

## ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA COMPETÊNCIA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

CONTROVERSIAL ASPECTS OF THE COMPETENCE IN PUBLIC CIVIL ACTIONS.

José Mauro Luizão\*

Luiz Fernando Bellinetti\*\*

**RESUMO:** Trata de alguns aspectos ainda controvertidos da competência de jurisdição e de foro na Ação Civil Pública (ACP). Aponta as dificuldades da delimitação da competência em face da dualidade de jurisdições, estadual e federal, e das peculiaridades das ações para tutela dos interesses transindividuais, que demandam adequação dos institutos de direito processual tradicionalmente aplicáveis aos direitos subjetivos. Analisa alguns aspectos da competência de jurisdição em razão do interesse da União e outros entes federais e em relação a interesses relativos a danos que atinjam mais de um Estado da federação. Aborda ainda a competência de foro em razão do local do dano. A análise do princípio federativo permeia a abordagem dos aspectos referidos. Conclui que a delimitação da competência de jurisdição na Ação Civil Pública vem sendo efetuada casuisticamente pelos tribunais, por vezes sem fundamentação em critérios jurídicos que expressem um sistema coerente e harmônico e em consonância com as regras e princípios emanados da Constituição, especialmente o princípio federativo.

**Palavras-chave:** Ação Civil Pública. Competência. Princípio federativo.

**ABSTRACT:** This study addresses some of the aspects on the competence of jurisdiction and venue that are still deemed controversial in Public Civil Actions (ACP). It evidences the difficulties around the delimitation of the competence before the duality of both state and federal jurisdictions, and the peculiarities of actions for the protection of transindividual interests, which consequently require the adequacy of procedural law institutions traditionally applicable to subjective rights. It examines some aspects of the competence of jurisdiction due to the interest of the Union and other federal entities as well as the interests concerning any damages that might fall upon more than one State of the Federation. It also addresses the competence of venue in terms of the location where the damage took place. The analysis of the federal principle permeates the discussion of the above aspects. All that leads to conclude that the delimitation of the competence of jurisdiction in Public Civil Actions has been only sporadically carried out by the courts of law sometimes having no grounds on legal criteria that were supposed to express a coherent and harmonious system and that is in accordance with the rules and principles set forth in the Constitution, especially the federal principle.

**Keywords:** Public Civil Actions. Competence. Federal principle.

---

\* Mestrando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina

\*\* Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professor associado da Universidade Estadual de Londrina.

## **Introdução**

A delimitação da competência para o conhecimento da ação civil pública é particularmente complexa em face de algumas características do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente da dualidade de esferas de competência jurisdicional, a estadual e a federal. Esta dualidade afeta o próprio equilíbrio da federação e, embora já adaptada à tutela dos direitos individuais, demanda revisão e adequação de conceitos no que se refere às ações para as tutelas dos interesses transindividuais, entre elas a ação civil pública. Paralelamente, são próprias dos interesses transindividuais tutelados em ação civil pública a multiplicidade dos seus titulares e a dispersão do âmbito territorial em que eles se espraiam, de sorte que é natural que os efeitos das sentenças judiciais que os tutelam ultrapassem o âmbito da competência usual do órgão prolator. Trata-se de aspecto que igualmente implica dificuldades na delimitação da competência, inclusive entre as jurisdições federal e estadual. Via de consequência, as eventuais soluções oferecidas para as controvérsias sobre o tema devem ser informadas pela necessidade de preservação dos escopos das tutelas coletivas de direito, compatibilizadas pelas regras e princípios constitucionais, especialmente o princípio federativo.

As tutelas coletivas de interesses transindividuais representam significativo avanço na efetividade e na universalização do acesso à Justiça, possibilitando a proteção de direitos ao desamparo das vias ordinárias de tutela, ao mesmo tempo em que evitam a multiplicação de demandas idênticas.

Estes interesses transindividuais demandam formas de tutela jurisdicional com aspectos distintos daqueles existentes no arcabouço jurídico vigente, que foi concedido para tutelar direitos individuais. Este processo de adequação vem sendo procedido no âmbito de um ordenamento jurídico que preserva os institutos tradicionais de tutela de direitos individuais, de tal sorte que não se trata de criar um sistema inteiramente novo, mas de compatibilizar dois sistemas paralelos, ou, sob outra concepção, um sistema eclético com duas vertentes, as quais devem conviver em indispensável harmonia.

Paralelamente, o ordenamento jurídico brasileiro tem peculiaridades que levam a algumas dificuldades na formatação do sistema processual destinado às tutelas coletivas de interesses, cabendo destacar, para os fins da pesquisa a ser empreendida, a existência de duas esferas de jurisdição ordinárias, a federal e a estadual, decorrente do sistema federativo de Estado.

Estas peculiaridades são causa ainda da ausência de uma conformação cientificamente adequada acerca da competência para o conhecimento da ação civil pública, embora se trate de matéria objeto de permanente debate doutrinário.

Esta dificuldade decorre, em parte, da circunstância de que as regras sobre competência previstas na Lei de Ação Civil Pública, complementadas pelas normas de integração do Código de Defesa do Consumidor, dispuseram sobre apenas um dos aspectos da competência para a ação civil pública, ou seja, a competência territorial, de tal sorte que a competência de jurisdição deve ser extraída especialmente de dispositivos existentes na Constituição Federal, ressaltando-se a necessidade de adaptação às peculiaridades dos interesses transindividuais.

O objetivo deste trabalho é analisar alguns desses aspectos da competência jurisdicional e de foro no que tange à ação civil pública, abordando as possíveis interpretações das regras e construções jurisprudenciais sobre o tema, com vistas a oferecer soluções que levem a um sistema processual harmônico e em consonância com as regras e princípios emanados da Constituição Federal de 1988.

### **Jurisdição, competência e algumas de suas peculiaridades na ação civil pública**

A jurisdição, embora constitua expressão única do poder estatal, admite distribuição entre distintos órgãos jurisdicionais.

Esta distribuição de parcelas do poder jurisdicional a diversos órgãos tem por primeira finalidade dar cumprimento ao escopo de melhor aplicar a Justiça ao caso em concreto, objetivo que se alcança mediante a especialização de órgãos jurisdicionais em razão da matéria. De outra parte, esta distribuição atende também ao princípio federativo, na medida em que são atribuídas aos entes políticos típicos do País (União e Estados-membros). Por fim, visando a alcançar o desiderato de facilitar o acesso à Justiça, de modo a torná-la mais próxima do cidadão, procede-se a divisão desta atribuição para órgãos situados em cidades estabelecidas ao longo do território nacional. Esta parcela da atividade jurisdicional que é atribuída a cada órgão do Poder Judiciário é denominada competência.

Assim, para definir o órgão jurisdicional competente para apreciar determinada causa em primeiro grau, deve-se trilhar etapas, definindo-se primeiramente qual a justiça competente, se federal ou estadual, o que se faz analisando a qualidade das partes e a natureza da relação material objeto da lide, para em seguida definir-se qual a Comarca ou Subseção Judiciária Federal que deverá apreciar determinado processo. Dessa maneira, a função jurisdicional, que é uma só e atribuída abstratamente a todos os órgãos integrantes do Poder

Judiciário, passa por um processo gradativo de concretização, até chegar-se à determinação do juiz competente para determinado processo, excluindo-se os demais órgãos jurisdicionais (CINTRA, GRINOVER E DINAMARCO, 2008, p. 248).

A denominada competência de jurisdição no ordenamento jurídico brasileiro, no que se refere à jurisdição ordinária, é atribuída expressamente à Justiça Federal, com competência remanescente para a Justiça Estadual.

A competência da Justiça Federal é de natureza absoluta, insuscetível, assim, de prorrogação ou derrogação por convenção dos litigantes, e está expressamente prevista na Constituição Federal (art. 109), com discriminação específica das causas afetas aos órgãos jurisdicionais federais. Todas as demais causas, não atribuídas de maneira expressa aos juízes e tribunais federais ou aos órgãos das Justiças Especiais, são de competência das Justiças Estaduais, as quais exercem competência residual, não sendo facultado à legislação infraconstitucional aumentar ou suprimir competências dos órgãos jurisdicionais.

A existência em nosso ordenamento jurídico de duas esferas de jurisdição ordinárias, decorrente do sistema federativo de Estado, é causa de controvérsias acerca da competência para conhecer a ação civil pública, especialmente porque os interesses mais frequentemente tutelados nesta espécie de ação inserem-se no âmbito de atribuição administrativa de todas as instâncias do poder estatal, o que dificulta a sua qualificação como federal ou estadual.

De outra parte, a qualificação do interesse que se pretende tutelar é significativamente mais complexa nas ações coletivas, porque os bens tuteláveis não devem ser apreciados exclusivamente na sua dimensão material. Em consequência, é também comum a dificuldade de caracterizar se em determinada ação civil pública o interesse que se busca tutelar efetivamente se qualifica como federal e se deve figurar, especialmente no polo passivo, a União, suas empresas públicas e autarquias.

Estas dificuldades levam a frequentes controvérsias sobre a competência de jurisdição, porque o que a determina é precipuamente a qualidade das partes e a natureza da relação jurídica controvertida, ou seja, o fundamento jurídico-material da demanda.

Em algumas situações, como é próprio dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos tutelados pela ação civil pública, os danos que sobre eles incidirem podem se estender a locais abrangidos por mais de uma Comarca da Justiça Estadual ou Subseção Judiciária Federal, podendo mesmo ultrapassar a área territorial de um Estado-membro. Trata-se de situação em que o conflito pode se caracterizar entre a Justiça comum Estadual ou Federal de dois ou mais Estados-membros.

Definida a Justiça competente, se a Justiça Comum Estadual ou a Federal, cumpre determinar qual a Comarca ou Seção Judiciária Federal competente. Trata-se, portanto, de definir a denominada competência de foro. Como adiante se verá, entretanto, a delimitação da competência territorial pode implicar modificação na competência jurisdicional.

A Lei 7.347/1985 disciplinou a competência para a ação civil pública apenas no que se refere à competência de foro, determinado que a ação deverá ser “*proposta no local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa*” (art. 3º). Deve-se entender que assim será também relativamente ao local em que *poderá ocorrer o dano*, porque se faculta a ação com caráter preventivo.

Por conseguinte, dando primazia ao local em que ocorreu o dano a ponto de determinar que esta competência é “funcional”, ou “territorial absoluta”, o legislador elegeu como critério para a determinação da competência de foro a facilidade da coleta de provas durante a instrução da ação e o efeito pedagógico decorrente do fato de proferir-se a sentença no local em que mais se manifestam as consequências da violação do interesse tutelado. Preteriu, destarte, a opção de conferir relevância ao escopo de facilitação do acesso à Justiça, o que seria alcançado mediante o estabelecimento de faculdade ao autor para eleger o foro que mais lhe conviesse, tal como ocorre em algumas hipóteses contidas no Código de Processo Civil (CARVALHO FILHO, 2004, p. 46), em que se permite ao autor ajuizar a ação no seu próprio domicílio ou ainda no local do dano. Também o artigo 109, § 2º, da Constituição Federal estabelece foro facultativo, permitindo ao autor, quando em litígio com a União, ajuizar a ação no seu próprio domicílio, no local do dano, ou na Capital Federal.

Considerando-se as peculiaridades dos interesses transindividuais, entendeu-se conveniente ainda estabelecer normatização própria acerca da competência pelo local do dano, introduzindo-se a regra de que a competência seria distinta em razão de o dano ser local, regional ou nacional, conforme prevê o artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à ação civil pública por força do artigo 21 da Lei nº 7.347/1985. Assim, sendo o dano de extensão regional ou nacional, determina o artigo 93, inciso II que o foro competente será o da capital do Estado ou do Distrito Federal.

Entretanto, pairam controvérsias sobre alguns pontos da conceituação legal, a começar pela própria definição de “dano local” e de “dano regional ou nacional”, culminando com a ausência de clareza acerca da regra aplicável quando o dano for de âmbito regional ou nacional.

A dificuldade consiste em identificar qual o limite da extensão do dano a partir da qual ele passaria a ser reputado regional ou nacional. Em relação a estes dois últimos, em face

da pouca clareza da lei, cumpre indagar ainda se há diferença de tratamento em relação a eles e, caso haja, como se define o foro competente, se o da Capital do Estado ou o do Distrito Federal.

O ordenamento jurídico pátrio traz soluções para algumas destas questões quando se trata de tutelas de direitos subjetivos, dentre elas o instituto da prevenção e a atribuição de competência originária ao Supremo Tribunal Federal para conhecer ações em que haja conflitos entre os Estados-membros e a União ou entre aqueles (CF, art. 102, I, f). Tratando-se, porém, de tutela de interesses transindividuais, estas soluções podem não se afigurar as mais apropriadas, seja porque contrariam os escopos das tutelas coletivas, seja porque a situação não se amolda propriamente à regra do artigo 102, I, f, da CF, porque o interesse objeto da demanda apenas reflexamente afeta as Unidades da Federação envolvidas.

As soluções para tais controvérsias acerca da competência, especialmente da competência de jurisdição, envolvem marcado conteúdo político e podem levar a conclusões em sentido diametralmente opostos. Assim, por exemplo, pode-se concluir pela prevalência da competência federal, em face da conveniência de se evitar que interesses de determinado Estado da Federação, ainda que reflexo, seja decidido por Justiça Estadual de outra unidade da Federação. Em sentido oposto, pode-se entender que tais considerações, ainda que pertinentes, não podem ser opostas para suprimir da justiça comum estadual a competência que lhe é constitucionalmente atribuída.

Afiguram-se assim necessárias soluções jurídicas que preservem os escopos de facilitação e universalização do acesso à Justiça de informar as tutelas coletivas de direito, ao mesmo tempo em se amoldem aos preceitos constitucionais, inclusive o princípio federativo.

### **Princípio federativo**

O princípio federativo no nosso ordenamento jurídico é caracterizado por um pacto, uma aliança, uma associação entre várias entidades estatais dotadas de autonomia e que recebem competências constitucionais para exercerem atividades legislativas, executivas e judiciárias, as quais podem desempenhar em sua plenitude. É ainda cooperativo e indissolúvel, além da ausência de hierarquia entre os entes políticos (FACHIM, 2008, p. 165, 177/178 e 353):

O princípio federativo está consagrado na Constituição de 1988 (art. 1º). Ele se expressa na conjugação de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos (art. 18), para exercer competências públicas.

Os membros do pacto federativo se encontram em posição de igualdade jurídica. Tal posição afasta a possibilidade de existência de hierarquia entre as leis federal e estadual e da lei estadual em relação à municipal.

No federalismo brasileiro, podem ser identificadas as seguintes características: união de entidades políticas autônomas com o objetivo de realizar tarefas públicas; distribuição de poderes entre os seus membros; atuação direta de cada ente federado sobre as pessoas e propriedades localizadas em seu respectivo território; possibilidade da execução da lei por meio de poderes Legislativo, executivo e Judiciário próprios, com exceção do Município, o qual não tem Poder Judiciário, e cooperação entre seus membros na realização de tarefas públicas.

A característica de federalismo cooperativo é insofismável no texto constitucional. [...]

O federalismo brasileiro é protegido pela cláusula de indissolubilidade. Não pode ser cindido pelo legislador ordinário nem mesmo pelo poder constituinte reformador, pois este não está autorizado a deliberar sobre proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, inciso I).

[...]

Não existe hierarquia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Logo, também não há hierarquia entre as leis federais, estaduais e municipais. Cada membro do pacto federativo pode exercer todas as competências que lhe foram atribuídas pela competência federal, o que implica afirmar que, ao reverso, nenhum deles poderá exercer competências pertencentes, com exclusividade, a outro membro federativo.

Segundo Cintra, Grinover e Dinamarco (2008, p. 213), o dualismo jurisdicional existente no nosso ordenamento jurídico não é senão uma das vertentes do regime federalista:

O dualismo jurisdicional brasileiro tem origem na República, que instituiu também o regime federalista: foi em consequência deste que se entendeu a conveniência de distribuir as funções jurisdicionais entre os Estados e a União, reservadas para esta as causas em que é parte, para que não ficasse o Estado federal com seus interesses subordinados ao julgamento das magistraturas das unidades federais.

Assim, ao mesmo tempo em que o princípio federativo levou à criação das duas esferas de jurisdição, deve informar a parcela do poder jurisdicional que é atribuída a cada uma delas.

A questão que se apresenta, no entanto, é que o princípio federativo pode ser invocado, em determinadas hipóteses, tanto para afirmar a prevalência da competência federal como da estadual, conforme se observa quando interesses transindividuais são afetados por danos que ultrapassam a área de um Estado da Federação.

### **Competência de jurisdição e interesse da União outros entes federais**

É particularmente controversa a competência de jurisdição, relativamente à ação civil pública, porque os interesses mais frequentemente tutelados nesta espécie de ação inserem-se no âmbito de atribuição administrativa de todas as instâncias do poder estatal. De

fato, grande parte das ações coletivas visa à tutela de interesses ambientais, cuja competência administrativa é atribuída pela Constituição Federal à União, aos Estados e aos Municípios (CF, art. 23, inciso VI). De igual sorte, é competência comum dos três entes políticos cuidar da saúde, da cultura e da habitação (CF, art. 23, incisos II, V, e IX), que são outros interesses frequentemente tutelados em ação civil pública.

Assim é que há muitas hipóteses em que a responsabilidade pelo dano ou pela implementação de políticas públicas visando ao interesse tutelado é atribuída a mais de um ente da Federação, entre os quais, na maioria das vezes, encontra-se a União, suas empresas públicas ou autarquias. Há ainda sobreposição de atribuições de fiscalização ou licenciamento, como ocorre amiúde em questões ambientais, em que há um há um espaço comum de atuação do IBAMA e de institutos ambientais estaduais. Em consequência, é também comum a dificuldade de caracterizar se em determinada ação civil pública o interesse que se busca tutelar efetivamente se qualifica como federal.

Em princípio, maiores controvérsias não existiriam quando os entes federais atuam como partes na Ação Civil Pública, na condição de autores ou réus (MEIRELLES, 2001, p. 168). A dificuldade em delimitar-se a justiça competente surge quando a intervenção do ente federal é discutida supervenientemente em razão de alegado interesse federal (MIRRA, 2002, p. 45).

O problema não apresenta maior complexidade nos casos em que tais entes atuam espontaneamente como autores da ação, legitimados que são para o ajuizamento de demandas na defesa do meio ambiente (art. 5.º da Lei 7.347/1985), ou figuram como réus, por serem causadores de degradações ambientais. A dificuldade surge quando a demanda não é movida diretamente por eles nem em face deles e se discute a necessidade de intervenção da União ou de uma autarquia ou empresa pública federal no processo.

Paira controvérsia especialmente no que se refere à assistência, espécie de intervenção de terceiros na qual o assistente ingressa no processo para auxiliar o assistido, com vistas a salvaguardar seu próprio interesse. Exige-se, todavia, que o interesse do assistente seja jurídico (MIRRA, 2002, p. 45), ou seja, a sentença que vier a ser proferida na ação deve afetar diretamente relação jurídica que o assistente detenha com o assistido, não bastando a mera alegação de um interesse vago ou indeterminado (MILARE, 2002, p. 230).

O ponto controvertido acerca do ingresso dos entes federais na ACP reside precisamente na qualidade deste interesse, especialmente em face da previsão de ingresso da União contida no parágrafo único do artigo 5º da Lei 9.469/1997, que determina que as pessoas jurídicas de direito público poderão intervir, independentemente da demonstração de

interesse jurídico, hipótese em que serão consideradas partes para fins de deslocamento de competência.

A previsão contida no final do parágrafo único, relativa ao deslocamento da competência, merece reparos, na medida em que, se a União e suas entidades de administração indireta já citadas ingressam ou pleiteiam o ingresso na causa, como assistentes, deverão demonstrar o interesse jurídico, assim entendido aquele em que a relação jurídica do assistente pode ser reflexamente atingida pela sentença que vier a ser proferida entre assistido e a parte contrária. Conforme Mirra (MIRRA, 2002, p. 45), não basta o mero interesse da União e das autarquias ou empresas públicas federais em acompanhar a demanda, com intervenção meramente formal, exigindo-se que assumam posição processual definida, como autoras, rés, assistentes ou oponentes. Ausente a condição de assumir uma dessas posições processuais, não haveria razão para sua intervenção no processo e, conseqüentemente, para o deslocamento da competência para o âmbito da Justiça Federal (MIRRA, 2002, p. 45). A hipótese versada no parágrafo transcrito, entretanto, parece não se tratar de assistência, amoldando-se à figura do *amicus curiae*. Assim sendo, embora legítima a intervenção da União, não teria ela o condão de deslocar a competência.

Trata-se assim, em uma primeira análise, de questão que se resolve pelos institutos tradicionais de direito processual civil, ou seja, a intervenção do ente federal na ação, com o conseqüente deslocamento da competência para a Justiça Federal, somente ocorrerá se for demonstrado que o interesse alegado é juridicamente qualificado.

Entretanto, tratando-se de interesses transindividuais tuteláveis pela Ação Civil Pública, a sua qualificação deve ser efetuada por critérios próprios, que tenham por referência sua natureza de interesse coletivo *lato sensu*. Assim, é controvertida a própria definição do que seja *interesse federal* para fins de definição da competência na Ação Civil Pública.

Assim, por exemplo, paira controvérsia acerca da natureza do dano causado a uma área de preservação de propriedade da União. Considerada a propriedade material do imóvel, o interesse reputa-se federal. Ao reverso, considerada a característica difusa do meio ambiente, bem de uso comum do povo (CF, art. 226), o interesse não seria propriamente federal (da União), mas nacional, e não atrairia a competência da Justiça Federal.

Com razoáveis argumentos, sustenta-se que não haveria propriamente interesse da União (MIRRA, 2002, p. 45/46):

Nessa linha de entendimento, tem-se sustentado, com razão, que o fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, VI, IX e X, da CF), os

exemplares da fauna terrestre (art, 1.º, *caput*, da Lei 5.197/67) e aquática (art. 3.º do Decreto-lei 221/67) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais - parques, reservas, estações ecológicas etc. -, não é suficiente para caracterizar o interesse jurídico apto a viabilizar a intervenção da União no processo movido para a obtenção da responsabilização civil do degradador. Isso porque o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como *bem de uso comum do povo* (art. 225, *caput*, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram - os denominados bens ambientais -, os quais receberam tratamento legal específico, devido à sua função ecológica e ambiental, como *recursos ambientais* (art. 3.º, V, da Lei 6.938/81), sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes à coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido.

Assim, nos exemplos acima apontados, se, por um lado, a agressão recai sobre bens corpóreos de domínio da União - o mar, as praias, os rios interestaduais, as cavernas, os exemplares da fauna, as unidades de conservação federal -, por outro lado, no âmbito da ação civil pública, a reparação ou a prevenção de danos pretendida visa à preservação ou à recomposição do meio ambiente e dos bens ambientais na condição, respectivamente, de bem incorpóreo de uso comum do povo e de recursos ambientais, sempre como bens que pertencem à coletividade como um todo, que tem direito à sua manutenção de forma equilibrada em termos ecológicos, direito difuso e a todos pertencente; não como bens integrantes do patrimônio da União ou de entidades públicas federais.

Em sentido oposto, pode-se sustentar que haverá interesse jurídico da União, ainda que se considere que o patrimônio que se visa a tutelar seja o ambiental, pertencente a todos, nos termos do artigo 225 da CF, e não o interesse patrimonial da União, porque a sentença na Ação Civil Pública necessariamente trará reflexo em relação jurídica pertencente à União, seja para determinar a reparação do dano ou a indenização, seja para afastar a responsabilidade da parte ré.

Embora seja previsível que em tais hipóteses a questão se resolva pelo ingresso da União em um dos polos da Ação Civil Pública, trata-se de tema que merece estudo mais aprofundado, inclusive com análise das implicações decorrentes do princípio federativo.

Calha destacar ainda que a mera previsão da existência de uma empresa, agência reguladora ou autarquia federal com competência para regular ou fiscalizar a atividade à qual se refere o interesse tutelado não é causa de deslocamento da competência para a Justiça Federal, pena de supressão de todas as hipóteses de competência estadual, porque não há praticamente atividade que não esteja sujeita a tal regulação no estado brasileiro. Exemplo típico são interesses cuja regulação e fiscalização são atribuídos ao IBAMA e às Agências Reguladoras, como ANA, ANEEL e Anatel. Assim, somente haverá o deslocamento quando

se imputa a tais órgãos, agências ou autarquias a ação que deu causa ao dano ou ao menos a omissão de dever legalmente atribuído e que veio a contribuir para o evento danoso.

Por fim, a existência de interesse da União deve ser verificada, no caso concreto, pela própria Justiça Federal.

### **Competência de jurisdição e presença do Ministério Público Federal**

Encontra-se praticamente superada a controvérsia acerca da presença do Ministério Público Federal no polo ativo da Ação Civil Pública como razão suficiente para atribuir-se a competência à Justiça Federal, ainda que na ação não se postule interesse federal e ainda que as demais partes, sejam autoras ou rés, não ostentem qualidade federal, ou seja, não se tratem daquelas referidas no inciso I do artigo 109 da Constituição Federal (ALMEIDA, 2001, p. 97). Com efeito, sendo esta a hipótese, sem outras considerações, a competência para a causa seria da Justiça Estadual e, via de consequência, faleceria ao Ministério Público Federal legitimidade ativa. Não podendo ajuizar a ação, a polêmica restaria superada, cabendo referir, entretanto, que cabe à própria Justiça Federal declarar a sua incompetência, nos termos da Súmula 150 do Superior Tribunal de Justiça.

Alguma controvérsia subsiste, entretanto, relativamente à hipótese em que o Ministério Público Federal forme litisconsórcio ativo com o Ministério Público Estadual, a começar pela subsistência desta possibilidade, porque o dispositivo que o permitia expressamente no CDC (art. 82, § 2º) foi vetado pelo Presidente da República. Entretanto, admite-se a possibilidade, em face de a previsão ter sido contemplada pelo artigo 5º, § 5º da Lei nº 7.347/1985 (MILARÉ, 2002, p. 219).

De qualquer forma, importa para os fins deste trabalho indagar apenas das consequências da formação do litisconsórcio para a definição da competência para a ação civil pública.

Tratando-se de litisconsórcio entre Ministérios Públicos Federal e Estadual em causa que tramite na Justiça Federal, não há maiores controvérsias, porque a Justiça Federal pode julgar causas conexas com outras de competência originária da Justiça Estadual. Assume relevância apenas indagar das consequências de tal litisconsórcio quando a competência, em razão do objeto e da qualidade das partes, é da Justiça Estadual. Neste caso, primeiramente cumpre anotar que se a ação civil pública tiver por objeto interesse que não se qualifique como federal e se as partes também não ostentarem esta qualidade, o Ministério Público Federal nem ao menos poderia figurar como litisconsorte (MEIRELLES, 2001, p. 173).

De qualquer forma, caso admitido tal litisconsórcio, parece evidente que o ingresso do Ministério Público Federal não teria o condão de deslocar a competência para a Justiça Federal (CARVALHO FILHO, 2004, p. 233), sob pena de ficar, em qualquer caso, ao alvedrio do órgão ministerial federal determinar o juízo competente para a ação civil pública.

### **Competência de jurisdição em relação a danos que ultrapassem mais de um Estado da Federação**

Igualmente controvertido é o aspecto concernente à competência da Justiça Federal para o processo e julgamento de ações civis públicas nas hipóteses de danos que ultrapassam os limites territoriais de um Estado da Federação.

Mazzilli (1995, p. 213) sustenta ser competente, por prevenção, a Justiça Estadual de um dos Estados-membros envolvidos:

Suponhamos que o dano ambiental atinja vários Estados (p. ex., um acidente ecológico no Rio Paraná, a alcançar São Paulo, Mato Grosso do Sul e Paraná). Não havendo *conflito* entre os Estados, a competência se firmará pela prevenção; caberá à Justiça de um dos Estados apreciar a matéria. Caso contrário, havendo *conflito* entre uns e outros Estados, ou entre estes e a União, terá o Supremo Tribunal Federal competência originária para conhecer e dirimir a questão.

Registre-se preferencialmente que o exemplo versado, relativo a dano ambiental que teria ocorrido em rio de propriedade da União, somente é pertinente em face da adoção pelo referido autor do entendimento de que o interesse jurídico em causa não seria o interesse material do ente federal, mas o meio ambiente, interesse difuso e bem de uso comum do povo, conforme mencionado em item precedente.

Invoca-se, para amparar este entendimento, a previsão do art. 107 do CPC, que determina que a competência será firmada pela prevenção em casos que versem sobre imóvel que ultrapasse a divisa entre dois Estados. Entretanto, em princípio, tal dispositivo pode ser aplicado a qualquer juízo, seja estadual ou federal.

Argumento mais consistente parece ser a ausência de norma expressa firmando a competência federal, razão utilizada também por Mazzilli (1995, p. 220) para sustentar a competência estadual, embora reconheça que melhor solução seria atribuí-la à Justiça Federal, *de lege ferenda*:

Mais especificamente sobre a defesa do meio ambiente, temos apresentado, *de lege ferenda*, algumas propostas em matéria de competência. Pela gravidade que ultimamente a lesão a tais interesses tem assumido, já vimos sustentando que seria oportuno cogitar de conferir competência à Justiça Federal para apreciar e julgar as causas relativas ao meio ambiente quando os resultados do dano ecológico alcançarem o território de mais de um Estado-membro. Tal competência deveria compreender as ações civis ou penais, principais ou cautelares. No tocante às

cautelares, a determinação da competência da Justiça Federal decorreria da fundada probabilidade de que os efeitos de um possível acidente ecológico viessem a atingir mais de um Estado-membro.

Cumpra observar, entretanto, que a competência federal restringe-se às previsões contidas na Constituição, de tal forma que não poderia a lei prever novas hipóteses não contidas expressa ou implicitamente no artigo 109 da CF.

Por conseguinte, a tese de que a ação sobre danos que atingem mais de um Estado-membro é de competência da Justiça Federal deve se sustentar em preceitos constitucionais, podendo-se invocar, com esta finalidade, o princípio federativo e a necessidade de harmonia entre as unidades da federação.

Figure-se o exemplo em que um Estado da Federação é parte da Ação Civil Pública, a qual, entretanto, vem a ser processada em Estado vizinho em razão da aplicação do instituto da prevenção. De se cogitar ainda a hipótese de ação relativa a interesses ambientais causados em dois Estados-membros, em situação em que o empreendimento que deu causa ao dano somente traz benefício econômico a um deles, ou foi por ele diretamente financiado ou objeto de incentivos fiscais.

Em tais situações, revela-se o inconveniente dos representantes do poder executivo de um determinado Estado da Federação serem compelidos a defender-se em juízo perante a Justiça Estadual de outro Estado-Membro, ou perante esta ver decidida causa que afetará diretamente seus empreendimentos ou suas políticas públicas.

Nestes casos, e não sendo hipótese de competência originária do STF, nos termos do artigo 102, inciso I, letra f, da CF, pode-se sustentar que a necessidade de harmonia entre as unidades da federação resultaria na conveniência de julgamento pela Justiça Federal.

Observe-se que esta conclusão implicaria buscar do princípio federativo uma vertente pouco lembrada, ou seja, a autonomia paralela, ou na horizontal, das Unidades da federação.

Embora a tese seja sujeita a críticas de diversas ordens, recebeu guarida do Superior Tribunal de Justiça, que concluiu pela competência federal em hipótese semelhante, em acórdão que teve a seguinte ementa:

Mandado de Segurança. Ação civil pública. Dano ao meio ambiente. Ausência de interesse da União, de suas entidades autárquicas ou de empresas públicas federais. Competência.

I - A competência para processar e julgar a ação civil pública para proteção do meio ambiente é do juízo estadual da comarca onde ocorreu ou está a ocorrer o dano, somente se deslocando para a Justiça Federal se tal dano desborda para além de um Estado ou quando efetivamente caracterizado o interesse da União, de suas autarquias ou de empresas públicas federais.

II - Segurança que se denega (STJ-RMS 3.106-3-PE- j. 08.09.1993; rel. Min. Demócrito Reinaldo - Revista de Direito Ambiental, vol. 2/1996, p. 209).

Em julgados mais recentes, o STJ também se pronunciou pela competência federal, embora não tenha se aprofundado no debate sobre a questão.

Registre-se que, no que tange aos interesses ambientais, a questão frequentemente é irrelevante, porque o dano costumeiramente atinge bens da União, nos termos do previsto no artigo 20, inciso II, da CF, como é o caso de rios que banhem mais de um Estado, hipótese em que se entende, quase pacificamente, que a competência é da Justiça Federal.

### **Competência de foro em razão do local do dano e Justiça Federal**

A atribuição da competência para a ação civil pública pelo foro do local do dano prevista no artigo 2º da Lei de Ação Civil Pública afeta reflexamente a competência de jurisdição, porque a adoção de tal critério excluiria a possibilidade da utilização da qualidade das partes ou da natureza do interesse como parâmetros para a atribuição da competência.

Esta é a lição de Carvalho Filho (2004, p. 46):

Estabeleceu a lei o foro para a propositura da ação civil pública e da ação cautelar como sendo o do *local onde ocorrer o dano*. Optou o legislador, portanto, pela competência *territorial*, razão por que não é considerada nem a natureza da matéria controvertida, nem a qualidade das partes litigantes.

Entende o citado jurista que a atribuição da competência em razão da qualidade das partes e da natureza da relação de direito material somente terá vez quando não contrastar com a determinação da competência pelo local do dano (2004, p. 53):

Se a comarca for dotada de Juízo Estadual e Federal, nenhuma dificuldade haverá para a indicação da competência para a propositura da ação civil pública: o critério será o *ratione personae* ou *ratione materiae*, como ocorre com as demais causas.

Filia-se o ilustre jurista ao entendimento de que, nos casos em que o local do dano não seja sede da Justiça Federal, a competência para o conhecimento da ação civil pública deve ser atribuída à Justiça Estadual, por delegação, nos termos do que dispõe o § 3º do artigo 109 da Constituição Federal, entendimento que levou à edição da já cancelada Súmula 183 do Superior Tribunal de Justiça. Sustenta o autor que a atribuição da competência para o local do dano em todas as ações civil públicas caracterizou a adoção de critério próprio, o que seria suficiente para consumir a delegação constitucionalmente prevista (CARVALHO FILHO, 2004, p. 52).

Entretanto, embora o autor apresente bons argumentos para sustentar a tese de que o foro do local do dano deve se sobrepor a qualquer outro, cumpre observar que a regra acrescentada pelo artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor estabeleceu disciplina própria para a competência territorial aplicável às ações coletivas. Estabelece o dispositivo legal, aplicável a todos os interesses transindividuais tutelados pela ACP por força do disposto no artigo 21 da LACP, que as ações relativas a danos de âmbito nacional ou regional serão ajuizadas no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal.

Via de consequência, a própria legislação aplicável à matéria estabelece exceção à afirmada incontrastabilidade do foro do local do dano, porque a capital do Estado ou do Distrito Federal não necessariamente terá seu território afetado pelos danos de âmbito regional ou federal.

Merece melhor reflexão a questão sugerida, portanto.

Cumprindo ainda referir que a circunstância da questão ter sido pacificada no âmbito dos tribunais, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal no RE nº 228.955-RS, não esgota o tema, porque razoáveis argumentos podem ser opostos aos fundamentos adotados no aresto em referência.

### **Competência de foro em relação a dano que atinge mais de uma Comarca ou Subseção Federal**

Embora se registrem respeitáveis opiniões em contrário (MILARÉ, 2002, p. 228) e malgrado a previsão do artigo 16 da LACP, por dano local não se deve entender aquele que atinge um único município, nem mesmo a restrita área de abrangência da competência territorial da Comarca da Justiça Estadual ou da Subseção Judiciária Federal, pena de se frustrar os escopos da tutela coletiva, especialmente o de evitar demandas repetitivas e contraditórias.

Aceita esta premissa, deve-se indagar qual a extensão territorial que, excedendo a área de competência do órgão judicial, não é suficientemente extensa para caracterizar dano regional ou nacional. Em face da inexistência de regramento legal, e considerando que a natureza dos interesses tutelados e dos respectivos danos pode recomendar soluções que não sejam rigorosamente padronizadas, a solução para a questão vem sendo dada casuisticamente. Assim, tratando-se de dano que, excedendo à área da Comarca ou Subseção, não atinge a totalidade do Estado da Federação, reputa-se dano local e competente será o foro do juízo em que primeiramente se deu o ajuizamento da ação, sendo então a competência firmada por prevenção (GRINOVER, 2007, p. 898, e MILARÉ, 2002, p. 227).

No que se refere aos danos ambientais, a Resolução Conama nº 237/97 dá suporte a este entendimento, ao prescrever que dano ambiental regional é aquele capaz de afetar, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

Via de consequência, na hipótese versada, é inaplicável interpretação das regras dos incisos I e II do art. 93 que leve à competência do Foro da Capital do Estado. Com efeito, injustificável que uma ação versando sobre danos ocorridos em território abrangido por duas Subseções ou Comarcas do interior tivesse que ser ajuizada na capital do Estado, sem que ali tivesse ocorrido o dano, pena de ferimento à própria regra do art. 2º da LACP, que preceitua que o foro será o do *local do dano* e que esta competência é *funcional*.

### **Competência de foro e dano que atinge mais de um estado da federação**

Tratando-se de dano cuja extensão atinja mais de um Estado da Federação, em princípio, trata-se de dano de âmbito regional ou nacional e, via de consequência, a competência seria do foro da Capital de um dos Estados ou do Distrito Federal, a teor do que estabelece o artigo 93, inciso II, do CDC.

Há duas questões a dirimir quanto a este ponto, entretanto.

Figure-se inicialmente a hipótese em que o dano tenha ocorrido em área que, embora alcance dois Estados da Federação, não atinge território incluído na circunscrição judicial da Comarca Estadual ou da Subseção Federal localizadas na capital de nenhum deles. Neste caso, fazer incidir a regra do inciso II do artigo 93 do CDC implicaria violar a regra de competência funcional estabelecida pelo artigo 2º da LACP. De outra parte, esta atribuição da competência à capital de um dos Estados da Federação também não traz qualquer benefício para a instrução processual, escopo do critério de competência do artigo 2º da LACP, nem tampouco facilita o acesso à Justiça, o que ocorreria se tivesse sido atribuída faculdade de escolha do foro.

Parece, portanto, que também nesta hipótese a regra de prevenção entre os foros do local do dano seria a solução legal mais consentânea com o conteúdo da lei e dos princípios que informam a ação civil pública.

Confira-se, neste sentido, o entendimento de Carvalho Filho (2004, p. 63):

Entretanto, parece-nos, ainda assim, que se devam distinguir as hipóteses. Se o dano abranger duas ou poucas comarcas de dois Estados, não se pode caracterizá-lo propriamente como *regional*; em consequência, deve incidir normalmente a regra da conexão, reunindo-se as causas para julgamento conjunto no juízo prevento pela precedência na propositura da ação (art. 2º, parágrafo único, Lei nº 7.347). Somente se a extensão territorial for mais significativa e caracterizar dano de âmbito regional é que se aplicará o art. 93, II, do CDC, sendo competente o foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal. Ainda assim, segundo esse dispositivo, devem

aplicar-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente, o que se justifica pelo fato de ser necessário saber qual a Capital do Estado terá competência para o processamento e julgamento dos feitos.

Em outra hipótese, o dano poderia ocorrer em dois ou mais Estados da Federação, ainda que na totalidade de algum deles, sem que o território do Distrito Federal fosse atingido. Tal como na hipótese anterior, ainda que o dano possa ser reputado de âmbito nacional, nada justifica que a ação coletiva visando a tutelar os interesses por ele lesados tivesse que necessariamente ser ajuizada na Capital Federal.

Neste ponto, malgrado o dissenso de GRINOVER, para quem a competência será sempre do Distrito Federal (2007, p. 898), prevalece o entendimento de que se o dano é nacional, haverá faculdade de opção pelo autor entre o foro da Capital do Estado e o do Distrito Federal, como se analisará no item seguinte.

#### **Competência de foro em relação a danos de âmbito regional ou nacional**

Determina o artigo 93, inciso II, do CDC que a ação deverá ser ajuizada no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Três correntes se formaram para explicar o sentido do dispositivo legal (CARVALHO FILHO, 2004, p. 73): a) tratando-se de dano regional, o foro seria o da capital de um dos Estados envolvidos, enquanto o foro competente para causas sobre danos de âmbito nacional seria o do Distrito Federal; b) tratando-se de dano regional, haveria faculdade de escolha entre a capital do Estado e o Distrito Federal, enquanto que o foro competente para o dano de âmbito nacional seria sempre o da Capital Federal; c) em qualquer hipótese, sendo de âmbito regional ou nacional o dano, haveria faculdade de escolha entre os foros das capitais dos Estados envolvidos e o Distrito Federal.

Malgrado ainda haja controvérsia doutrinária sobre o tema, a jurisprudência vem decidindo a questão pelo reconhecimento da faculdade de escolha do foro, afastando a obrigatoriedade de ajuizamento da ação no Distrito Federal, a partir do julgado do Conflito de Competência nº 26842/DF pelo STJ. Esta solução parece de todo oportuna, porque dá vazão ao escopo de conferir efetividade à tutela dos interesses transindividuais, em razão da facilidade da coleta de provas e da proximidade do juiz em relação aos fatos (MILARE, 2002, p. 225), fundamento adotado para a definição do critério de competência previsto no artigo 2º da LACP.

Confira-se, neste sentido, a oportuna decisão do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE DANO AMBIENTAL. ROMPIMENTO DE DUTO DE ÓLEO. PETROBRAS TRANSPORTES S/A – TRANSPETRO. VAZAMENTO DE COMBUSTÍVEL. INTEMPESTIVIDADE DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SÚMULA 150/STJ. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. NATUREZA JURÍDICA DOS PORTOS. LEI 8.630/93. INTERPRETAÇÃO DO ART. 2º, DA LEI 7.347/85.

(...)

**11. Qualquer que seja o sentido que se queira dar à expressão "competência funcional" prevista no art. 2º, da Lei 7.347/85, mister preservar a vocação pragmática do dispositivo: o foro do local do dano é uma regra de eficiência, eficácia e comodidade da prestação jurisdicional, que visa a facilitar e otimizar o acesso à justiça, sobretudo pela proximidade física entre juiz, vítima, bem jurídico afetado e prova.**

(...)

**13. Recurso Especial não provido.**

(REsp 1057878/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2009, DJe 21/08/2009)

Em realidade, a previsão de competência da capital do Estado ou do Distrito Federal para o ajuizamento da ação relativa a danos regionais ou nacionais prevista no artigo 93, II, do CDC, nas hipóteses em que os danos não tenham afetado tais localidades, parece não se coadunar com qualquer critério razoável de fixação de competência, seja a efetividade da ação, seja a universalização do acesso à Justiça.

### **Conclusões**

Os aspectos controvertidos da ação civil pública decorrem em grande medida da relativa imaturidade dos institutos especialmente aplicáveis à tutela dos interesses transindividuais, bem como das peculiaridades de nosso ordenamento jurídico, de sobreposição de duas esferas de órgãos jurisdicionais na justiça comum de primeiro grau, a federal e a estadual.

A solução das controvérsias relativas à delimitação da competência de jurisdição e de foro vem sendo efetuada casuisticamente pelos tribunais, especialmente pelo Superior Tribunal de Justiça. Referidas interpretações, embora subsequentemente assimiladas no mundo jurídico, nem sempre são fundamentadas em critérios jurídicos que expressem um sistema coerente e harmônico. De outra parte, e considerando que a competência de jurisdição é atribuída diretamente pela Constituição Federal, não se vislumbram soluções para algumas das questões suscitadas nas propostas legislativas em curso, especialmente nos anteprojetos de processo civil coletivo.

As interpretações sobre as regras de competência na Ação Civil Pública devem procurar soluções que levem à compatibilização das peculiaridades da tutela dos interesses

transindividuais com as referidas premissas sobre as competências de juízo e de foro, quais sejam, a competência da Justiça Federal, tal como decorrente da previsão constitucional, deve ser ressalvada, ao passo que o local do dano deve prevalecer como foro competente, ainda que este dano seja de âmbito regional ou nacional, porque esta premissa tem por escopo o interesse público caracterizado pela facilidade da coleta de provas no curso da ação judicial.

Alguns aspectos, entretanto, especialmente no que se refere à competência de jurisdição, carregam marcado conteúdo político, embora a solução para a delimitação da melhor interpretação acerca do alcance e da aplicação do princípio federativo deva ser procedida com fundamento jurídico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, João Batista. *Aspectos controvertidos da ação civil pública*. São Paulo, RT, 2001.

CARVALHO Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FACHIM, Zulmar. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini, et al. *Código Brasileiro de defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 9 ed. Rio Janeiro: Forense Universitária, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Interesses difusos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MAZZEI, Rodrigo Reis & NOLASCO, Rita Dias (coordenadores). *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. *Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos*. 4 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, hábeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARE, Edis. *A Ação Civil Pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

MIRRA, Alvaro Luiz Valery. *Meio ambiente: A questão da competência jurisdicional - Ação Civil Pública, Lei 7.347/1985 – 15 anos* 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

NERY JUNIOR, Nelson & NERY. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.