ação, independente do lugar em que estiverem no território nacional.

3.3. A duas, porque a aplicação do art. 103 do CDC em detrimento do art. 16 da LACP se dá por razões de interpretação sistemática da legislação processual infraconstitucional, na medida em que a restrição territorial é incompatível com o microsistema processual coletivo.

3.4. Assim, a Senacon, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Associação Brasileira de PROCONS – PROCONSBRASIL, a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor – MPCON, o Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais, a Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da OAB, o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor - FNECDC, com apoio do BrasilCon Instituto de Políticas e Direito do Consumidor vêm reiterar seu apoio à Campanha MEU DIREITO VALE EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL, de iniciativa do INSTITUTO DEFESA COLETIVA, entidade civil atuante na defesa do consumidor, com o intuito de afastar a aplicabilidade do art. 16 da LACP para resguardar os direitos da coletividade, a efetividade e a segurança jurídica das decisões judiciais.

3.5. Nestes termos, dada a relevância da matéria para a proteção efetiva dos direitos fundamentais da coletividade, e, especialmente no que tange aos direitos dos consumidores, no contexto atual de enfrentamento da crise econômica e sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus, sugere-se que o STF paute o referido tema com a máxima urgência. Além disso, sugere-se que seja reconhecida a aplicação do art. 103 do CDC em detrimento do art. 16 da LACP, com o fito de assegurar a abrangência nacional à coisa julgada coletiva, para que a tutela coletiva do consumidor brasileiro alcance seu objetivo de proporcionar a ampliação do acesso à justiça, com o consequente tratamento isonômico aos jurisdicionados e a redução da morosidade da prestação jurisdicional.

3.6. Por fim, esta Senacon sugere ao STF que admita a intervenção do INSTITUTO DEFESA COLETIVA e da MPCON como *amicus curiae*, por serem entidades de grande representatividade dos consumidores em todo o território nacional e por poderem contribuir de forma científica para a pluralização do debate constitucional, nos termos do art. 138 do CPC.

**JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES**

Secretária Nacional do Consumidor

**PAULO ROBERTO BINICHESKI**

Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor

**FILIFE DE ARAÚJO VIEIRA**

Presidente da Associação Brasileira de Procons

**CLÁUDIO PIRES FERREIRA**

Presidente do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor

**MARIA JOSE SILVA SOUZA DE NÁPOLIS**

Presidente do Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais

**MARIÉ LIMA ALVES DE MIRANDA**

Presidente da Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

**LILLIAN SALGADO**

Presidente do Comitê Técnico do Instituto de Defesa Coletiva

**DIÓGENES FARIA CARVALHO**

Presidente do BrasilCon Instituto de Políticas e Direito do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Oliveira Domingues, Secretário(a) Nacional do Consumidor**, em 22/09/2020, às 15:15, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **CLAUDIO PIRES FERREIRA, Usuário Externo**, em 22/09/2020, às 15:42, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Binicheski, Usuário Externo**, em 22/09/2020, às 16:05, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA JOSÉ SILVA SOUZA DE NÁPOLIS, Usuário Externo**, em 22/09/2020, às 16:24, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Diógenes Faria de Carvalho, Usuário Externo**, em 22/09/2020, às 16:35, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **LILLIAN JORGE SALGADO, Usuário Externo**, em 22/09/2020, às 17:02, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Filipe de Araújo Vieira, Usuário Externo**, em 22/09/2020, às 18:02, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marié Lima Alves de Miranda, Usuário Externo**, em 22/09/2020, às 18:09, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **12681267** e o código CRC **8D5647F6**.  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/ acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

[1] Nesse sentido: GRINOVER, Ada Pelegrini. Consulta de Parecer Jurídico destinado a instruir Embargos de Declaração contra Acórdão proferido pelo STJ no Recurso Especial n.º 1.405.697-MG. Out/2015; DIDIER Jr, Fredie. Parecer: Repercussão da coisa julgada coletiva no plano individual. Inconstitucionalidade do art. 2º-A da Lei 9.494/1997. Legitimação extraordinária das associações. Substituição processual das associações versus representação processual mediante autorização. Interpretação do precedente formado no julgamento do RE n. 573.232/SC, Mai/2017; WATANABE, Kazuo. Parecer a respeito das questões levadas na decisão de afetação do Recurso Especial n. 1.438.262-SP, para seu julgamento pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça como recurso repetitivo. Set/2017; ZUFELATO, Camilo. Atuação das associações no processo coletivo e tentativa de desfazimento de um grave mal-entendido na jurisprudência do STF e STJ: ainda o tema dos limites subjetivos da coisa julgada. Revista de Processo, São Paulo, v. 42, n. 269, p. 347-386, 2017.

[2] Nesse sentido Recurso Especial Repetitivo nº 1.243.887/PR e EREsp nº 1.134.957/SP.

[3] Essa é a conclusão extraída a partir dos princípios solucionadores dos conflitos normativos entre normas de mesmos status legal, sendo entendido que a última e mais completa derroga a norma mais antiga e incompleta.

[4] Nesse sentido: DIDIER JR, Fredie, ZANETTI JR, HERMES, Curso de direito processual coletivo, 10. ed., Salvador: Ed. Juspodivm, 2016 e ZUFELATO, Camilo: Coisa julgada coletiva, São Paulo: Saraiva, 2011.

#### 4. Referências

COLETIVA, Instituto Defesa. Cartilha MEU DIREITO VALE EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL. Belo Horizonte, 2020.

ZUFELATO, Camilo. Ainda o artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública: um recente desdobramento, em curso, na jurisprudência do STF. Defesa coletiva, 2020. Disponível em: <[https://defesacoletiva.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Artigo\\_Camilo\\_1.pdf](https://defesacoletiva.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Artigo_Camilo_1.pdf)> Acesso em 05/08/2020.

\* A presente Nota Técnica foi elaborada com a participação da servidora, Fernanda Vilela Oliveira, Coordenadora-Geral de Articulação e Relações Institucionais da Secretaria Nacional do Consumidor.