
O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) E SUA ABRANGÊNCIA E EFICÁCIA TERRITORIAL

Por Ricardo Marfori Sampaio¹ e Kristian Rodrigo Pscheidt²

Não há expressa disposição legal que determine a extensão ou não dos efeitos de um TAC para além da região onde foi firmado. Os efeitos e abrangência do TAC decorrem da expectativa do dano e direitos questionados pelo Ministério Público, que deverá, por rigor legal, declarar seu alcance em decisão que o homologar, proferida pelo respectivo Conselho Superior. A compreensão de que os efeitos do TAC abrangem tão somente a competência territorial que o projetou – por decorrência de interpretação extensiva da diretriz do art. 16 da Lei da ACP – encontra forte resistência pela doutrina e jurisprudência que tendem a reconhecer como mais segura a leitura do art. 103 do CDC, assim como também por prestígio ao princípio constitucional da igualdade, embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido previamente repercussão geral do tema e está prestas a enfrentar sua constitucionalidade.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta; Ministério Público; Eficácia; Lei 7.347/85

THE CONDUCT ADJUSTMENT TERM (CAT) AND ITS SCOPE AND TERRITORIAL EFFECTIVENESS

There is no express legal provision that determines the extent or not of the effects of a TAC beyond the region where it was signed. The effects and scope of the TAC result from the expectation of damage and rights questioned by the Public Ministry, which must, by legal rigor, declare its scope in a decision that ratifies it, issued by the respective Superior Council. The understanding that the effects of the TAC only cover the territorial competence that designed it - due to the extensive interpretation of the guideline of art. 16 of the ACP Law - finds strong resistance by the doctrine and jurisprudence that tend to recognize the reading of art. 103 of the CDC, as well as for prestige to the constitutional principle of equality, although the Federal Supreme Court has previously recognized the general repercussion of the topic and is ready to face its constitutionality.

¹ Graduado em 2003 pela Universidade de São Paulo, pós-graduado em Direito Empresarial pela FADISP e em Direito Civil pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Responsável pela instituição e desenvolvimento da área cível do escritório Bichara Advogados em São Paulo, assumindo posteriormente a função de coordenador nacional do setor contencioso cível e relações de consumo, estabelecendo-se no Rio de Janeiro. Advogado militante, sócio fundador do Escritório Costa Marfori Sociedade de Advogados.

² Professor de Direito, Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2018), pós-graduado em Gestão e Legislação Tributária pela Uninter (2018), possui L.L.M em Direito de Negócios pela FMU (2014), é especialista em Direito Tributário pelo Centro Universitário Curitiba (2010), possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2008), graduação em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2004) e graduação técnica em Gestão Financeira pela Universidade Luterana do Brasil (2016). Advogado do escritório Costa Marfori Advogados. Kristian_adv@hotmail.com

Keywords: Conduct Adjustment Term; Public Ministry; Efficiency; Law 7.347/85

INTRODUÇÃO

Alguns temas mostram-se corriqueiros na prática do Direito Empresarial, e afetam uma infinidade de agentes envolvidos, principalmente com as relações de consumo. É dizer, mostra-se comum nos tempos atuais as empresas firmarem junto ao Ministério Público o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), adequando algum aspecto de sua operação frente a supostas irregularidades.

Ainda que seja um instituto usual, a doutrina ocupa-se ainda de maneira muito incipiente sobre o tema. Muitas lacunas ainda estão abertas, e talvez uma das mais sensíveis diz respeito à abrangência territorial do TAC firmado em âmbito de Inquérito Civil junto ao Ministério Público de determinado Estado.

Suponha-se que uma empresa que atua em todo o território nacional, com unidades físicas espalhadas em diversos Municípios, assine um compromisso com o MP de determinado Estado, por suposta prática irregular. Esse TAC deverá ser estendido a todas as demais unidades? Ou o compromisso será restrito ao âmbito de atuação do agente ministerial (Estado)?

Essa é a pergunta fundamental que se pretende responder com este breve ensaio, o que se fará por meio de uma varredura da doutrina, jurisprudência e legislação inerente ao procedimento conduzido pelo Ministério Público. Sabe-se das restrições e elementos indicados na Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), com destaque para a posição do artigo 16, no qual é conduzido para a esfera judicial.

No entanto, nada se dispõe expressamente como a eficácia territorial deve ser entendida no âmbito administrativo, momento em que um esforço hermenêutico sistemático poderá sinalizar o melhor caminho para a resolução desta dúvida.

1. A LEGISLAÇÃO ENVOLVENDO O TEMA

Sabe-se que o TAC, em regra, poderá ter por objeto todos os temas que seriam discutidos em uma ação civil pública, nos termos da lei, sendo certo que sua natureza jurídica caracteriza-se por uma transação extraordinária que contempla a assunção de compromisso, de um lado, pelo obrigado por direito transindividual, e de outro, o legitimado extraordinário a representar a coletividade atingida, no presente caso, o Ministério Público Estadual, através de anterior instauração de Inquérito Civil.

As funções e atribuições do Ministério Público para a instauração de inquérito civil e conseqüentemente o TAC - que recairá ao interesse e legitimidade também para a propositura da ação civil pública -, encontram-se determinadas pela Constituição Federal³; Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do MP)⁴; Lei Complementar nº 75/1993⁵; Lei Complementar nº 40/1981⁶; as Resoluções nº 23/2007⁷ e 179/2017⁸, do Conselho Nacional do Ministério Público; Constituição Estadual (SP)⁹; Lei Complementar nº 734/1993 (SP)¹⁰; Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública)¹¹; Lei nº 9.494/97¹²; Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor)¹³; e Regimento Interno do Ministério Público do Estado de São Paulo¹⁴.

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

⁴ BRASIL. Lei Federal nº 8.625/1993. Brasília: 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 75/1993. Brasília: 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 40/1981. Brasília: 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 23/2007. Brasília: 2007. Disponível em <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0231.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020;

⁸ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 179/2017. Brasília: 2017. Disponível em <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020;

⁹ SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo: 1993. Disponível em <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em: 27 ago. 2020;

¹⁰ SÃO PAULO. Lei Complementar nº 734/1993. São Paulo: 1993. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/compilacao-lei.complementar-734-26.11.1993.html>. Acesso em: 27 ago. 2020;

¹¹ BRASIL. Lei Federal nº 7.347/85. Brasília: 1985. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

¹² BRASIL. Lei Federal nº 9.494/97. Brasília: 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

¹³ BRASIL. Lei Federal nº 8.078/90. Brasília: 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

¹⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Regimento Interno. São Paulo: 2017. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/regime_interno. Acesso em: 27 ago. 2020;

A Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do MP) organiza o MP dos Estados, assegura sua autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo a cada Estado prever novas funções dessas instituições, desde que em consonância com àquela lei e à Constituição Federal e Estadual. Ou seja, cada estado brasileiro tem um órgão fiscalizador próprio, cuja missão é defender os interesses da sociedade e garantir os direitos dos cidadãos e cidadãs. De uma forma geral, o MP Estadual é responsável por manter a ordem jurídica de seu estado de origem e garantir a aplicação da lei em diversas áreas.

Destacam-se os pontos fundamentais extraídos da legislação acima:

✓ **Lei 8.625/93 (Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.):**

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:
I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

VI - **dar publicidade dos procedimentos administrativos** não disciplinares **que instaurar e das medidas adotadas;** (grifos nossos)

Art. 30. Cabe ao Conselho Superior do Ministério Público rever o arquivamento de inquérito civil, na forma da lei.

✓ **Lei Complementar nº 734/1993 (SP):**

Artigo 103 - São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável:

VII - **dar publicidade dos procedimentos administrativos** não disciplinares **que instaurar e medidas que adotar;** (grifos nossos)

Art. 112 - O órgão do Ministério Público, nos inquéritos civis que tenha instaurado e desde que o fato esteja devidamente esclarecido, poderá formalizar, mediante termo nos autos, compromisso do responsável quanto ao cumprimento das obrigações necessárias à integral **reparação do dano.** (grifos nossos)

Parágrafo único - A **eficácia** do compromisso ficará **condicionada à homologação** da promoção de arquivamento do inquérito civil **pelo Conselho Superior do Ministério Público.** (grifos nossos)

Artigo 113 - O inquérito civil instaurado para apurar violação de direito assegurado nas Constituições Federal e Estadual, ou irregularidade nos serviços de relevância pública poderá ser instruído através de depoimentos colhidos em audiência pública.

§ 1º - Encerrado o inquérito civil, **o órgão de execução do Ministério Público poderá fazer recomendações aos órgãos ou entidades** referidas no inciso VII, do artigo 103¹⁵, desta lei complementar, ainda que para maior celeridade e **racionalização dos procedimentos administrativos, requisitando do destinatário sua divulgação adequada e imediata**, bem como resposta por escrito.

§ 2º - Além das providências previstas no parágrafo anterior, **podrá o órgão de execução do Ministério Público emitir relatórios**, anuais ou especiais, **encaminhando-os às entidades** mencionadas no inciso VII, do artigo 103, desta lei complementar, **delas requisitando sua divulgação adequada e imediata**.

✓ **Resolução nº 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil.):**

Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.

✓ **Resolução nº 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985¹⁶, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta):**

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico

¹⁵ **VII** - exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito:

- a) pelos poderes estaduais ou municipais;
- b) pelos órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, direta ou indireta;
- c) pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;
- d) por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública;

¹⁶ Art. 5º: (...) § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, **cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento**, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

Art. 7º O Órgão Superior de que trata o art. 6º **dará publicidade** ao extrato do compromisso de ajustamento de conduta em Diário Oficial próprio ou não, no site da instituição, ou por qualquer outro meio eficiente e acessível, conforme as peculiaridades de cada ramo do Ministério Público, no prazo máximo de quinze dias, a qual deverá conter:

I – a indicação do inquérito civil ou procedimento em que tomado o compromisso;

II – a indicação do órgão de execução;

III – **a área de tutela dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em que foi firmado o compromisso de ajustamento de conduta e sua abrangência territorial, quando for o caso;**

IV – a indicação das partes compromissárias, seus CPF ou CNPJ, e o endereço de domicílio ou sede;

V – o objeto específico do compromisso de ajustamento de conduta;

VI – indicação do endereço eletrônico em que se possa acessar o inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta ou local em que seja possível obter cópia impressa integral.

§ 1º Ressalvadas situações excepcionais devidamente justificadas, a publicação no site da Instituição disponibilizará acesso ao inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta ou indicará o banco de dados público em que pode ser acessado.

Art. 8º No mesmo prazo mencionado no artigo anterior, **o Órgão Superior providenciará o encaminhamento ao Conselho Nacional do Ministério Público de cópia eletrônica do inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta para alimentação do Portal de Direitos Coletivos**, conforme disposto na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 2, de 21 de junho de 2011, que institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta.

✓ **Lei nº 7.347/85 (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 (VETADO) e dá outras providências):**

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...)

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Art. 8º (...)

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Art. 16. 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.

✓ **Lei nº 9.494/97 (Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências):**

Art. 2º-A. 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.**

✓ **Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor):**

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

(...)

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. 81¹⁷;

¹⁷ CDC: 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: (...)

(...)

§ 1º **Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.**

✓ **Regimento Interno do Ministério Público de São Paulo:**
Art. 86. Após a celebração do compromisso de ajustamento, o presidente do inquérito civil lançará nos autos promoção de arquivamento, nos termos do artigo 91 deste ato normativo, para cumprimento do disposto no artigo 112, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993.
§ 1º. Homologado o arquivamento, os autos do inquérito civil serão restituídos ao órgão do Ministério Público de origem, que **providenciará a imediata notificação do compromitente para o cumprimento das obrigações na forma e nos prazos avençados.** Art. 99. **O inquérito civil será arquivado de forma fundamentada:** (Redação dada pelo Ato (N) nº 718/2011 – CPJ, de 01/12/2011)

I – diante da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil pública ou para as medidas previstas no capítulo anterior, depois de esgotadas todas as diligências;

II – na hipótese de a ação civil pública ou as recomendações expedidas não abrangerem todos os fatos referidos na portaria de instauração do inquérito civil;

III – **quando celebrado compromisso de ajustamento definitivo.**

Considerando-se os destaques normativos acima, é possível extrair que o âmbito de abrangência se mostra de fácil entendimento quando este constar expressamente no TAC; mas a legislação é silente para os casos em que os termos simplesmente nada mencionam acerca da eficácia territorial.

Não se identifica qualquer disposição expressa no sentido de fixar ou não os efeitos de um TAC à localidade em que foi celebrado. Dessa forma, para um maior enfrentamento do tema, necessário promover uma conjunção entre as correlações do ordenamento jurídico, o opinativo doutrinário e a posição da atualizada da jurisprudência.

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;

Para essa situação, mostra-se necessário proceder com uma interpretação sistêmica do tema, conquanto uma lacuna legislativa deve ser integrada de modo a não permitir nenhum espaço que o Direito não possa atuar. É próprio ordenamento auto-compondo-se, auto-integrando-se, ou auto-completando-se. O sistema qualifica-o e habilita-o para construir regra *ad hoc*. Sem tal norma, estaria indo contra ou *praeter legem*. O Direito, como totalidade em movimento, em rigor é incompleto, mas potencialmente integrável, tem completabilidade¹⁸.

2. O PREENCHIMENTO DA LACUNA ACERCA DA ABRANGENCIA DO TAC

A delimitação do TAC, em regra, tem por alcance os contratos de consumo (então vigentes e futuros) que tenham sido firmados por determinada empresa, mas muitas vezes não dispõe textualmente o termo em si sobre sua abrangência territorial e a extensão de seus efeitos para demais interessados.

Por certo, a produção de efeitos do TAC seria alcançada somente após sua homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, quando também seria definida sua abrangência territorial – tal como determinado na legislação acima destacada – que também impõe que seus termos sejam divulgados aos órgãos correlatos e, especificamente, ao Conselho Nacional do Ministério Público, através do Portal de Direitos Coletivos¹⁹, que reúne os bancos de dados dos inquéritos civis e compromissos de ajustamento de conduta dos Ministérios Públicos dos Estados.

Mas a dúvida subsiste quando o Conselho Nacional do Ministério Público nada se expressa ou a divulgação do TAC junto aos referidos portais observam somente a diretriz legal que determina a publicidade do ato, mas não necessariamente uma obrigacional ao cumprimento fora dos limites territoriais no qual foi firmado.

¹⁸ VILANOVA, Lourival. *Estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. 3ª edição. São Paulo: Noeses, 2005, p. 87.

¹⁹ <https://www.cmp.gov.br/direitoscoletivos/>

Com efeito, tem-se observado o posicionamento doutrinário e jurisprudencial que classifica a extensão dos efeitos do TAC e/ou da Ação Civil Pública considerando três fatores específicos:

- (i) O dano em si avaliado pelo inquérito civil e sua caracterização como objeto do TAC;
- (ii) A abrangência do dano, se seu alcance será local (regional) ou nacional;
- (iii) A divergência de entendimento quanto a aplicação das diretrizes do art. 103 do CDC para sua definição ou aquelas constantes no art. 16 da Lei da ACP.

Portanto, tem-se reconhecido que a qualidade e abrangência do dano delimitará a pretensão que o MP vier a formular (seja no Inquérito Civil, na ACP ou no TAC – que, invariavelmente, encerraria o litígio suscitado) e o seu alcance. Nesse sentido, avaliou Rizzatto Nunes²⁰:

Acontece que, **a questão da amplitude da coisa julgada na Ação Coletiva tem relação direta com a extensão do dano**: se este é nacional, a amplitude há de ser nacional. Não teria nenhum sentido que, por exemplo, na hipótese de abuso praticado contra consumidores paulistas, uma decisão judicial impeça que os mesmos sejam violados, mas o sistema permita que o mesmo ato abusivo atinja consumidores de outros Estados-membros. (*grifos nossos*)

Também merecem destaque as considerações de Ada Pellegrini Grinover em relação à ideia de superação da aplicação do art. 16 da Lei da ACP frente ao art. 103 do CDC:²¹:

(...) tem-se relativizado a textualidade do art. 16 da Lei da ACP, que considera, como visto, os efeitos *erga*

²⁰ NUNES, Rizzatto. “O problema da competência territorial e o da extensão e alcance da coisa julgada na ação coletiva. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/abc-do-cdc/131850/o-problema-da-competencia-territorial-e-o-da-extensao-e-alcance-da-coisa-julgada-na-acao-coletiva#:~:text=Compet%C3%Aancia%20no%20dano%20de%20%C3%A2mbito,%2C%20quando%20de%20%C3%A2mbito%20local%22..> Acesso em: 27 ago. 2020

²¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 12ª Edição. Editora Forense.

omnes da sentença que julgar a Ação Civil Pública aos limites da competência territorial em que foi prolatada, por conflitar com as diretrizes estabelecidas pela legislação consumerista que impõem a extensão dos efeitos da ação coletiva para além daqueles limites, em âmbito nacional, por força da disposição do art. 103 do CDC.

Aos poucos, a jurisprudência foi se solidificando no sentido de a coisa julgada ultra partes ou erga omnes transcender o âmbito da competência territorial, para realmente assumir dimensão regional ou nacional.

Meditei detidamente quanto à possibilidade de admitir-se que uma decisão de juízo monocrático, da natureza da que se busca nas ações em tela, possa estender seus efeitos para além dos limites do território onde exerce ele sua jurisdição, não tendo encontrado nenhum princípio ou norma capaz de levar a uma conclusão negativa.

A regionalização da Justiça Federal não me parece que constitua óbice àquele efeito, sendo certo que, igualmente, no plano da Justiça Estadual, nada impede que uma determinada decisão proferida por um juiz com jurisdição num Estado projete seus efeitos sobre pessoas domiciliadas em outro.”

Em conclusão: 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 a 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.

Este posicionamento vem prevalecendo perante o Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DESTINADA A IMPOR À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

DEMANDADA A OBRIGAÇÃO DE ADOTAR O MÉTODO BRAILLE NOS CONTRATOS BANCÁRIOS DE ADESÃO CELEBRADOS COM PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA VISUAL. 1. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DESCABIMENTO, NA HIPÓTESE. 2. DEVER LEGAL CONSISTENTE NA UTILIZAÇÃO DO MÉTODO BRAILLE NAS RELAÇÕES CONTRATUAIS BANCÁRIAS ESTABELECIDAS COM CONSUMIDORES PORTADORES DE DEFICIÊNCIA VISUAL. EXISTÊNCIA. NORMATIVIDADE COM ASSENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL. OBSERVÂNCIA. NECESSIDADE. 3. CONDENAÇÃO POR DANOS EXTRAPATRIMONIAIS COLETIVOS. CABIMENTO. 4. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA PARA O DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES JUDICIAIS. REVISÃO DO VALOR FIXADO. NECESSIDADE, NA ESPÉCIE. 5. **EFEITOS DA SENTENÇA EXARADA NO BOJO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DESTINADA À TUTELA DE INTERESSES COLETIVOS STRICTO SENSU. DECISÃO QUE PRODUZ EFEITOS EM RELAÇÃO A TODOS OS CONSUMIDORES PORTADORES DE DEFICIÊNCIA VISUAL QUE ESTABELECEM OU VENHAM A FIRMAR RELAÇÃO CONTRATUAL COM A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DEMANDADA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL. INDIVISIBILIDADE DO DIREITO TUTELADO. ARTIGO 16 DA LEI N. 7.347/85. INAPLICABILIDADE, NA ESPÉCIE.** PRECEDENTES. 7. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A instituição financeira demandada, a qual se imputa o descumprimento de um dever legal, não mantém com as demais existentes no país (contra as quais nada se alega) vínculo jurídico unitário e indivisível, a exigir a conformação de litisconsórcio passivo necessário. A existência, por si, de obrigação legal a todas impostas não as une, a ponto de, necessariamente, serem demandadas em conjunto. *In casu*, está-se, pois, diante da defesa coletiva de interesses coletivos stricto sensu, cujos titulares, grupo determinável de pessoas (consumidores portadores de deficiência visual), encontram-se ligados com a parte contrária por uma relação jurídica base preexistente à lesão ou à ameaça de lesão. E, nesse contexto, os efeitos do provimento judicial pretendido terão repercussão na esfera jurídica dos consumidores portadores de deficiência visual que estabeleceram, ou

venham a firmar relação contratual com a instituição financeira demandada, exclusivamente. (...) 6. **A sentença prolatada no bojo da presente ação coletiva destinada a tutelar direitos coletivos stricto sensu - considerada a indivisibilidade destes - produz efeitos em relação a todos os consumidores** portadores de deficiência visual que litigue ou venha a litigar com a instituição financeira demandada, **em todo o território nacional**. Precedente da Turma. 7. Recurso especial parcialmente provido.²² (*grifos nossos*)

Por seu turno, o MP/SP vem reconhecendo nos compromissos de ajustamento de conduta que firma, sua abrangência para todo o território nacional:

Ementa: 1. Conflito negativo de atribuições. Suscitante: 2º Promotor de Justiça de Ferraz de Vasconcelos. Suscitado: 4º Promotor de Justiça de Suzano. 2. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Imposição de obrigações de fazer e não fazer a determinada empresa, para fins de tutela de direitos metaindividuais do consumidor. Representação comunicando descumprimento das obrigações, para fins de execução. 3. Execução de TAC. Interesses difusos ou coletivos. Atribuição do órgão de execução que elaborou o compromisso de ajustamento. 4. Conflito conhecido e dirimido, para que o suscitado prossiga no feito.

(...)

A primeira questão, relativa à eficácia do TAC em termos territoriais, é extremamente relevante. (...)

Assim, **quando o investigado concorda em cumprir determinadas obrigações que lhe são impostas nesse negócio jurídico, não o faz de forma territorialmente limitada**, ressalvada a hipótese em que haja limitação expressa no TAC quanto à eficácia territorial da obrigação assumida.

Quando determinada pessoa física ou jurídica se compromete a cumprir certa obrigação de fazer ou de não fazer, a imposição daí decorrente destina-se a proteger direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, cuja

²² SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.315.822-RJ. Relator: Ministro Marco Aurélio Belizze. DJe: 16/04/2015.

projeção pode se verificar em vasta amplitude espacial e temporal.

A primeira conclusão a que se chega, portanto, **é no sentido de que o TAC**, verdadeiro título executivo extrajudicial, **é eficaz em todo o território nacional**, tornando desnecessária a celebração de novo compromisso a respeito do mesmo tema em outra comarca.²³

O Supremo Tribunal Federal, contudo, vem se posicionando recentemente no sentido oposto à doutrina e ao STJ, para declarar a constitucionalidade do art. 16 da Lei da ACP, reconhecendo repercussão geral ao tema no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1101937-SP realizado em 16/02/2020, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, determinando a suspensão de todos os processos no Brasil que abordam a questão, cujo posicionamento final está em vias de ser definido pelo STF:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. CONSTITUCIONALIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da constitucionalidade do 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. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.²⁴

A par de tal posicionamento, tem-se a compreensão de que, para o caso hipotético em análise, a assinatura do TAC conduz ao encerramento definitivo do Inquérito Civil e do conseqüente litígio que lhe deu origem (em “substituição” ao direito de ajuizar a ACP) e que a decisão que o homologou produz os efeitos necessários “nos limites da competência territorial do órgão

²³ MPSP. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES.CÍVEL. Protocolado nº 156343/12. Ofício nº 935/2012. Promotoria de Justiça de Ferraz de Vasconcelos. (http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_consumidor/conflitos_atribuicao/ca_razao_materia/D6195B6D_F0148937E040A8C0DE0172A6). Acesso em: 27 ago. 2020;

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1101937-SP. Tribunal Pleno. Rel. Ministro Alexandre de Moraes. J. 13/02/2020 (DJe 27/02/2020).

julgador”, nos termos do art. 16 da Lei da ACP, para que, acaso descumprido, viabilizasse sua execução imediata.

A aplicação mais conclusiva que vem sendo considerada, segue no sentido de que o art. 16 da Lei da ACP tem sua eficácia assegurada somente para as hipóteses que envolvam *interesses individuais homogêneos*²⁵, assim definidos, como aqueles cujos titulares são pessoas determinadas e o seu objeto é divisível²⁶.

No entanto, a diretriz mais segura repousa na exigência de que o Ministério Público de São Paulo indique expressamente a extensão territorial dos efeitos do TAC, na decisão homologatória proferida pelo seu respectivo Conselho Superior, tal como determinado no art. 112, parágrafo único da Lei Complementar nº 734/93 (SP)²⁷, e nos arts. 1º, §1º²⁸, e 7º, III²⁹, da Resolução nº 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Na falta dessa manifestação expressa, a extensão territorial segue a sorte da disposição do artigo art. 16 da Lei da ACP, cujo alcance e constitucionalidade estarão sendo definidos pelo Supremo Tribunal Federal. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da constitucionalidade do 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

²⁵ “(...) Assim, a incidência do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, com a eficácia da coisa julgada a que se refere, diz respeito às sentenças coletivas para tutela de direitos individuais homogêneos.” (STJ – REsp nº 1.315.822)

²⁶ “(...) *direitos individuais cujo titular é perfeitamente identificável e cujo objeto é divisível e cindível. O que caracteriza um direito individual comum como homogêneo é a sua origem comum.*” (NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. Código de processo civil comentado e legislação extravagante. 7ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 813.)

²⁷ “Parágrafo único - A eficácia do compromisso ficará condicionada à homologação da promoção de arquivamento do inquérito civil pelo Conselho Superior do Ministério Público.”

²⁸ “§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, **cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento**, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.” (grifos nossos)

²⁹ “III – **a área de tutela dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em que foi firmado o compromisso de ajustamento de conduta e sua abrangência territorial, quando for o caso;**” (grifos nossos)

julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista de todo o exposto, cumpre delimitar que não há expressa disposição legal que determine a extensão ou não dos efeitos de um TAC para além da região onde foi firmado.

Os efeitos e abrangência do TAC decorrem da expectativa do dano e direitos questionados pelo Ministério Público, que deverá, por rigor legal, declarar seu alcance em decisão que o homologar, proferida pelo respectivo Conselho Superior.

Na falta dessa manifestação expressa, a extensão territorial segue a sorte da disposição do artigo art. 16 da Lei da ACP, cujo alcance e constitucionalidade estarão sendo definidos pelo Supremo Tribunal Federal.

A compreensão de que os efeitos do TAC abrangem tão somente a competência territorial que o projetou – por decorrência de interpretação extensiva da diretriz do art. 16 da Lei da ACP – encontra forte resistência pela doutrina³⁰ e jurisprudência que tendem a reconhecer como mais segura a leitura do art. 103 do CDC, assim como também por prestígio ao *princípio constitucional da igualdade*³¹, embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido previamente repercussão geral do tema e está prestas a enfrentar sua constitucionalidade.

³⁰ “A sentença de mérito não tem o condão de alterar as características inerentes à natureza do direito por ela tutelado. Nas ações civis públicas em que se resguardem relações jurídicas essencialmente coletivas (direitos difusos ou coletivos), a sentença de procedência tutelar tais objetos segunda sua natureza: se são indivisíveis, e pertencentes a uma coletividade indeterminável (difusos) ou determinável (coletivos) de titulares, os efeitos da sentença alcançarão os titulares de tais direitos ‘onde quer que residam’. Sendo a coisa julgada uma qualidade desses efeitos, não há como tratá-la diferentemente, limitando-a a determinado território. Aceitar tal possibilidade importaria em admitir “uma estranha sentença, com duas qualidades: seria válida, eficaz e ‘imutável’ em determinado território, mas seria válida, eficaz e ‘mutável’ fora desse território. (ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 4. Ed. São Paulo. RT. 2009, p.66)”. (Andrade, Adriano e outros. *Interesses Difusos e Coletivos Esquematisado*. 4. Ed. Editora Método. Pg. 250/251).

³¹ CF/88: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano et al. *Interesses Difusos e Coletivos Esquemático*. 24. Ed. São Paulo: Editora Método, 2020;

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. Lei Federal nº 8.625/1993. Brasília: 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. Lei Complementar nº 75/1993. Brasília: 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. Lei Complementar nº 40/1981. Brasília: 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. Lei Federal nº 7.347/85. Brasília: 1985. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. Lei Federal nº 9.494/97. Brasília: 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. Lei Federal nº 8.078/90. Brasília: 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 27 ago. 2020;

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 23/2007. Brasília: 2007. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-0231.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. Resolução nº 179/2017. Brasília: 2017. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020;

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 12ª Edição. Editora Forense, 2008;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Regimento Interno. São Paulo: 2017. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/regime_interno. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES.CÍVEL. Protocolado nº 156343/12. Ofício nº 935/2012. Promotoria de Justiça de Ferraz de Vasconcelos.

(http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_consumidor/conflitos_atribuicao/ca_razao_materia/D6195B6DF0148937E040A8C0DE0172A6). Acesso em: 27 ago. 2020;

NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Código de processo civil comentado e legislação extravagante*. 7ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003;

NUNES, Rizzatto. *O problema da competência territorial e o da extensão e alcance da coisa julgada na ação coletiva*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/abc-do-cdc/131850/o-problema-da-competencia-territorial-e-o-da-extensao-e-alcance-da-coisa-julgada-na-acao-coletiva#:~:text=Compet%C3%Aancia%20no%20dano%20de%20%C3%A2mbito,%2C%20quando%20de%20%C3%A2mbito%20local%22>. Acesso em: 27 ago. 2020;

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo: 1993. Disponível em <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em: 27 ago. 2020;

_____. Lei Complementar nº 734/1993. São Paulo: 1993. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/compilacao-lei.complementar-734-26.11.1993.html>. Acesso em: 27 ago. 2020;

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.315.822-RJ. Relator: Ministro Marco Aurélio Belizze. DJe: 16/04/2015;

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1101937-SP. Tribunal Pleno. Rel. Ministro Alexandre de Moraes. J. 13/02/2020 (DJe 27/02/2020);

VILANOVA, Lourival. *Estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. 3ª edição. São Paulo: Noeses, 2005;

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 4. Ed. São Paulo. RT. 2009