
O PROBLEMA DA DEFINIÇÃO DO FORO COMPETENTE PARA CONHECER E JULGAR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

CARLOS EMMANUEL LEITÃO RÉGIS¹

Um dos temas de maior relevo no estudo da ação civil pública e, também, de grande divergência doutrinária é o problema da definição do foro competente para conhecer e julgar a ação civil pública. As dificuldades desta definição originam-se da confusa e lacunosa redação do artigo 2º da Lei nº 7.347/85. Este dispositivo legal traz uma aparente contradição entre os institutos da competência territorial e absoluta, bem como não resolve satisfatoriamente a questão do foro competente nos casos de danos que ultrapassam os limites territoriais de comarcas e seções judiciárias.

Da simples leitura deste dispositivo legal verificamos que o legislador inseriu no texto legal dois institutos que à primeira vista podem parecer conflitantes. De um lado fixou-se como critério para a definição da competência da ação civil pública a territorialidade, a qual é um critério de competência relativa, isto é, que permite a prorrogação. De outro lado, atribuiu a este critério valor de competência funcional, a qual é absoluta. Dessa forma, como entender o texto legal?

Esta aparente contradição é desfeita quando observamos a lição de Moacyr Amaral dos Santos² que afirma ser a competência em razão do território relativa, mas que esta regra comporta certos temperamentos quando da existência de foros territoriais especiais, que é o que ocorre com as regras de definição da competência da ação civil pública. Melhor explicando, a regra geral da definição da competência pelo critério territorial é o da atribuição da competência ao foro do domicílio do réu, como ocorre nas ações pessoais e reais mobiliárias. Contudo, esta regra apresenta algumas exceções como a definição da competência pelo foro da situação da coisa, nas ações reais imobiliárias; pelo foro da residência da mulher, na ação de separação dos cônjuges; e o foro do lugar do ato ou do fato, na ação de reparação de danos,

¹ O autor é Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba desde 27 de março de 2003, Aluno da ESMAT no ano de 2004 e Advogado.

² Apud MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública – em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: (lei 7.347/85 e legislação complementar). 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002. p. 58.

podendo ser enquadrada nesta espécie a ação civil pública.

De outra forma é a explicação de Liebman³ acerca desta situação:

“A competência por território distribui as causas entre os muitos juízos de igual tipo, com dois objetivos principais: facilitar e tornar mais cômoda a defesa das partes, especialmente a do réu, e fazer com que, em determinadas categorias de controvérsias, o processo corra perante o juiz que, em razão do lugar em que tem sede, possa exercer as suas funções de maneira mais eficiente. Há, por isso, duas espécies de competência territorial: quando a norma se inspira no primeiro dos motivos acima, a competência pode ser prorrogada ou derogada pelas partes; mas quando se inspira no segundo, este é improrrogável e inderrogável (competência territorial funcional)”.

Dessa forma, a fixação da competência da ação civil pública pelo critério territorial atende a um fim de racionalização do processo, buscando conferir-lhe uma maior efetividade e a promoção da justiça. Portanto, nesse caso a competência territorial terá um caráter de competência absoluta e, sendo assim, será inderrogável e improrrogável pela vontade das partes, a incompetência poderá ser declarada de ofício e a qualquer tempo ou grau de jurisdição, sem necessitar do oferecimento de exceção de incompetência para ser conhecida e será causa para a decretação de nulidade absoluta do processo.

O doutrinador Álvaro Luiz Valery Mirra⁴, em estudo sobre a ação civil pública na defesa dos interesses coletivos referentes ao meio ambiente, aponta os seguintes motivos que servem como fundamento para a definição da competência da ação civil pública no foro do local da ocorrência do dano:

“Sem dúvida, a opção da lei, de privilegiar o local da ocorrência do dano para a determinação do foro competente, justifica-se plenamente em razão da maior facilidade de obtenção de provas – por intermédio de testemunhas e perícias, sobretudo – necessárias à comprovação do dano ambiental efetivo ou potencial, do maior envolvimento da população diretamente atingida pela degradação combatida e daqueles que a representam, a propiciar pronta e eficaz reação, e da maior facilidade de verificação da adequação das medidas preventivas e reparatórias a serem adotadas; tudo a evidenciar que o juízo do foro do local do dano é, efetivamente, o mais habilitado a julgar a demanda”.

³ Apud Idem. Ibidem. P. 61.

⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Meio ambiente: a questão da competência jurisdicional. In: MILARÉ, Edis (Coordenador). *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002. p.61 e 62.

Embora o artigo 2º da Lei n. 7.347/85 tenha fixado a competência de foro da ação civil pública no local da ocorrência do dano, não esgotou o assunto, pois não resolveu a questão da definição da competência nos casos em que o dano ultrapassar os limites territoriais de comarcas e seções judiciárias.

Tendo o artigo se limitado a atribuir a competência ao foro do local do dano, a solução a que se chega para a questão é a de considerar todas as comarcas ou seções judiciárias foros competentes, pois todos seriam foros do local do dano ou, pelo menos, de parte do dano. Assim, formar-se-ia uma competência concorrente entre estes foros de forma que sendo propostas várias ações civis públicas cujo objeto seja a responsabilização do dano ocasionado na área de todas as comarcas atingidas, ou sendo proposta várias ações civis públicas conexas, que se façam necessárias suas reuniões, pois cada uma delas objetivam a responsabilização por parte do dano manifestado em cada uma das comarcas atingidas, o problema da competência seria resolvido pelas regras do Código de Processo Civil, o qual diz que será prevento o juiz que primeiro conhecer da causa, na forma dos artigos 106 e 219 do CPC, adotando-se, assim, um critério cronológico.

Este entendimento, contudo, não mais prevalece após o advento do Código de Defesa do Consumidor, vez que em sua parte de disciplinamento processual traz o artigo 93 que dispõe sobre a competência de foro das ações coletivas para a defesa dos direitos individuais homogêneos do consumidor, mas que tem sua aplicação estendida ao disciplinamento da tutela jurisdicional coletiva por força do artigo 21 da Lei n. 7.347/85, que estabelece uma integração entre os sistemas do disciplinamento processual da defesa do consumidor em juízo, contido no CDC, e a da ação civil pública, disciplinada na mencionada lei.

O artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor mantém a regra do foro do local da ocorrência do dano, quando este tiver dimensões de dano local, mas acrescenta a esta regra a disposição sobre a competência na ocorrência de danos de âmbito regional e nacional, atribuindo competência aos foros das capitais dos Estado federados e do Distrito Federal.

Todavia, a redação do mencionado dispositivo não é suficientemente clara a fim de que resolva todas as questões sobre o foro competente para as ações civis públicas referentes aos danos de grande abrangência, pois mesmo após a vigência deste dispositivo passaram a surgir dúvidas acerca do significado das expressões, dano de âmbito regional e nacional, bem como sobre a solução oferecida pela lei para estes danos.

No que tange ao dano de âmbito local não há dúvidas quanto ao seu significado e solução, até porque a solução imposta pelo artigo 93, I, do CDC é a mesma apresentada pelo artigo 2º da Lei n. 7.347/85, qual seja, se o dano é de

âmbito local, isto é, aquele cuja abrangência do dano encontra-se limitada à área de circunscrição de uma comarca, o foro competente é o local da ocorrência do dano.

Como nos referimos alhures, as dúvidas existem quando se pretende definir a competência de foro das ações cujos danos têm abrangência regional ou nacional, pois o artigo 93, II, do CDC, não possui uma redação precisa, fazendo surgir interpretações conflitantes.

Quando o dano é de âmbito regional as divergências de entendimento fundam-se no significado conferido ao termo *dano de âmbito regional*, já que a solução é sempre a mesma: o foro competente é o da capital do Estado federado ou do Distrito Federal, de acordo com o local da ocorrência do dano.

Alguns doutrinadores só atribuem o caráter de dano regional àqueles que além de ultrapassarem o território de uma comarca ou seção judiciária, também repercutirem em todo o território estadual. Para estes doutrinadores quando o dano limitar-se a produzir efeitos nas áreas territoriais de duas comarcas, sem produzir repercussão em todo o território estadual a ação civil pública poderá ser proposta em qualquer uma das duas comarcas. É a chamada competência concorrente, que se resolve pela prevenção.

Outra parte da doutrina entende que basta o dano transcender a área de uma comarca ou seção judiciária para ser entendida como dano de âmbito regional e então o foro competente será o da capital do Estado federado ou do Distrito Federal, conforme o local de ocorrência do dano.

Agora, quando o dano possui âmbito nacional, mais complicada é a solução do foro competente, vez que as divergências doutrinárias existem não apenas no significado do termo *dano de âmbito nacional*, mas também na solução apresentada à questão.

Quanto ao significado do termo a dúvida é a mesma existente quanto ao dano de âmbito regional, isto é, não há um entendimento unânime sobre a necessidade da repercussão do dano sobre todo o território do país ou se basta a ocorrência de dano cujos efeitos ultrapassem a área de um Estado federado ou do Distrito Federal.

No que respeita à divergência sobre a solução apresentada para o caso, parte da doutrina entende que há exclusividade de competência de foro do Distrito Federal, enquanto outros entendem que se forma uma competência concorrente entre as capitais dos Estados federados e do Distrito Federal.

Dentre os doutrinadores que se posicionam pela desnecessidade da repercussão em todo o Estado federado ou do Distrito Federal ou de todo o território nacional, conforme o dano seja de âmbito regional ou nacional, respectivamente, encontramos Arruda Alvim, Thereza Alvim, Eduardo Alvim e James J. Marins de

Souza⁵ que assim se manifestam:

“Quando transcender à área de uma dada comarca, tratar-se-á de dano regional, pois circunscrito ao âmbito de um Estado federado, e a competência para a causa é o foro da capital do Estado. A competência será da comarca do Distrito Federal quando o dano que haja ocorrido, ou possa vir a ocorrer, transcender, ou puder vir a transcender, a área geográfica de mais de um Estado, ganhando por isso, âmbito nacional (o dano, por exemplo, deve vir a ocorrer em âmbito nacional, ainda que já existente em âmbito local ou regional)”.

Apresentando posicionamento no sentido da necessidade de que o dano regional ou nacional apresente repercussão em todo o território estadual ou nacional, conforme seja, temos o doutrinador Álvaro Luiz Mirra⁶, com quem concordamos e que assim expõe:

“(…) o melhor entendimento, na espécie, quer nos parecer, é aquele que vê nos danos ambientais de âmbito regional e nacional, respectivamente, os danos que, ultrapassando os limites de uma comarca ou de um Estado federado, têm repercussão direta sobre todo o território estadual ou nacional, hipótese em que o foro competente para o processamento e o julgamento da ação civil pública tendente à prevenção ou reparação dos aludidos danos deverá ser o da capital do Estado ou do País, aplicando-se, então a norma do artigo 93, II, do CDC. Nas hipóteses de degradações ambientais que, apesar de ultrapassarem os limites territoriais de uma comarca ou de um Estado federado, não tenham abrangência estadual ou nacional, a regra a ser aplicada é a do art. 2º da Lei 7.347/85, considerando-se como competentes os juízes de cada um dos foros cujos territórios se encontram sujeitos ao dano, com a fixação, em concreto e em definitivo, da competência de um deles para conhecer e julgar a demanda pela prevenção (art. 219, caput, do CPC c/c o art. 19 da Lei 7.347/85)”.

No que diz com as doutrinas sobre a definição do foro competente para conhecer e julgar a ação civil pública quando o dano for de âmbito nacional, Ada

⁵ Apud MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Meio ambiente: a questão da competência jurisdicional. In: MILARÉ, Edis (Coordenador). *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002. p 71.

⁶ *Idem. Ibidem*. P. 73.

Pellegrini Grinover⁷ posiciona-se no sentido de que há exclusividade de competência de foro do Distrito Federal e assim fundamenta seu entendimento:

“Sendo o dano de âmbito nacional, entendemos que a competência deveria ser sempre do Distrito Federal: isso para facilitar o acesso à justiça e o próprio exercício do direito de defesa do réu, não tendo sentido que seja ele obrigado a litigar na capital de um Estado, longínquo talvez de sua sede, pela mera opção do autor coletivo. As regras de competência devem ser interpretadas de modo a não vulnerar a plenitude da defesa e o devido processo legal(...)”.

Também se posiciona neste sentido Kazuo Watanabe⁸:

“Sendo a ação intentada, por exemplo, contra a União, em favor de pessoas do mesmo grupo, categoria ou classe espalhadas por todo o território nacional, o foro competente deve ser o que resguarde, em benefício de ambas as partes, as garantias fundamentais do processo acima mencionadas, e semelhante foro seria, atendida a regra do art. 109, § 2º, da Constituição Federal, o do Distrito Federal, que é, em tese, o que apresenta acesso mais fácil a todos os interessados e onde a publicidade seguramente será mais ampla, pois ali se localiza o centro político e administrativo do País, e o acompanhamento do processo por ambas as partes e pelo público em geral será bem fácil e efetivo”.

Ousamos discordar de tão abalizada doutrina, pois entendemos que o fato de atribuir-se a competência para o conhecimento da ação civil pública que vise a reparação de dano de âmbito nacional ao foro do Distrito Federal, por si só, não facilitará o acesso à justiça tão pouco facilitará o exercício do direito de defesa por parte do réu, isto ocorrerá sim, quando os causadores dos danos localizarem-se nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país, mas não vejo nenhuma facilidade para o defensor que se situe em regiões mais distantes como o Norte ou Nordeste do país. Este entendimento fere o princípio da isonomia, pois atribui benefício a uns em prejuízo de outros.

Também quanto ao fundamento de ser o Distrito Federal o centro administrativo e político do país e, portanto, um local onde a publicidade seria mais ampla não merece assentimento, pois, seja qual for o local do processamento da

⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2001. p. 808.

⁸ WATANABE, Kazuo. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2001. p. 749.

demanda, nada impedirá uma divulgação ampla e eficiente da decisão, ainda mais em tempos de tecnologia tão avançada no setor da comunicação.

Portanto, posicionamo-nos ao lado da doutrina que entende que em casos de danos de âmbito nacional serão competentes concorrentemente os foros das capitais dos Estados federados e o do Distrito Federal, definindo a competência de acordo com o critério da prevenção.

Neste sentido posiciona-se Maria de Fátima Vaquero Ramalho Leyser⁹, que assim entende:

“Se o dano transcender a uma determinada circunscrição judiciária, mas dentro de um mesmo Estado federado ou no Distrito Federal, tratar-se-á de dano regional. Quando o dano transcender a área territorial de um Estado federado ou do Distrito Federal, tratar-se-á de dano nacional. Nas duas hipóteses, a competência para a causa é do foro da capital do Estado ou do Distrito Federal.”

A mesma autora em seguida completa o raciocínio:

“Isto significa que o inc. II, para duas situações distintas (danos regionais e danos nacionais), deu solução idêntica, qual seja foro da Capital do Estado, tendo apenas se referido ao Distrito federal em face de sua natureza sui generis de cidade-estado. Obviamente, em se tratando de dano nacional, todas as capitais do país, e o Distrito Federal, seriam em tese competentes para o aforamento da presente ação, sendo de se aplicar o critério da prevenção em caso de eventual conflito, ficando prevento aquele que primeiro despachar”.

Este também é o posicionamento majoritário do Superior Tribunal de Justiça¹⁰:

“COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO CONSUMIDOR. INTERPRETAÇÃO DO ART. 93, II, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DANO DE ÂMBITO NACIONAL. Em se tratando de ação civil coletiva para o combate de dano de âmbito nacional, a competência não é exclusiva do foro do Distrito Federal. Competência do Juízo de Direito da Vara Especializada na Defesa do Consumidor de Vitória/ES. (STJ. Segunda Seção. Conflito de Competência n.º 26842. Rel. Waldemar Zveiter. Data da decisão: 10/10/2001)”.

⁹ Apud MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública – em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: (lei 7.347/85 e legislação complementar). 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002. p. 69.

¹⁰ Disponível em: <http://www.cjf.gov.br/Juris/Jurisp.asp>. Acesso em 08 jan. 2003.

Dessa forma, pensamos ser a solução mais adequada para o problema da definição do foro competente para conhecer e julgar a ação civil pública entender que o critério territorial do local da ocorrência do dano é critério fixador de competência absoluta, bem como entender que nos casos de danos que ultrapassem os limites territoriais de comarcas e seções judiciárias teremos três possibilidades com resultados diferentes. Se o dano ultrapassar os limites territoriais de comarcas e seções judiciárias, mas sem implicar numa repercussão estadual ou nacional, o foro competente será definido pela prevenção. Agora, tendo repercussão em todo o território estadual o foro competente será o da capital do Estado federado. Por fim, sendo a repercussão do dano em todo o território nacional a questão do foro competente resolver-se-á pela prevenção, vez que os foros das capitais dos Estados federados e do Distrito Federal têm competência concorrente para conhecer e julgar a ação civil pública. Esta é a melhor interpretação do artigo 93, II, do CDC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GRINOVER, Ada Pellegrini, BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e, FINK, Daniel Roberto, FILOMENO, José Geraldo Brito, WATANABE, Kazuo, NERY JUNIOR, Nelson, DENARI, Zelmo. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública – em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: (lei 7.347/85 e legislação complementar)*. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Meio ambiente: a questão da competência jurisdicional. In: MILARÉ, Edis (Coordenador). *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002.