

# A COMPETÊNCIA DO JUÍZO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Revista de Direito do Consumidor | vol. 7 | p. 75 | Jul / 1993 | DTR\1993\310

**Petrucio Ferreira da Silva**

Juiz do TRF da 5.<sup>a</sup> Região

## **Área do Direito:**

Geral

## **Sumário:**

1. Algumas noções gerais sobre jurisdição - 2. Jurisdição enquanto realização de uma das finalidades do Estado e exercício de um de seus serviços essenciais

## **1. Algumas noções gerais sobre jurisdição**

### **1.1 Jurisdição enquanto manifestação da Soberania do Estado**

Partindo da premissa de que na dicção do direito (*jurisdictio*, para os latinos, e *dikaodossia*, para os gregos) o Estado-Juiz, em substituição da atividade do particular ou mesmo de outros órgãos públicos, tem por finalidade a realização concreta da voluntas legis, quer quanto a sua própria afirmação, quer tornando-a efetiva, é de concluir-se ser a jurisdição, antes de tudo, uma das manifestações da própria soberania estatal. Sendo, essencialmente, uma atividade de substituição (da atividade particular pela pública), como doutrina Giuseppe Chiovenda,<sup>1</sup> consiste a Jurisdição, exatamente, na atividade cognoscitiva do processo, em "Veri dicere magistratum legem esse loquentem," na atuação definitiva da lei, na execução, em termos de realização do verdadeiro escopo e o do processo, fazendo, assim, que se apresentem delineadas as diferenças entre as funções do Administrador e do Juiz. Enquanto o Juiz age atuando a lei, o Administrador há de agir em conformidade com a mesma; enquanto o Juiz considera a lei em si mesma, o Administrador a considera como norma de sua própria conduta; enquanto o Administrador julga sua própria atividade, o Juiz julga a atividade alheia e a vontade da lei no que diz respeito a outrem.

É ainda Giuseppe Chiovenda,<sup>2</sup> em cuidando da extensão da Jurisdição, que lembra ter ela a mesma extensão da Soberania, identificando-se, em seu exercício, um estreito entrosamento com a idéia de Território. Sendo a Jurisdição a atuação da lei, não há que se falar em sujeição à mesma senão onde há sujeição à lei, nem de abstrair da mesma, tal qual ocorre com a lei, a sua necessária relação com os fatores lugar e tempo, no caso o território e espaço de tempo durante o qual ela possa manter a sua eficácia, com a conseqüente submissão à mesma, ao menos, potencialmente, da parte de todos quantos estejam no Território do Estado.

### **1.2 Jurisdição enquanto realização de uma das finalidades do Estado e exercício de um de seus serviços essenciais**

Sendo a finalidade da jurisdição a atuação do direito na composição dos conflitos de interesses concorrentes, e não mais havendo lugar, ao menos em tese, no Estado hodierno, para a auto tutela dos interesses individuais em litígio, pela sua realização, o Estado concretiza mais uma de suas finalidades, entrega mais um de seus serviços e se coaduna com a sua própria finalidade, atendendo que, segundo doutrina Jacques Maritain, não é o Estado uma espécie de super-homem coletivo, mas apenas "uma instituição autorizada a usar do poder de coação, e constituída por técnicos e especialistas em questões do bem-estar público, em suma, um instrumento a serviço do Homem".<sup>3</sup>

Afinal, como lembram Dinamarco, Grinover e Araújo Cintra,<sup>4</sup> a jurisdição, enquanto manifestação da soberania estatal, é poder, sendo função, no quanto expresse o *munus* que cabe aos órgãos estatais, no sentido da promoção do direito, no processo, e é atividade manifesta e levada a efeito do próprio desenvolvimento do processo pelo Juiz.

Sendo um serviço do Estado, de modo a compor interesses em conflitos, tal função, necessariamente, como lembra Moacyr Amaral Santos,<sup>5</sup> em suas *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, e como, consagrado se encontra na Lei Processual Civil, quando trouxe para o seu corpo o princípio do "Nec procedat iudex ex officio", é uma função provocada. A regra, pois, é ser a mesma, necessariamente, provocada pela parte, exercendo-a o Estado no intento, que lhe é natural e peculiar, de assegurar o respeito à ordem jurídica. Destarte, é de concluir-se com o mestre Amaral Santos, ser a finalidade da jurisdição resguardar o direito subjetivo, na proteção da lei, e amparar o direito objetivo, na proteção daquele que se lhe apresentar, no conflito dos interesses que lhes foram trazidos para a devida composição, tutelada pela lei.

## 2. Jurisdição enquanto realização de uma das finalidades do Estado e exercício de um de seus serviços essenciais

### 2.1 Competência, medida da jurisdição

Compreendendo a jurisdição os poderes de decisão, de coerção e de documentação e se manifestando uma em sua função, rege-se a mesma pelos princípios da investidura, da indelegabilidade e da aderência ao território, tendo traçados, na competência, os seus limites.

Dizendo assim respeito à gama de processos cujo conhecimento caiba a determinado Juízo, especial ou de que grau seja, de tal modo que dela se possa dizer ser a medida da jurisdição, nela, igualmente, vai se buscar o conceito do "Juiz Natural", importando, antes de tudo, em se tratando de competência, o exame dos critérios que a determinaram, ou podem determiná-la.

Tratando da competência interna, o nosso Código de Processo Civil (LGL\1973\5) estabelece como determinantes da mesma o valor da causa; sua matéria; o domicílio do réu, ou o do autor; a situação da coisa; o domicílio do autor da herança, ou da situação dos bens, o lugar da ocorrência do óbito; o foro da Capital do Estado, nas causas em que a União figurar na relação processual, ou do Território, quando for este que se fizer presente no processo; da residência da mulher, nas ações contra o casamento; da residência do alimentando; do domicílio do devedor, para a anulação de títulos extraviados ou destruídos; do local onde se encontra a sede da pessoa jurídica denominada como ré em um processo civil, ou onde se ache a sua sucursal; do local onde a obrigação há de ser cumprida; do lugar do fato ou do ato, para a ação de reparação do dano ou, quando este decorrer de delito ou acidente de veículo, o do domicílio do autor ou do local do fato.

### 2.2 Critérios determinantes da competência

Ao classificar como objetivo, funcional e territorial os critérios determinantes da competência, Chiovenda diz ser o objetivo extraído ou do valor da causa ou da natureza da causa, referindo-se, nesta hipótese, quer ao conteúdo especial da relação da lide - *relatione materiae* - quer à qualidade das pessoas litigantes - *relatione personae* - enquanto o funcional decorre da natureza especial e das especiais funções a que é chamado o Juiz a exercer no processo. Finalmente, o territorial se encontra relacionado com a circunscrição determinada em cada Juízo, em especial - *forum domicilli*, *forum rei sitae*, *forum contractus*. Tem o mesmo mestre como absolutos os limites decorrentes da matéria, da causa, como, igualmente, os decorrentes do critério funcional, acrescentando-se a estes a improrrogabilidade, qualidade esta que se lhe apresenta com certa particularidade em relação à competência em razão do valor da causa, porquanto entende que tais limites são sempre absolutos para o mais, nem sempre para o menos, vez que o Juiz inferior jamais será competente para conhecer de causa cujo conhecimento originário, em razão da alçada, caiba a um juiz superior, o mesmo não ocorrendo, contrario sensu. No tocante ao critério funcional, lembra aquele processualista que freqüentemente o mesmo se mescla com o territorial e, neste caso, a competência se torna improrrogável, em face de determinar a mesma a função especial que é confiada ao juiz na causa. Neste particular, vale uma referência ao chamado foro do Estado, incluído entre os diversos foros especiais, e que tenha competência territorial, no caso, onde seja parte uma das administrações do Estado atribuída ao Tribunal ou à Corte de Apelação do lugar que seja sede da repartição de Procuradoria do Estado, em cujo distrito se encontra o Tribunal ou a Corte, observando ele que "com essas novas regras derogou-se a competência territorial ordinária, mas não completamente. Resguardou-se a importância das regras ordinárias, no sentido de que, para estabelecer o foro fiscal (se refere aos processos relativos às execuções), é necessário proceder a duas operações distintas: cumpre, em primeiro lugar, investigar qual seria o foro ordinário, segundo as normas comuns, e, depois, qual a sede da Procuradoria do Estado em que o foro se localiza: o juiz da sede será o competente, por esse motivo, submete o foro do Estado ao título de competência por Território. Na realidade, esse caso de competência territorial converteu-se, por efeito das novas regras, num caso de competência funcional, e, por consequência, absoluta".<sup>6</sup>

### 2.3 Competência da Justiça Federal

No tocante à Justiça Federal, importa observar que, por norma constitucional, determinam sua competência sobre os critérios objetivos: a) *ratione materiae*, art. 108, I, b, CF/1988 (LGL\1988\3) - competência dos TRF para processar e julgar originariamente as revisões criminais e ações rescisórias de julgados seus ou de Juizes Federais da Região - (o art. 130, I da LOMAN (LGL\1979\17), revogado pela Lei Complementar 37/79, atribuía competência à Justiça Federal para julgar ações decorrentes de acidente de trabalho, quando o pedido objetivasse reconhecimento de doença profissional não incluída na relação organizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social); b) *ratione personae* - art. 108, I, c e e da CF/1988 (LGL\1988\3) - competência do TRF para processar e julgar originariamente mandados de segurança e habeas data contra ato do próprio Tribunal ou de Juiz Federal e os conflitos de competência entre os Juizes Federais vinculados ao Tribunal. O art. 109 estabelece a competência do Juiz Federal em razão, exatamente, das condições das pessoas - neste particular, observa Moacyr Amaral Santos<sup>7</sup> que a competência na Justiça Federal do 1.º Grau é determinada em razão das pessoas em lide. Em estudando os conceitos de foro geral e foro especial, no capítulo em

que trata da competência territorial, Chiovenda<sup>8</sup> observa que o Estado não tem um foro geral e sim um foro especial, lembrando não dever entender-se por tal, tribunal especial, não um tribunal de exceção, diríamos, mas sim aquele perante o qual o réu é chamado a responder somente em determinadas causas atribuídas àquele foro, quer pela natureza da causa, quer por convenção ou por outros fatos. O art. 109 da CF/1988 (LGL\1988\3) fala expressamente em "causa em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes..." Identificando-se, assim, como fatores determinantes de tal competência a qualidade de tais pessoas e o seu interesse de integrarem a lide.

### 3. DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

#### 3.1 Do interesse de agir na Ação Civil Pública e seu alcance social

Ronaldo Cunha Campos,<sup>9</sup> estudando o que denomina Estado e Participação, após atentar para os propósitos e objetivos próprios do Estado, que entende serem distintos dos da sociedade, afirma que uma participação a sociedade no Governo pressupõe a abertura do próprio ordenamento jurídico, e, neste particular, enxerga a figura da Ação Civil Pública, inserida, precisamente, dentro da problemática maior da participação da sociedade no Estado e vinculada ao tema da abertura do ordenamento jurídico. Observa, ainda, que a regra tem sido caracterizar-se a Ação Civil Pública através daquele que pode ajuizar a pretensão, ou tem sua titularidade. Neste ponto, se reporta a Camargo Ferraz, Antônio A. de Mello, para quem a Ação Civil Pública é o direito conferido ao Ministério Público de fazer atuar, na esfera civil, a função jurisdicional. Caminho diverso segue o autor, quando tem como ponto de partida para identificar os titulares da ação a própria pretensão, e em se falando de pretensão há de se entender, lembra, consistir, na exigência de subordinar-se o interesse alheio ao próprio, como doutrina Carnelutti. E, textualmente, assim se posiciona sobre a questão em estudo: "A nosso sentir, encontraríamos um guia para identificação do interesse defendido na Ação Civil Pública na distinção entre *class actions* e public interest action... A natureza do interesse na class action - veicula interesses de grupos, surgindo às vezes como técnica para viabilização de defesa de interesses de pequena monta - poder ser individual e acontecer simplesmente uma soma, e esta é que dá dimensões indispensáveis à aceitação de pretensões sobre a class action. Já na public interest action concerne a implementação e aplicação de direitos cujo titular é a sociedade em geral ou um seguimento da mesma - público é o próprio interesse. Dizemos público no sentido de interesse dotado de generalidade maior. Percebe-se, portanto, o alcance social desta espécie de ação e a natureza do interesse que arrima, ou seja, aquele do grande número de massa. Portanto, a nosso ver, a Ação Civil Pública não se destina a simples tutela de interesses ditos difusos, principalmente quando os mesmos se apresentam como interesses de grupos ou soma de interesses individuais. O interesse que de um plano científico justifica a Ação Civil Pública é o geral, entendido como o interesse de grupos ou soma de interesses particulares... Destarte, concluímos por identificar como conteúdo da pretensão veiculada na Ação Civil Pública o interesse geral, que se aproxima, por sua amplitude, com o interesse da própria sociedade como um todo. Daí entendermos que a titularidade desta ação não poderá recair no indivíduo, mas em um órgão. Aqui, adotamos por entendimento de Grasso, para quem "o ordenamento jurídico pode realizar-se através de ação cujo titular não é pessoa diretamente interessada, mas um órgão..."

Hely Lopes Meirelles<sup>10</sup> vê na Ação Civil Pública um instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, de modo a proteger, assim, não interesses individuais, nem reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu, mas sim proteger os interesses difusos.

Aliás, em se tratando do interesse de agir, necessário se faz atentar-se para o trinômio de que fala Vicente Grecco Filho: necessidade de recorrer ao Estado-Juiz, utilidade da via processual própria e adequação ao provimento pretendido. Neste particular, observa Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>11</sup> que nem sempre andam juntos o interesse processual e a legitimação para agir, evocando lições de Donald Armelin quando afirma textualmente: "a distinção entre a legitimidade *ad causam* e o interesse de agir, posto que factível, não apresenta a facilidade e a tranquilidade de seu destaque da possibilidade jurídica do pedido".<sup>12</sup>

#### 3.2 A Ação Civil Pública e sua finalidade

A Lei 7.357/85, disciplinando a Ação Civil Pública, estabelece destinar-se a mesma a cobrar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e ao consumidor, sendo que, em relação a defesa deste, foi instituído um instrumento mais específico, por força da Lei 8.078/90 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor - que, para a defesa dos direitos e interesses protegidos por ele, admite todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. Em comentário a tal artigo, o Prof. Francisco Cavalcanti, membro integrante de nossa Magistratura Federal, observa: "Dado o universo extremamente amplo das relações de consumo caracterizadas, tão-somente, pelo fato de um dos pólos da relação estar a adquirir ou utilizar produto ou serviço como destinatário final (art. 2.º do CDC (LGL\1990\40)) não seria de boa técnica o estabelecimento de procedimentos especiais para o exame pelo Poder Judiciário das questões a elas pertinentes... A espécie de ação a ser proposta dependerá da natureza do direito lesado, do interesse resistido, podendo o consumidor (nas ações individuais) ou as entidades legitimadas, se valer de qualquer dos procedimentos previstos no Código de Processo Civil (LGL\1973\5) (ou em leis especiais)".<sup>13</sup>

#### 3.3 O Ministério Público e sua legitimação para promover a defesa dos direitos individuais e sociais

Não há como esquecer que, expressamente, nossa Carta Magna (LGL\1988\3) tutela a defesa do consumidor, do meio ambiente, e da cultura, protegendo a\$ suas diversas formas de manifestação, promovendo e protegendo p patrimônio cultural brasileiro e determinando a punição, na forma da lei, aos danos e ameaças a tal patrimônio (arts. 170, V e VI, 215, § 1.º e 216, §§ 1.º e 4.º da CF/1988 (LGL\1988\3)).

Importa observar que, sendo tais direitos de ordem social, cuidou a Lei de dar legitimação - na hipótese, *ad causam* e *ad processum* - ao Ministério Público, reconhecido como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/1988 (LGL\1988\3)). Sobre a matéria, Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>14</sup> observa que, enquanto na Ação Penal Pública, o Ministério Público atua em legitimação ordinária, como especial longa manus do Estado, dominus litis da *persecutio criminis*, objetivando o *jus puniendi*, de modo a restabelecer o ordenamento jurídico, atua em legitimação extraordinária quando age em defesa de interesses individuais e não coletivos, a depender de expressa autorização legal, como é o caso na defesa do menor carente, na *actio civilis ex delicto* a favor de vítimas pobres, ou, como curador especial, defendendo interesses de ausentes e incapazes.

### **3.4 O Ministério Público e sua legitimação para a Ação Civil Pública**

É, no entanto, o Prof. Rodolfo Mancuso que reconhece existir dificuldade na qualificação da legitimação atribuída ao Ministério Público para a Ação Civil Pública, dificuldade esta que, na divisão de tarefas a cargo do *parquet*, decorre de não se poder definir, exatamente, a razão de sua intervenção e sua verdadeira posição processual. Nesse sentido, reporta-se às lições de Vicente Grecco Filho, que tem entendido que todo aquele que está presente no contraditório perante o Juiz é parte e assim, segundo suas lições, é de dizer-se do Ministério Público, quer esteja presente, assumidamente como parte, quer como custos legis, e lembra que modernamente é preciso destacar que, no processo civil, a intervenção do Ministério Público tem como pressuposto genérico necessário a existência, na lide, de um interesse público, quer o mesmo esteja definido como ligado ao autor, ou ao réu, ou mesmo se encontre indefinido, sendo assim possível classificar a atuação do Ministério Público no processo civil, segundo o interesse público por ele defendido, ou seja, um interesse público determinado ou um interesse público indeterminado. Conclui afirmando: "Acolhemos essa lição, até por que parece-nos que ela resolve os casos mais difíceis para a definição da qualificação do MP, quando ele atua na defesa de interesses de ordem pública, ou de interesses simplesmente difusos. Nesses casos, o interesse público lato sensu existe e legitima a atuação do parquet, mas é claro que aquele interesse é "indeterminado", nesse sentido de ser fluido, esparso pela sociedade, insuscetível de atribuição exclusiva de um dado indivíduo ou uma certa entidade. Dessa maneira, a interpretação que nos parece mais correta, desse § 1.º da Lei 7.347/85, é a seguinte: "o MP officiará, necessariamente, na ação, podendo fazê-lo como parte principal no pólo ativo, ou senão, ao menos como interveniente, neste caso atuando como fiscal da lei".

### **3.5 Legitimação concorrente do Ministério Público na Ação Civil Pública**

Ainda sobre o Ministério Público, importa observa que, dentro da unidade e indivisibilidade de tal instituição, atendendo a amplitude da matéria em defesa do meio ambiente ou tutela ao consumidor, pode ocorrer que tal interesse concerne a área federal, estadual ou municipal, caso em que, em considerando a natureza difusa dos interesses protegidos, aliada a unidade - indivisibilidade do MP - autoriza, nas lições de Mancuso, a atuação conjunta de Procuradores da República e Promotores de Justiça, reportando-se aquele Autor, na hipótese, à tese apresentada e aprovada no 6.º Congresso Nacional do Ministério Público, São Paulo/85, apresentada por Hugo Nigro Mazzili, Antônio Augusto Melo Camargo de Ferraz e Edis Milaré, importando finalmente observar que a legitimação dada ao MP é concorrente, enquanto, também atribuída, nos termos do art. 5.º da Lei 7.347/85, a União, Estados e Municípios, Autarquia, Empresa Pública, Fundação, Sociedade de Economia Mista ou por Associação constituída há mais de um ano e que tenha, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, observando-se que, pelo § 1.º do art. 82 do CDC (LGL\1990\40), pode-se dispensar o requisito da pré-constituição de tais associações, nas ações coletivas de interesses individuais homogêneos - assim entendidos os decorrentes de origem comum, desde que haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

### **3.6 Legitimação subsidiária do Ministério Público**

Destaque-se, ainda, caber ao Ministério Público legitimação subsidiária em caso de abandono ou desistência da ação pelo autor originário. Há ainda a registrar que, segundo lições de Hely Lopes Meirelles, a legitimação passiva estende-se a todos os responsáveis pelas situações ou fatos ensejadores da ação, sejam pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as estatais, autarquias ou paraestatais, porque tanto estas como aquela podem infringir normas de direito material de proteção a tais bens, decorrendo de tal fato uma solidariedade de modo a induzir virtual possibilidade de via regressiva entre tais responsáveis.

### **3.7 O poder, ou o poder-dever de provocação da parte do particular, do servidor público e da iniciativa do ajuizamento da Ação Civil Pública pelo Ministério Público.**

Atente-se para o disposto nos arts. 6.º e 7.º da Lei 7.347/85 quando estabelecem: em relação ao particular, o poder; ao servidor público, o dever de provocar a iniciativa do MP para propositura desta ação, a exemplo do Código de Processo Penal (LGL\1941\8), em relação a ação penal; e ao Juiz, cometendo ao mesmo poder-dever de remeter peças ao MP para as providências cabíveis, quando tiver conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da Ação Civil Pública.

#### **4. FORO COMPETENTE PARA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

##### **4.1 Foro do local do dano para a Ação Civil Pública**

A Lei 7.347/85, em seu art. 2.º, estabelece, como competente para as ações nela previstas, o foro do local onde ocorreu o dano, cujo Juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Por seu turno, em seu art. 93, o CDC (LGL\1990\40) estabelece que, ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a Justiça local no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local, e no foro da capital do estado, ou no Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil (LGL\1973\5) aos casos de competência concorrente, vale dizer, modificação da mesma pela conexão ou continência e prevenção de jurisdição. Observe-se que tal Código - Lei 8.078 - é de 11.9.90.

Rodolfo C. Mancuso, em comentando o disposto no art. 2.º da Lei 7.347/85, textualmente assim se expressa: "E é plenamente justificável que assim seja: é claro que é o Juízo "do local onde ocorreu o dano" o mais indicado, o mais habilitado na espécie, pela proximidade física com o evento. Demais disso a ação é de índole reparatória, condenatória; o objeto prevaLENcente é o dano produzido e a recondução das coisas ao *statu quo ante*. O mesmo raciocínio é de se aplicar às hipóteses em que o dano é iminente, exigindo tutela cautelar (art. 4.º da Lei 7.347/85): embora se possa falar numa lide cautelar, com pressupostos e finalidades distintos da lide principal, o fato é que ambas apresentam, na espécie, um núcleo comum: o dano a certos interesses difusos, podendo ser efetivo ou potencial".

##### **4.2 A qualidade das pessoas que integram a lide, o interesse do direito lesado, sua natureza e o âmbito do dano afetando a competência do Foro na Ação Civil Pública.**

Édis Milaré observa, que, em relação à Ação Civil Pública, cuida a hipótese de competência absoluta, já que funcional, de modo a não se permitir a eleição de foro ou sua derrogação pela não apresentação de exceção declinatória. Atente-se nesta oportunidade às observações, já apresentadas, em relação à competência territorial e sua afetação quando, no caso, também é determinante da competência a função especial do Juízo ou elementos atinentes à qualidade da pessoa presente na lide.

É conclusivo Rodolfo C. Mancuso quando assim sintetiza a espécie: "A questão, ao nosso ver, envolve dois aspectos básicos: a) os interesses de que cuida a Lei 7.347/85 não são interesses públicos, *stricto sensu*, e sim interesses difusos, valendo a distinção para concluir-se que a matéria não pode ser resolvida em termos de "titularidade do interesse", isto é, a nível de exclusividade, já que ele pertine a um número indeterminado de pessoas. Assim, o interesse da União, suas empresas públicas e autarquias, há que ser visto com os temperamentos impostos pela natureza mesma dessas ações coletivas; b) jurisprudência sumulada, do TFR e do STF, torna evidente que o "interesse da União (...)", a que se referia o artigo 125, da EC 1/69 (e hoje está no art. 109, I da CF/1988 (LGL\1988\3)), não se confunde com o mero interesse; nem, simplesmente, o "ingresso" da União no feito é condição necessária e suficiente para o deslocamento da competência para a Justiça Federal: consultem-se, v.g., as Súmulas do TFR fixando a competência da Justiça Estadual nas cobranças de contribuições sindicais (n. 87); nas causas entre sindicatos e seus associados (n. 114); nas causas envolvendo alvará de pesquisa mineral (n. 24); nas causas de natureza previdenciária, envolvendo direito de família (n. 53). E isso porque, conforme o entendimento do STF, em voto do Min. Victor Nunes Leal, citado por Roberto Rosas, "o interesse da União deve traduzir-se numa posição processual definida, e não apenas na simples alegação de interesses" - (RTJ 51/242). Já se vê que a conclusão sobre este tópico há que desdobrar-se, conforme se esteja considerando o direito posto ou especulando de lege ferenda; no primeiro caso, por força do comando constitucional antes referido, e desde que haja efetivo interesse jurídico da União, suas autarquias e empresas públicas, o foro competente será o da Justiça Federal. A aferição desse efetivo interesse jurídico, como diz José Celso de Mello Filho "só pode ser verificada, em cada caso ocorrente pela Justiça Federal" (RTJ 101/881)... Por certo não haverá dito interesse quando o ingresso da União se apresente meramente formal ou de "simples colaboração", como já se aludiu em sede jurisprudencial (TJRS, 1.ª Câm. Cível, Ap. 21.345). De lege ferenda, ou ainda como proposta para uma interpretação mais fecunda do art. 2.º da Lei 7.347/85, seria desejável que a Ação Civil Pública fosse, necessariamente, ajuizada no foro onde ocorreu (ou está na iminência de ocorrer) o dano. Nesse sentido, restariam para a Justiça Federal as Ações Cíveis Públicas cujo objeto, por seu largo espectro, desbordar-se-ia para além de um Estado. Quanto às demais, conforme alvitra Édis Milaré, citado por Hugo Nigro Mazzili, fossem civis ou penais, seriam julgadas "pela Justiça Estadual do local dos danos, tanto em primeira, como em segunda instâncias".

É o mesmo Autor que traz à meditação a questão quando o dano ao interesse difuso se espalha para além de uma circunscrição judiciária, trazendo à colação lições de Galeno Lacerda, que entende deva se resolver a questão pela prevenção, se a extensão do dano abranger área superior a uma Comarca, dentro de um mesmo Estado. Lembra em relação à matéria que a prevenção não é causa determinante de competência, mas efetivamente critério assegurador da competência. Extravasando os efeitos do dano para além de um Estado, entende que o texto de regência será o art. 102, I, f da CF/1988 (LGL\1988\3) e se socorre, neste ponto, dos ensinamentos de Mazzili, quando observa que, se o

acidente ecológico ocorrer numa usina nuclear de interesse da União, ou atingir interesse de vários Estados, necessariamente, será objeto de tutela da Justiça Federal. Observa que tal conflito poderá advir, por exemplo, se o dano for provocado por uma empresa na qual um dos Estados envolvidos seja controlador acionário, ou por uma autarquia de um dos Estados em questão: 1) se atingir bens ou interesses de outro Estado ou de Município de outro Estado, a competência originária será do mais alto pretório; 2) cabe, no entanto, tal competência à Justiça Comum, Federal ou Estadual, se todos os interessados se encontrarem no mesmo pólo processual, sem que haja interesses conflitantes entre os mesmos, a depender de interesse da União, autarquia ou empresa pública federais, ou, nas demais hipóteses, ao Juízo Estadual, sede do local onde o dano ocorreu ou deveria ocorrer.

## 5. CONCLUSÕES

Considerando que; na espécie, a competência há de ser resolvida atendendo ao estabelecido na legislação específica, Lei 7.347/85, que fixa como determinante da competência o foro do local do dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa (art. 2.º, Lei 7.347/85), temos:

A Lei 8.078/90 - Código do Consumidor, cuidando especificamente da defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas, estabelece que a defesa de tais direitos poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo (art. 81, CDC (LGL\1990\40)). Dá-se a defesa coletiva quando se tratar: de interesses ou direitos difusos (os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato); - de interesses ou direitos coletivos (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). Dá-se a defesa individual quando se tratar de interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. Este mesmo diploma legal, em seu art. 93, determina como foro competente o do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano - quando de âmbito local (inc. I), ou do foro da Capital do Estado ou no Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional (inc. II), ressalva a competência da Justiça Federal (*caput*), determinando a aplicação das regras do CPC (LGL\1973\5) aos casos de competência concorrente (inc. II do referido art. 93, in fine).

Por sua vez, a Carta Magna (LGL\1988\3) estabelece: a) Competência originária da Suprema Corte do País, quando a hipótese prevista no art. 102, I, "f", onde: - estejam presentes interesses conflitantes entre a União e os Estados, União e Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades de administração indireta; b) competência da Justiça Federal (art. 109, CF/1988 (LGL\1988\3)): - nas causas onde a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, assistentes ou oponentes, sendo que, quando a União for autora, será a causa aforada na Seção Judiciária onde tiver domicílio a outra parte (art. 109, 1.º, CF/1988 (LGL\1988\3)), e, nas contra ela intentadas, poderá ser aforada na Seção Judiciária onde ocorreu o ato ou fato que deu origem à demanda (art. 109, 2.º, CF/1988 (LGL\1988\3)).

Já que o Código de Processo Civil (LGL\1973\5), em seu art. 100, V estabelece que a ação de reparação do dano será processada no foro do lugar do ato ou do fato, combinando-se tal dispositivo com o disposto no art. 99, I e II, CPC (LGL\1973\5) que determina ser competente o foro da Capital do Estado ou do Território para as causas em que a União for autora, ré ou interveniente (inc. I), ou o Território seja autor, réu ou interveniente (inc. II). Deve-se atentar para peculiares condições que devem ser atendidas na determinação da competência territorial (*forum commissi delicti*): - competência da Suprema Corte e da Justiça Federal, levando em conta situações especiais das pessoas em litígio (onde se cuida igualmente de competência *ratione personae*, tendo como determinante o critério objetivo): - no Juízo da causa, considerando as especiais funções que não de ser exercidas (onde se cuida igualmente de competência funcional); - no âmbito do resultado do dano, atendendo às condições territoriais e igualmente a competência funcional, (art. 2.º da Lei 7.347/85) e ao âmbito do resultado do dano, onde, atendendo às condições territoriais, ter-se-á mais uma vez de se atender à competência funcional.

Sendo assim, se conclui que, de regra, é determinante da competência na Ação Civil Pública o foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, razão porque, *prima facie*, se teria, na hipótese uma competência territorial, relativa, pois. Atendendo, no entanto, que por dispositivo expresso na Lei 7.347/85, mescla-se à competência territorial a competência funcional (...cujo Juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa art. 2.º), cuida a espécie, não de competência relativa (puramente territorial) e sim absoluta (vez que afeta a competência territorial a competência funcional). E assim ocorrendo, atendendo ao âmbito do dano, ao interesse de agir (do qual decorrerá a titularidade da ação) e finalmente à natureza das pessoas que integrem a lide - quando também se identificará no caso uma competência *ratione personae* - a competência será: da Suprema Corte do País (quando presentes interesses conflitantes entre Estados-membros e suas Autarquias); da Justiça Comum Federal ou da Justiça Comum Estadual.

---