

PROJETO DE LEI Nº DE 2008

(Do Sr. Cleber Verde)

“Dá nova redação e acrescenta os incisos I, II e III ao artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347 de 02 de setembro de 1985), e revoga o artigo 2º da Lei 9.494 de 10 de setembro de 1997.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública, Lei de n.º 7.347/1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes* e *ultra partes*, 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."

Inciso I - *erga omnes*, cuidando-se de interesses difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que outra ação poderá ser proposta, com idêntico fundamento, com nova prova;

Inciso II - *ultra partes*, tratando-se de interesses coletivos, assim entendidos os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, salvo se a improcedência ocorrer por falta de provas, nos termos do inciso I;

Inciso III - *erga omnes*, na hipótese de interesses individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores (inciso II).

Art. 2º Fica revogado o artigo 2º da Lei 9.494 de 10 de setembro de 1997.

JUSTIFICAÇÃO

Assim dispõe o artigo 16 em vigor: “A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, **nos limites da competência territorial do órgão prolator**, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova” - Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997.

A Ação Civil Pública possui particularidades desconhecidas nos outros tipos de ações: a Medida Provisória, n. 1.570/97, convertida na Lei 9.494/97, alterou o art. 16 da Lei de Ação Civil Pública, **para limitar a força erga omnes da coisa julgada nos limites da competência territorial do órgão prolator**.

Ora, a limitação territorial da eficácia da coisa julgada coletiva introduzida por intermédio da Lei 9.494/97, a par de contribuir para o aumento significativo e desnecessário do número de demandas individuais em

tudo idênticas perante os tribunais brasileiros, findou por desconsiderar uma das principais virtudes do direito processual coletivo, consolidada na possibilidade de resolução uniforme e integrada de situações jurídicas massificadas e indivisíveis, de projeção regional e até nacional.

Como se isso não bastasse, a alteração legislativa em apreço fez eclodir ambiente de absoluta instabilidade e insegurança jurídica, com a possibilidade (já concretizada em várias oportunidades noticiadas pela mídia) de tomada de decisões díspares sobre o mesmo tema submetido ao crivo jurisdicional, com inevitável desgaste da imagem do Poder Judiciário.

A nova redação dada pela Lei 9494/97 impõe, ainda que indiretamente, a necessidade de propositura de demandas individuais com idêntico fundamento em detrimento da solução coletivizada (mediante pronunciamento judicial único) dos conflitos de massa, em plena era na qual se propugna, num fenômeno mundial pela efetividade e universalidade da jurisdição, a facilitação do acesso à ordem jurídica justiça (sobretudo à população mais carente) – paradoxalmente e na contramão da história do direito processual, acabando por subordinar o acesso ao Poder Judiciário à abastança, conferindo odioso privilégio às classes sociais mais favorecidas economicamente.

Referidos provimentos jurisdicionais, desde que regularmente revestidos de eficácia regional ou nacional, conforme o caso, seguramente auxiliariam no processo de aprimoramento do respeito dos poderes públicos constituídos pelos direitos assegurados à população em geral e, de outro lado, se prestariam, eficazmente, ao cumprimento de um dos modernos escopos da jurisdição, consubstanciado na educação e conscientização dos cidadãos para a busca de resguardo judicial por seus direitos fundamentais e constitucionais violados (escopo social da jurisdição).

Ação Civil Pública é o instrumento adequado para reprimir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse

difuso ou coletivo. (art. 1º, Lei 7.347/85). É facultado ao juiz conceder medida liminar, quase sempre indispensável para a proteção ambiental, art. 12.

A medida em que se alterou o artigo 16, para estabelecer que a sentença tem eficácia no limite do seu órgão julgador, dentre outros subterfúgios, pode se imaginar que atos de danos ao meio ambiente, por exemplo, impedidos por uma liminar num determinado município, possa ser causado no município vizinho, ou diga-se melhor, na comarca vizinha, razão pela qual, o Ministério Público de cada localidade deverá observar se o causador do dano não está migrando, tentando ludibriar o judiciário, alterando o endereço e permanecendo com a mesma atividade danosa, causando prejuízo não só à população local, mas a todo o planeta.

Podemos imaginar também, que um determinado brinquedo foi interditado num parque de diversões, por ser inseguro e ter causado a morte de menores. Bastaria o parque se mudar para outra comarca, que o brinquedo funcionaria normalmente, causando insegurança a outros menores, colocando a vida destes em risco.

Sob este prisma, Ricardo de Barros Leonel tece críticas à citada lei, por ferir os princípios da economia processual (multiplicação de demandas) e da igualdade (por tratar de forma diversa brasileiros dessa ou daquela região), além de ofender o princípio da indivisibilidade da ação coletiva. Também ressalta a confusão entre competência territorial e os efeitos da coisa julgada, concluindo que a multiplicidade de ações poderia levar a decisões conflitantes, em prejuízo da credibilidade da justiça. (Manual do processo coletivo, RT, 2002, p. 283/285)

O ilustre Pedro Lenza, *in* Teoria Geral da Ação Civil Pública, RT, 2003, p. 276, assevera que a modificação no artigo 16 da LACP é inconstitucional e inócua, ante a confusão estabelecida entre as regras de competência e de jurisdição e os efeitos subjetivos da coisa julgada, sendo que estes foram definidos pelos artigos 103 e 104 do CDC, enquanto aquelas foram fixadas pelo artigo 93 do CDC.

Motauri Ciocchetti de Souza esclarece que “a competência territorial não pode ser utilizada como critério determinante da extensão dos efeitos da coisa julgada em sede de tutela de interesses difusos ou coletivos, a qual decorre, em verdade, da amplitude e da natureza indivisível da lesão ou de sua ameaça – ou, mais especificamente, do provimento jurisdicional reclamado no processo”.(Ação Civil Pública, Malheiros, 2003, p. 203.)

É que sendo o dano de âmbito nacional e a ação civil pública movida na capital de um dos Estados, apenas neste haveria a reparação do aludido dano, causado apenas em sua área territorial. Isto poderia prejudicar os consumidores, cidadãos e demais jurisdicionados residentes nos demais Estados da Federação, onde não foi ajuizada qualquer ação coletiva.

A restrição estabelece confusão entre a amplitude da demanda (limites subjetivos da coisa julgada) e competência territorial, que é um dos critérios legislativos para a repartição da jurisdição. Há equívoco na técnica legislativa, pois qualquer sentença proferida por órgão do Poder Judiciário pode ter eficácia para além de seu território. Portanto, se o juiz que proferiu a sentença na ação coletiva *tour cout*, quer verse sobre direitos difusos, quer coletivos ou individuais homogêneos, for competente, sua sentença produzirá efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*, conforme o caso, em todo o território nacional, independentemente da ilógica e inconstitucional redação dada ao art.16 da LACP.

As regras são ineficazes, pois o próprio legislador determina que, na hipótese do dano regional ou nacional, a competência será do foro da capital do Estado ou do Distrito Federal, deixando, assim, implícito que a decisão abrangerá todo esse território. Por não ser incompatível com isto, a inovação resta inócua.

Além disso, a ineficácia da alteração decorre da incidência do art. 103, §3º, do CDC na LACP, por força do art. 90 daquele

diploma e do art. 21 da LACP.

Em relação aos interesses individuais homogêneos, a única orientação a seguir é a prevista no CDC, ou seja, a coisa julgada fará efeito *erga omnes*, independentemente do órgão prolator, uma vez que a Lei da Ação Civil Pública não prevê dita figura, o que se pretende alterar a partir de então.

Diz o artigo 103 do CDC que, nas ações coletivas, e de acordo com a natureza do interesse objetivado, a sentença fará coisa julgada;

a) *erga omnes*, cuidando-se de interesses difusos, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que outra ação poderá ser proposta, com idêntico fundamento, com nova prova (inciso I);

b) *ultra partes*, tratando-se de interesses coletivos, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo se a improcedência ocorrer por falta de provas, nos termos do inciso I do artigo 103 (inciso II);

c) *erga omnes*, na hipótese de interesses individuais homogêneos, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores (inciso III).

Erga omnes: quer dizer que a sentença judicial abrange não só as partes do processo, mas também todas as pessoas. Ou seja, tem validade para todos; *ultra partes*: a sentença vale não só para as partes (por exemplo, uma associação de consumidores contra uma empresa), mas também para todos os membros do grupo, categoria ou classe que estejam sendo defendidos pela associação ou pelo Ministério Público.

Estudando a Medida Provisória nº 1.570/97, que depois foi convertida na Lei nº 9.494/97, Ada Pellegrini Grinover conclui o seguinte:

“**a)** o art. 16 da LACP não se aplica à coisa julgada nas ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos; **b)** aplica-se à coisa julgada nas ações em defesa de interesses difusos e coletivos, mas o acréscimo introduzido pela Medida Provisória é inoperante, porquanto é própria lei especial que amplia os limites da competência territorial, nos processos coletivos, ao âmbito nacional ou regional; **c)** de qualquer modo, o que determina o âmbito de abrangência da coisa julgada é o pedido, e não a competência. Esta nada mais é do que uma relação de adequação entre o processo e o juiz. Sendo o pedido amplo (*erga omnes*), o juiz competente o será para julgar a respeito de todo o objeto do processo; **d)** em consequência, a nova redação do dispositivo é totalmente ineficaz”. (Código brasileiro de defesa do consumidor, comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 6^a edição, 2000, p. 821.)

No mesmo sentido, André de Carvalho Ramos afirma que “(...) a Lei 9.494/97, que converteu em lei a medida provisória 1.570 é inócua. A competência territorial serve apenas para fixar a competência do juízo. Os efeitos da decisão do Juiz são limitados somente, como frisei, pelo objeto do pedido, que quando for relativo aos interesses transindividuais, atingem a todos os que se encontrem na situação objetiva em litígio, não importando o local de seu domicílio.” (A abrangência de decisões judiciais em ações coletivas: o caso da Lei 9.494/97, publicado na RT 755/119.)

Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery explicam que “o CDC 103 aplica-se a todas as ações coletivas que versem sobre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, ainda que ajuizada com base na LACP. Essa incidência se dá por força da LACP 21. O regime da coisa julgada da LACP 16, com a redação dada pela L 9494/97, não mais se aplica a nenhuma ação coletiva. Não se aplica porque tem abrangência restrita, sendo que o sistema do CDC 103 é mais completo e atende às necessidades das sentenças proferidas nas ações coletivas. A LACP 16 também não pode ser aplicada a nenhuma ação coletiva por ser inconstitucional, já que ofende os

Posto isto, para que se evite interpretações diversas sob o mesmo tema, é de grande relevância e urgência que se estabeleça a regra no próprio texto legal, evitando decisões conflitantes, restabelecendo a segurança jurídica e a aplicação dos princípios constitucionais, o que se alcançará com a alteração da redação do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, e acréscimo dos incisos supra.

Sala de Sessões, em de 2008.

Deputado Cleber Verde