

A LIMITAÇÃO TERRITORIAL DA EFICÁCIA DE DECISÕES LIMINARES, PROFERIDAS EM AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PROPOSTAS CONTRA A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sérgio de Oliveira Netto
Procurador Federal
Procuradoria Seccional de Joinville-SC

1. Introdução

O objetivo deste estudo, é analisar os instrumentos normativos existentes na legislação brasileira, que regulamentam os efeitos das decisões proferidas nas denominadas ações civis públicas. Visando verificar quais as repercussões que provimentos jurisdicionais desta natureza, podem acarretar no delineamento e execução de políticas públicas. Matéria de grande relevância, dado que, atualmente, não raro o Poder Judiciário tem sido instado a se manifestar e decidir, sobre a legalidade de iniciativas que venham a ser adotadas por aqueles responsáveis pela administração pública. Circunstância que caracterizaria, para muitos, uma indevida ingerência do Poder Judiciário nos assuntos do Poder Executivo. A quem cabe, de regra, este encargo administrativo dos interesses da coletividade. Que, em regra, estaria imune a esta sorte de intervenção, pelo menos naquilo que se refere à essência destas atribuições administrativas.

2. A limitação territorial da eficácia de decisões liminares, proferidas em ações civis públicas propostas contra a implantação de políticas públicas.

Realmente, não há como se negar que a Lei de Ação Civil Pública – inspirada nas *class actions* do sistema jurídico anglo-saxão – regulamentada pela Lei nº 7.347/85, veio a se constituir em importante mecanismo de proteção dos alcunhados interesses transindividuais.¹

Também denominados de metaindividuais, em razão de extrapolarem a figura isolada do indivíduo, e tratarem de situações que atingem um número grande de pessoas.

Oferecendo uma proteção abrangente a toda uma coletividade de pessoas que se encontrem em situações assemelhadas. Seja como decorrência de estarem ligados por uma mesma situação de fato, seja porque o vínculo que as une advém de uma posição jurídica comum a todos os envolvidos.²

¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. Código modelo de processos coletivos para ibero-américa – exposição de motivos: 2 – Nos sistemas do common law a tutela dos interesses ou direitos transindividuais é tradicional: o instituto das class actions do sistema norte-americano, baseado na equity e com antecedentes no Bill of Peace do século XVII, foi sendo ampliado de modo a adquirir aos poucos papel central do ordenamento. As Federal Rules of Civil Procedure de 1938 fixaram, na regra 23, as normas fundamentais retoras das class actions. As dificuldades práticas, quanto à configuração e requisitos de uma ou outra de suas categorias, com tratamento processual próprio, levaram o Advisory Committee on Civil Rules a modificar a disciplina da matéria na revisão feita pelos Federal Rules de 1966, as quais estão sendo novamente trabalhadas para eventuais modificações.

² MAZZILLI. Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, p. 5: Foi a partir de 1974, com os trabalhos de Mauro Capeletti, que sofreu especial crítica a tradicional dicotomia entre

Posto que passou a viabilizar a tutela de interesses não apenas individuais, mas sim de um grande número de pessoas (determinadas ou não), nas mais diversas áreas das interações humanas. Que estiverem sendo atingidas por atos que violem suas prerrogativas jurídicas.³

Linha de pensamento que veio a ser corroborada pelo legislador pátrio, quando da elaboração do Código de Defesa do Consumidor. Ao ter alinhavado as definições legais destas novas modalidades de direitos.

Consectário natural e inevitável da massificação das interações sociais, decorrentes do modo de vida contemporâneo. No qual os modos de produção em grande escala, para o atendimento de um número cada vez maior de pessoas, vêm dominando o cenário das inter-relações sociais.⁴

Com fulcro nesta disciplina normativa, portanto, a defesa dos mencionados direitos metaindividuais, passou a abranger e diferenciar três categorias de interesses.

Inicialmente tem-se os interesses difusos. Que se caracterizam por serem indivisíveis (que não podem ser quantificados caso a caso), e dizerem respeito a indeterminado número de pessoas, dispersas na coletividade, mas ligadas entre si por uma circunstância fática.

Do que é exemplo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para a presente e futuras gerações. Ou de não serem vítimas de propaganda enganosa, disseminada por meios de comunicação de massa.

Nesta seqüência, aparecem os interesses coletivos, que se referem a uma categoria ou classe de pessoas determinadas, ou pelo menos passíveis de

interesse público (o indivíduo em relação ao Estado) e interesse privado (os indivíduos inter-relacionando-se). Demonstrou-se, inicialmente, a existência de uma categoria intermediária, na qual se compreendiam interesses coletivos, ou seja, aqueles referentes a toda uma categoria de pessoas (como condôminos de um edifício de apartamentos, os sócios de uma empresa, os membros de uma equipe esportiva, os empregados do mesmo patrão). São interesses metaindividuais, porque atingem grupos de pessoas que têm algo em comum. Ora o que as une é estarem na mesma situação de fato (por exemplo, as pessoas lesadas pela explosão da mesma usina nuclear), ora é a circunstância de compartilharem a mesma relação jurídica (como os consorciados que sofrem o mesmo aumento ilegal de prestações).

³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*, p. 47/48: Hoje pode-se dizer que o objeto da ação civil pública é o mais amplo possível, graças à (re)inserção da cláusula “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (inc. IV do art. 1º da Lei 7.347/85, pelo art. 110 do CDC). Essa abertura veio, na seqüência, potencializada por alguns adendos: a) no *caput* do art. 1º da Lei 7.347/85 a responsabilidade ali referida passou a estender-se aos danos morais (e não somente patrimoniais), conforme redação da lei 8884/94; b) a ação pode também referir-se à “infração da ordem econômica e da economia popular” (inc. V do art. 1º da Lei 7.345/85, cf MP 2180-35/2001); c) por conta do art. 6º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), tornou-se possível, via ação civil pública, a defesa da ordem urbanística.

⁴ Lei nº 8.078/90, Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, 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; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

determinação. Ligadas entre si, ou com a parte contrária, por meio de um vínculo jurídico comum.

Ilustrativamente, cite-se a situação daqueles que aderiram a certo plano de saúde privado, e são surpreendidos por aumentos abusivos dos valores cobrados pela empresa operadora responsável por esta prestação de serviço.

Finalmente, na esteira da regulamentação trazida pelo Código de Defesa do Consumidor, surgem os interesses individuais homogêneos. Que, apesar de também serem reputados como interesses coletivos, são decorrentes de uma origem comum. Diferenciado-se porque seus titulares podem ser determinados, e individualizada a extensão do dano que tiverem sofrido. Que pode inclusive variar de pessoa para pessoa.

À guisa de exemplo, tem-se a hipótese das mensalidades escolares que estejam sendo cobradas ilegal ou abusivamente. Justificando, destarte, o manejo da ação civil pública para a defesa dos interessados, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal.⁵

Entretantes, para o atingimento da sua elevada finalidade protetiva dos interesses metaindividuais, faz-necessário que os instrumentos processuais trazidos pela Lei de Ação Civil Pública sejam bem utilizados.

Evitando-se que, sob o pretexto de se estarem defendendo interesses conjuntamente de várias pessoas, não se venha instaurar um clima de insegurança jurídica. E a inviabilizar a implantação de projetos relevantes arquitetados pelas esferas governamentais. Dada a prodigiosa força de que foram revestidos os comandos que podem ser expedidos, no bojo de uma demanda pública desta natureza.

Capazes que são de, pela via judicial, permitir a instauração de um novo estado de coisas, em detrimento de todo o planejamento que havia sido engendrado pelas instâncias administrativas. Com atribuições exatamente para traçarem e empreenderem estas iniciativas.

⁵ RE 163.231, Plenário, Rel. Maurício Corrêa, DJ 29.06.01: EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO PARQUET PARA DISCUTI-LAS EM JUÍZO... 3. Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. 3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos. 4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. 4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, stricto sensu, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. 5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.

Dentre estas limitações – indispensáveis para que não haja distorções no uso desta importante ferramenta processual – existe aquela que diz respeito à contenção dos efeitos das decisões proferidas nestas ações civis públicas. Que, por força da própria lei de regência, deverá ser restringida ao espaço geográfico sobre o qual exerce jurisdição o Órgão Prolator de um tal mandamento judicial. Como preceitua o art. 16 da Lei nº 7.347/85.⁶

Trata-se, sem dúvida, de dispositivo controvertido, notadamente em razão de ter sido veiculado, originalmente, por meio de uma Medida Provisória. Instrumento legislativo nitidamente frágil, pela precariedade e efemeridade que lhe são peculiares.

Assim como por ser um mecanismo legiferante de excepcionalidade, forjado pelo Poder Executivo em situações de urgência e relevância (Constituição Federal, art. 62).

No caso, a Medida Provisória nº 1570-4, de 22.7.1997, que posteriormente foi convertida na Lei nº 9.494/97. E que, ao final, veio a sedimentar a atual redação imprimida ao art. 16 da Lei de Ação Civil Pública.

Tanto que, dada a celeuma então reinante, acerca da possibilidade jurídica de provimentos legiferantes desta estirpe, serem idôneos ou não para alterar institutos de índole processual civil, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 32/2001.

Alterando a redação do art. 62, da Constituição Federal. Passando a vedar a edição de Medidas Provisórias, que versassem sobre matéria relativa à processualística civil.⁷

Preservando, entretanto, a plena validade das Medidas Provisórias até aquele instante editadas. Mesmo que tivessem versado sobre estes temas, que atualmente não mais podem ser disciplinados por esta modalidade legislativa.

Todavia, em que pese esta polêmica jurídica ainda não estar definitivamente equacionada, o fato é que a jurisprudência tem-se posicionado – não sem divergência, é verdade – de maneira a aceitar como fator limitativo da eficácia das decisões judiciais, as fronteiras territoriais sobre as quais possui jurisdição o Órgão Jurisdicional que proferiu esta determinação judicial.

Mormente pelo fato de que, na ação direta de inconstitucionalidade, proposta com o escopo de se questionar sua conformidade com a Constituição Federal, a liminar requerida para suspender a aplicabilidade desta prescrição contida no art. 16 da Lei de Ação Civil Pública, foi indeferida. Permitindo-se, *a contrario sensu*, que este dispositivo legal continuasse a produzir seus regulares efeitos.

⁶ Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se a ação for julgada improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

⁷ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a ... b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

E no mérito, foi negado seguimento a esta ação judicial de vocação constitucional, em decisão monocrática, proferida pelo Ministro a quem coube a relatoria desta demanda.⁸

Linha de pensamento que vem sendo acolhida pelas demais Cortes de Justiça que integram o Poder Judiciário Brasileiro. Nada obstante tenha se atenuado a força normativa deste dispositivo, nas hipóteses em que a questão debatida – e os potenciais danos – seja de âmbito nacional, e não apenas local ou regional. E desde que a ação civil pública tenha sido deflagrada perante o Juízo da Capital do respectivo Estado.⁹

É bem verdade que o legislador ordinário, talvez não se tenha apegado aos critérios rígidos da disciplina processual civil, ao ter inserido na Lei de Ação Civil Pública este preceptivo. Delimitador da eficácia das decisões que venham a ser proferidas no âmbito de processos judiciais deflagrados por esta modalidade de ação judicial.

Misturando os conceitos – como sustentam alguns autores estudiosos da matéria – de competência territorial e funcional, com os parâmetros determinantes do alcance da eficácia destas ordens judiciais.¹⁰

Todavia, ao que tudo indica, motivos de interesse público – calcados no primado da segurança jurídica – levaram o legislador a agir desta maneira. No intuito de se impedir a concretização de situações perniciosas. Que pudessem gerar incerteza jurídica, e o conseqüente caos social.

⁸ Relator: MIN. MARCO AURÉLIO. SENTENÇA – EFICÁCIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Em princípio, não se tem relevância jurídica suficiente à concessão de liminar no que, mediante o artigo 3º da Medida Provisória nº 1.570/97, a eficácia erga omnes da sentença na ação civil pública fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator. ...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 art. 16 da Lei nº 7.347/85, de 24 de junho 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. Isso não implica esvaziamento da ação civil pública nem, tampouco, ingerência indevida do Poder Executivo no Judiciário. Indefiro a liminar.” (ADIn 1576-DF, Relator Ministro Marco Aurélio - Plenário, 16.04.1997)

⁹ Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Processo: 200204010544315 UF: PR Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA , DJU DATA:11/06/2003 PÁGINA: 579. EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. EFICÁCIA DA SENTENÇA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. ART. 16 DA LEI 7.347/85. ART. 93, II, DO CDC. - A limitação da extensão da coisa julgada na ação civil pública ao território de competência do órgão prolator da sentença, prevista no art. 16 da Lei nº 7.347/85, tem sido mitigada pela doutrina e jurisprudência para os casos em que a União seja parte e o dano seja de âmbito nacional, desde que a ação seja aforada nas capitais de Estado, nos termos do art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor. Se a ação não foi aforada em Capital, a liminar deve ficar restrita à jurisdição do juízo prolator da decisão. - Agravo provido.”

¹⁰ NERY JUNIOR. Nelson. *Código de Processo Civil Comentado*, p. 1541/1542. Limitação territorial. A L 9494/97, que modificou a LACP 16, para impor limitação territorial aos limites subjetivos da coisa julgada, não tem nenhuma eficácia e não pode ser aplicada às ações coletivas. Confundiram-se os limites subjetivos da coisa julgada *erga omnes*, isto é, quem são as pessoas atingidas pela autoridade da coisa julgada, com jurisdição e competência, que nada têm a ver com o tema...

Episódio ilustrativo deste cenário pode ser encontrado quando da instituição do chamado “seguro anti-apagão.” Pelo qual foram tomadas diversas medidas restritivas do uso da energia elétrica, por ocasião da crise do setor elétrico que se abateu no país no início da década de 2000.

Dentre as quais, a criação de sobretarifas, que deveriam ser pagas por aqueles que estavam consumindo grandes quantidades de energia elétrica. Ou em patamares superiores aqueles então estabelecidos como teto máximo de consumo aceitável, naquelas circunstâncias de escassez desta fonte energética.

Assim como a cobrança dos denominados encargos emergenciais, regulamentados pela Lei nº 10.438/2002. Que se constituíam em espécies de cobranças de valores adicionais, incidentes sobre a fatura de energia elétrica. Visando arrecadar aportes financeiros extraordinários, no intuito de aprimorar rapidamente, o sistema energético nacional.

Não foram poucas as medidas liminares, prolatadas por Juízes de Primeiro Grau, com base num exame de cognição sumária – no qual, como é da sua essência, não se faz uma análise aprofundada da matéria – que pretendiam impedir a implantação destas políticas públicas emergenciais no país inteiro.

Entretanto, em que pese a consideração e respeito que se deve conferir aos Juízes de Direito e aos Juízes Federais, não parece razoável que um solitário julgador, por mais bem preparado que seja, e sem mandato popular, pretendesse, por intermédio de um édito liminar – exarado sem um exame mais acurado da temática de tamanha complexidade – substituir a vontade popular (representada pelos agentes governamentais que traçaram esta política emergencial), e fazer deitar por terra todas estas metas públicas de contenção do consumo de energia elétrica, àquela época impostas em caráter excepcional. Porque supostamente, violariam as diretrizes ínsitas no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90). Ao permitirem, por exemplo, uma cobrança acima dos valores devidos apenas pelo mero consumo. E autorizarem o corte do fornecimento de energia se as cotas estipuladas por consumidor fossem extrapoladas.

Sem atentarem, contudo, para o crítico momento pelo qual o país atravessava, e que exigia a tomada de providências contundentes, que perdurariam temporária e excepcionalmente.

Com o objetivo de se privilegiar o interesse coletivo (da sociedade, de não sofrer com o colapso do fornecimento de energia) num confronto com os anseios individuais (dos particulares, em geral, de não serem obrigados a diminuir seu regular consumo de energia elétrica, ou de não se verem obrigados a pagarem tarifas mais elevadas, em razão do uso acima dos percentuais permitidos neste contexto de anormalidade).

Mesmo que, para alcançar este especial fim, fosse necessário negar aplicação, momentaneamente, a algumas prerrogativas outorgadas pelo Código de Defesa do Consumidor.

Permitir que este estado de coisas se perpetuasse, seria lançar a nação à própria sorte de convencimentos de diferentes Magistrados. Que, por mais bem intencionados que estivessem, talvez não reunissem condições, naquele momento emergencial, de fazer uma análise precisa da magnitude do problema que se abateu sobre o sistema de geração de energia.

Posto que o conhecimento de toda a situação de calamidade deste setor estratégico nacional, demandava o estudo de diversos assuntos correlatos e intrincados.

Aos quais, pelo menos num primeiro instante, dificilmente estes Órgãos Julgadores de Primeiro Grau teriam acesso, ou mesmo capacidade de compreendê-los em toda a sua extensão.

Pois apenas os agentes da Administração Pública que traçaram estes planos alternativos, é que estariam em melhores condições de subsidiar uma tomada de decisões por parte dos gestores públicos.

Tanto que o próprio Supremo Tribunal Federal veio a reconhecer a legalidade destas metas emergenciais. Cassando as decisões judiciais liminares em sentido contrário, que então haviam sido expedidas. Entendimento que vem sendo observado pelos demais Tribunais da Federação.¹¹

Neste diapasão, Ada Pellegrini Grinover já vinha alertando para os perigos que decisões judiciais desta estirpe, podem acarretar no gerenciamento da *res publica*. Inviabilizando que aqueles que foram para tanto guindados pelo voto a estas funções públicas, possam colocar em prática as iniciativas que entendam ser as mais adequadas em certo momento.

A tendência ao indiscriminado controle do ato administrativo, quanto ao seu mérito, tem sido condenada pela doutrina e pela jurisprudência, atentas aos perigos do controle jurisdicional do ato discricionário: teríamos, aí, na verdade, a substituição da discricionariedade do administrador pela discricionariedade do juiz, invertendo as posições funcionais do poder e bloqueando toda a atividade administrativa. Op. Cit. n. 268, p. 76

Outro exemplo emblemático da situação de insegurança que o emprego inadequado da Ação Civil Pública pode causar – em não sendo observada a limitação territorial dos provimentos judiciais que venham a ser emitidos – pode ser encontrado na recente discussão tangente ao pagamento da intitulada tarifa básica de assinatura telefônica.

Cuja cobrança é autorizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), uma autarquia federal em regime especial, e órgão regulador do ramo de telecomunicações, com esteio na Lei nº 9.472/97.

¹¹ Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO ; Classe: AG - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Processo: 200404010259447 UF: SC Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA - DJU DATA:10/11/2004 PÁGINA: 633. EMENTA: TRIBUTÁRIO. ENERGIA ELÉTRICA. "SEGURO-APAGÃO". LEI N. 10.438/2002. 1. Os encargos instituídos pela Lei nº 10.438/2002 (arts. 1º e 2º) não têm natureza de taxa, mas de preço público (tarifa). 2. Não se sujeitam, por conseguinte, aos princípios de Direito Tributário. 3. Ao apreciar a Arguição de Inconstitucionalidade na AMS nº 2002.72.05.002803-3, a Corte Especial deste Tribunal reconheceu a constitucionalidade dos referidos encargos. 4. Agravo de instrumento provido. Agravo regimental prejudicado."

Para a qual não há impedimento que estas cobranças sejam efetivadas. Porque, além de tudo, estão previstas nos contratos de concessão para a exploração deste serviço público.

Não havendo, destarte, qualquer violação as regras protetivas das relações de consumo. Até porque estas cobranças têm por objetivo, dentre outros, promover a relação de equilíbrio econômico-financeiro das empresas concessionárias que se dispõem a prestar este serviço público.

Assim como assegurar que a qualidade destes serviços seja sempre a mais alta e atualizada possível. Num campo da tecnologia que está em constante modificação, em razão dos avanços da tecnologia.

Entrementes, tantas foram as decisões judiciais proferidas, por inúmeros Juízes e Tribunais de todo o país – ora concedendo liminares, ora as cassando – que o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do processo de Conflito de Competência nº 48.177-SP, houve por bem cassar todas as liminares que houvessem sido deferidas.

E reunir todos os processos que estivessem em curso no país inteiro, para que fossem submetidos – ainda que temporariamente – à jurisdição da Justiça Federal de Brasília.¹²

Inquestionavelmente pela constatação de que, muitas das operadoras de telefonia não sabiam mais qual decisão deveriam cumprir. Dado o ingente conflito gerado, como corolário das incontáveis decisões judiciais que a todo o momento se contraditavam.

Umas concedendo provimentos liminares impedindo o recolhimento destes valores referentes à assinatura básica. Outras tornando sem efeito estas mesmas decisões emitidas antes do final julgamento de mérito da querela.

O mesmo ocorrendo com inúmeros usuários, que ficaram sem saber se deveriam ou não fazer o pagamento dos valores referentes a estas tarifas básicas. Face a incerteza de qual decisão judicial estaria ainda valendo.

Decisões judiciais que, neste contexto, desgarraram-se do magistério professado por vários autores versados no tema. Dentre os quais José Renato Nalini, Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo.

¹² COMPETÊNCIA. REUNIÃO. AÇÕES. ASSINATURA BÁSICA. TELEFONIA FIXA. A Seção, ao utilizar os mesmos fundamentos transcritos e expendidos quando do julgamento do CC 47.731-DF, entendeu, por maioria, conhecer em parte do conflito de competência, visto que, na hipótese, existe efetivo risco de haver decisões judiciais conflitantes e inexeqüíveis no trato de direitos individuais homogêneos, pois presente a superposição de ações coletivas entre mesmos substituídos em tramitação em juízos submetidos a tribunais diversos (art. 105, I, d, da CF/1998). O conflito é revelado entre ações coletivas ajuizadas, na Justiça estadual e Federal, pelo MP estadual e entidades de defesa do consumidor, ao abranger assinantes do serviço de telefonia residentes no mesmo Estado-membro, e é solucionado em razão da presença nas demandas de autarquia federal, a Anatel, o que determina a fixação da competência da Justiça Federal (Súm. . 150-STJ) para essas específicas ações. [CC 48.177-SP](#), Rel. originário Min. Francisco Falcão, Rel. para acórdão Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 14/9/2005. (Informativo de Jurisprudência STJ nº 260 – 12 a 16/09/05).

Ao descrever, em tom de severa advertência, como os Magistrados deveriam se portar quando do exame de questões controversas atinentes aos conflitos metaindividuais: “Não deve ser ele um revolucionário, a decidir *contra legem*, trazendo instabilidade ao valor apreciável da segurança jurídica, mas não deve se recusar à outorga, quando o sistema está a mostrar soluções tecnicamente viáveis e politicamente corretas” (Art. cit. p. 60).

3. Considerações Finais

À evidência, não resta dúvida de que, por mais que alguns princípios processuais não tenham sido rigorosamente observados, andou bem o legislador ao ter limitado a eficácia das decisões que venham ser proferidas em ações civis públicas, à circunscrição territorial sobre o qual o Juízo prolator ostenta jurisdição.

Porque, como dito, razões de segurança jurídica o levaram a instituir estas restrições. Com o escopo de que decisões prolatadas precocemente por um único magistrado, não venham a causar confusão jurídica, e o caos nas relações sociais em todo o país.

Comprometendo a implantação de políticas públicas de alta relevância, e imprescindíveis ao desenvolvimento nacional.

Noutros dizeres, independentemente da discussão de mérito que envolve o debate de questões controvertidas como as mencionadas, parece não haver dúvida de que foi correta a inclusão na Lei de Ação Civil Pública, do mecanismo pelo qual, as decisões judiciais que venham a ser proferidas numa demanda desta natureza, somente estarão aptas a produzirem seus regulares efeitos no âmbito da jurisdição do respectivo Órgão Judicial prolator.

Sem impedimento de que, se a questão for levada diretamente ao conhecimento dos Tribunais Superiores, a decisão que vier a ser proferida repercuta em todos os recônditos nacionais.

De forma uníssona, e sem a autofagia entre diversas decisões que pudessem ter sido proferidas acerca do mesmo objeto, se a questão estivesse sendo tratada pelas Instâncias Judiciais inferiores.

Mas, nesta hipótese, há que se presumir que a questão tenha sido mais detidamente analisada antes da emissão de uma medida liminar impeditiva da implementação de alguma política pública.

Não necessariamente porque as Instâncias Superiores do Poder Judiciário sejam mais capazes de proferir julgamentos mais acertados.

E sim porque, a capacidade de coleta de informações sobre assuntos de alta indagação, irretorquivelmente é, em geral, mais célere perante os Tribunais Superiores, sediados na Capital da República.

Tanto pela altivez das ordens que partem destas cortes (que exigem um cumprimento célere), como também por estarem mais próximos das outras agências governamentais. Também localizadas em Brasília, onde parcela significativa das políticas públicas nacionais são geradas.

E, conseqüentemente, onde os mentores destas diretrizes podem ser mais facilmente encontrados para prestar os esclarecimentos que se façam necessários. A fim de proporcionar a tomada de uma decisão mais correta e conforme o Direito.

Contando-se ainda com o fator relevante de que, os julgamentos dos Tribunais Superiores são levados a cabo por Órgãos Colegiados.

Minimizando, desta feita, a possibilidade de que decisões equivocadas, venham a ser tomadas em detrimento da implementação de políticas públicas. Que, alfim, sempre visam melhor atender os reclamos sociais, da coletividade.

Sem, desta forma, desprezar-se a imprescindível intermediação do Poder Legislativo e demais Instâncias Públicas Executivas, na tratativa das aspirações populacionais. E sem se causar o nefasto superdimensionamento do Poder Judiciário.¹³

O que comprometeria sobremaneira o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) vigente no Estado de Direito Brasileiro. Pelo qual cada poder republicano, apesar de estar autorizado a atuar com independência no desempenho de suas atribuições constitucionais, sempre estará sujeito ao controle exercido pelos outros demais poderes.

Que, sem usurparem a repartição de competências constitucionalmente prevista, estarão habilitados a inspecionar a correição e legalidade dos atos praticados por quaisquer dos poderes que se submetem a esta estrutura de controle.

Em momento algum está pretendendo dizer-se que políticas públicas não possam ser erroneamente alinhavadas. Desprezando-se prioridades que estão a reclamar uma atenção maior, para se privilegiar setores que poderiam ser endereçados posteriormente.

Todavia, a arena adequada para a aferição destes erros e acertos – salvo em casos extremos, de flagrantes ilegalidades – não é o Poder Judiciário. Mas sim a política, onde os agentes da Administração Pública e os integrantes do Parlamento, poderão confrontar suas idéias, na busca de uma melhor solução para as necessidades e anseios da nação.

Cabendo, ao final, à população escolher aquelas proposições que lhe parecem mais convenientes.

¹³ MANCUSO. Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*, p. 295, n. 14. O acesso dos interesses difusos à justiça enfrenta, além de certos óbices (superáveis) de caráter técnico-jurídico, algumas barreiras de ordem política, tais: a) temor do enfraquecimento do Estado, que ficaria à margem do processo pelo qual os interesses difusos ascenderiam, diretamente, de suas bases de origem até o Judiciário, sem passagem intermédia pelo Legislativo ou pela Administração; b) esse acesso direto conflitaria com o sistema político-representativo, o qual prevê instituições colegiadas de representantes do povo, com função de normatizar e atender aos anseios e aspirações populares consideradas relevantes (Legislativo)... c) esse acesso direto implicaria, ainda, num “superdimensionamento” do Judiciário, levando para sua seara certas atribuições que lhe não seriam específicas, tais as que integram o processo de “escolha política” dentre os valores prevalecentes na comunidade; a essa “macrocefalia” do Judiciário corresponderia uma conseqüente mitigação ou enfraquecimento dos outros Poderes, atritando o princípio da independência e harmonia entre eles.

Elegendo seus representantes que tratarão de as tentar concretizar quando alçados, pelo critério eletivo, a uma posição funcional que lhes municie de instrumentos para alcançar os objetivos delineados. Preconizados por aqueles que foram unguídos pela coletividade, como seus mandatários para gerir os interesses coletivos.

Referência bibliográfica:

BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 47.731-DF. Relator originário Min. Francisco Falcão, Relator. para acórdão Min. Teori Albino Zavascki. Brasília, 14 de setembro de 2005. Disponível em www.stj.gov.br. (Informativo de Jurisprudência STJ nº 260 – 12 a 16/09/05). Acesso em 29 jun. 2006.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 163.231. Rel. Maurício Corrêa. Brasília, 29 de junho de 2001 (data da publicação no Diário de Justiça). Disponível em www.stf.gov.br. Acesso em 18 jan. 2006.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Ementa. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1576-DF**. Maurício Corrêa. Brasília, 16 abr. de 1997. Disponível em www.stf.gov.br. Acesso em 22 maio 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código modelo de processos coletivos para ibero-américa – exposição de motivos*. Disponível em <http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&iddoutrina=2077#topo>. Acesso em 03 jul. 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. **Revista Forense**, n. 268.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**, RT, 9. ed., p. 47/48:

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**, RT, 6. ed., 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. Saraiva 7. ed., 1995.

NALINI, José Renato. O juiz e a proteção dos interesses difusos. **Revista PGE/SP**, jun. 1992; RT, n. 680.

NERY JUNIOR, Nelson. **Código de Processo Civil Comentado**, RT, 4. ed., 1999.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Agravo de Instrumento Processo nº 2002.04.01054431-5-PR. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicado no Diário de Justiça da União 11 jun. de 2003, p. 579. Disponível em www.trf4.gov.br. Acesso em 18 abr. 2006.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Agravo de Instrumento Processo nº 2004.04.01025944-7-SC. Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA. Publicado no Diário de Justiça da União 10 nov. 2004, p. 633. Disponível em www.trf4.gov.br. Acesso em 18 abr. 2006.

RAMOS, André de Carvalho. **A abrangência nacional de decisão judicial em ações coletivas: o caso da Lei 9.494/97**, (RT 755/113).

Referência legislativa:

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. *Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.* Publicado no **Diário Oficial da União** de 25 jul 1985.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.* Publicado no **Diário Oficial da União** de 12 set. 1990.