

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OS CONTORNOS DA LEI
N. 7347/85**

**PUBLIC CLASS ACTION - BOUNDARIES OF THE
LAW n. 7347/85**

José Helvesley Alves
Juiz Federal da 13ª Vara
Seção Judiciária do Ceará
E-mail: helvesley@jfce.gov.br

SUMÁRIO: 1 ASPECTOS DOCTRINÁRIOS E LEGAIS; 2 COMPETÊNCIA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA; 3 EXTENSÃO DA JURISDIÇÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA; 4 REFERÊNCIAS.

CONTENTS: 1 LEGAL AND DOCTRINARIAN ASPECTS; 2 COMPETENCE IN PUBLIC CLASS ACTION; 3 PUBLIC CLASS ACTION JURISDICTION EXTENSION; 4 REFERENCES.

Resumo: O crescimento e o desenvolvimento do Estado moderno e a conseqüente complexidade do relacionamento social, principalmente nos atuais tempos de globalização, impuseram a necessidade de a coletividade possuir adequado suporte processual para proteger e defender em juízo interesses difusos e os direitos coletivos, violados ou ameaçados de violação. Com este propósito, surgiu em nosso ordenamento jurídico a Ação Civil Pública, que é o tema abordado no presente estudo.

Palavras-chave: Ação Civil Pública. Competência. Jurisdição.

Abstract: The growth and development of modern State and the resultant complexity of the social relations, especially in the present times of globalization, imposed on the society the need for adequate procedural support to protect and defend in a law court diffuse interests and collective rights, violated or threatened with violation. With this purpose the civil action has appeared in our legal system, which is the subject of the present study.

Keywords: Public Class Action. Competency. Jurisdiction.

1 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS E LEGAIS

Apanágio de nossos dias, o crescimento e o desenvolvimento do Estado moderno e a conseqüente complexidade do relacionamento social, mormente nos atuais tempos de globalização, em que se torna imperiosa uma outra concepção do conceito de soberania nacional, impuseram necessidade de a coletividade possuir adequado suporte processual para defender-se em juízo, sem desprezar aqueles já existentes que decidem conflitos individuais entre as partes. Assim, para proteger interesses difusos e os direitos coletivos de caráter transindividual ou meta individual, violados ou ameaçados de violação, é que surgiu em nosso ordenamento jurídico a Ação Civil Pública.

Instituída, inicialmente, pelo art. 3º, III, da Lei Complementar nº 40, de 14.12.81, antiga Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, como uma das funções institucionais do Ministério Público, foi, posteriormente, regulamentada pela Lei 7347, de 24.07.85, e, subseqüentemente, elevada a nível constitucional pelo art. 129 da Constituição Federal de 1988.

A Lei que se procura comentar foi, sem sombra de dúvidas, inspirada na *Class Action* Norte-Americana, que é, nos Estados Unidos, o meio empregado para proteger a tutela dos interesses coletivos por meio da qual, igualmente, se preserva a defesa de grupos de pessoas ou segmentos sociais com direitos iguais, apresentando, quase sempre, a característica de indissociáveis.

Assim dispõe a Lei 7347/85, em seu art. 1º, *verbis*:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

- I- ao meio ambiente;
- II- ao consumidor;
- III- a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV- a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
- IV- por infração da ordem econômica.

Sobre o primeiro dos incisos, meio ambiente, hoje alçado a nível constitucional, a Lei 6938/81 já trazia algumas disposições

importantes sobre o tema, que tinha como mentor o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente e o conhecido IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

Hoje, a Constituição Federal dedica inúmeras disposições, em seu bojo, à matéria, fruto de constantes e renováveis debates, a nível nacional e internacional, além de motivo de acaloradas discussões no seio das comunidades locais, mormente nos municípios brasileiros.

A Constituição Federal abre o Capítulo VI homenageando o Instituto e, em seu art. 225, estatui:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em 12 de fevereiro de 1998 surgiu a Lei 9605, que trata dos Crimes Ambientais, que dispõe, entre outras coisas, das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Meio ambiente representa tudo o que a Mãe Natureza nos oferece, como a terra, a água, o ar, a flora, a fauna e tudo o mais que for indispensável à vida de todos os seres e ao bem-estar do homem em sua vida comunitária.

Sobre consumidor, veio a lume a Lei 8078/90 - O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR que, em seu art. 2º, assim estatui:

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Consumidor é, portanto, todo aquele que se utiliza de produtos, atividades ou serviços de outrem, merecendo proteção do Estado.

Bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico são todos aqueles que constituem o patrimônio cultural da comunidade e, por isso mesmo, protegíveis pela ação civil pública.

Pela própria dicção da Lei, aplicáveis suas disposições a interesse difuso ou coletivo, não se prestando à prestação de direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva do réu.

Por derradeiro, tem por fito proteger a todos em relação aos crimes cometidos contra a ordem econômica. A Constituição Federal deu ênfase ao assunto onde abre o TÍTULO VII-DA ORDEM ECONOMICA E FINANCEIRA e o CAPÍTULO I-DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONOMICA, tecendo considerações a partir do art. 170. Outros princípios dirigidos ao tema encontram-se na Lei 8884/94.

Haveremos de nos deter, neste opúsculo, nos aspectos concernentes aos interesses difusos ou meta individuais, coletivos e individuais homogêneos, além de referências ao art. 2º e 16 da Lei ora sob estudo.

Enfatizamos, preliminarmente, a existência, na doutrina, de debates acerca da possibilidade de os direitos individuais homogêneos serem, igualmente, tutelados pela Lei 7347/85.

A festejada Mestra ADA PELLEGRINI GRINOVER (1994) afirma que a origem da ação civil pública, ao prever a defesa coletiva dos direitos individuais homogêneos, está na *class action*. Diz ela:

A class action do sistema norte-americano, baseada na *equity*, pressupõe a existência de um número elevado de titulares de posições individuais de vantagem no plano substancial, possibilitando o tratamento unitário e simultâneo de todas elas, por intermédio da presença da classe.

RONALDO CUNHA CAMPOS (1995), no mesmo sentido, informa que:

ao ver da doutrina, a *class action* torna viável a consideração de pequenas pretensões que apenas quando somadas tornam-se relevantes. Isoladamente, seria inviável o aforamento do pedido. Contudo, se a decisão proferida atingir um grande número de titulares destas pequenas pretensões, teríamos uma ação viável.

A Constituição Federal de 05.10.88 trouxe a lume a matéria quando, em seu art. 127 estatui, *verbis*: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

Pelo acima disposto, observamos que a Constituição Federal estabeleceu balizas intransponíveis para a espécie de direitos ou interesses tuteláveis por ação civil pública: os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos indisponíveis, com o que o exemplo americano já entrou, no ordenamento jurídico pátrio, com seu alcance mitigado, a medida que não se destinou a tutelar os direitos individuais disponíveis.

Pelo que se disse acima, percebe-se, com clareza, que a Ação Civil Pública foi destinada para a proteção coletiva dos direitos difusos ou coletivos, constituindo-se uma das funções institucionais do Ministério Público, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos e dos individuais homogêneos indisponíveis, na dicção dos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal de 1988.

Com o advento da Lei 8078/90, nosso conhecido Código de Defesa do Consumidor, trouxe ela, em seu bojo, a ação coletiva, cujo campo de abrangência, como meio de defesa, alcançou, igualmente, os direitos individuais indisponíveis homogêneos.

Em seu art. 81, inciso I, fala o Código de Defesa do Consumidor dos interesses ou direitos difusos, "assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que

sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Desse modo, para identificar os interesses ou direitos difusos, também denominados de transindividuais ou meta individuais, consoante afirma o Código, temos que averiguar a presença de três requisitos: sua indivisibilidade; número indeterminado de pessoas e iguais circunstâncias de fato em que se envolveram.

A transindividualidade quer significar a circunstância de ultrapassar a esfera pessoal do indivíduo pelo fato de não pertencer exclusivamente a uma só pessoa, mas, eventualmente, a todos, podendo, ao mesmo tempo, transferir-se de um para outro conforme condições de tempo e lugar.

A indivisibilidade, vale dizer, não poder fragmentar-se esse interesse ou direito, porquanto interessa a toda a coletividade e não apenas a um ou a alguns de seus membros.

A indeterminabilidade dos titulares respectivos, a medida que estes não estão claramente individualizados, do mesmo modo que nenhuma pessoa, isoladamente, pode intitular-se seu sujeito.

A circunstância de se ligarem, seus titulares, por um simples fato e não, necessariamente, em decorrência de relação jurídica.

A indivisibilidade, característica tanto dos interesses ou direitos difusos quanto o dos interesses ou direitos coletivos, diz respeito à obrigação que pode ser divisível e indivisível.

Sobre obrigação, Clóvis Beviláqua (1940) assim definiu:

A relação transitória de direito, que nos constrange a dar, fazer ou não fazer alguma coisa economicamente apreciável, em proveito de alguém, que por ato nosso ou de alguém conosco juridicamente relacionado ou em virtude da lei, adquiriu o direito de exigir de nós essa ação ou omissão.

A obrigação tem, portanto, como conteúdo, a prestação a cargo do devedor e ela pode ser de dar, de fazer e de não fazer.

A obrigação divisível vem a ser aquela cuja prestação é exequível parcialmente e indivisível a que se cumpre de uma só vez, integralmente.

A indivisibilidade significa, em última análise que, no interesse difuso ou coletivo, a satisfação de uma única pessoa exige a satisfação de todos. Assim, entendemos, no dispositivo do Código de Defesa do Consumidor a indivisibilidade por determinação legal.

Como bem afirma LUIZ ANTONIO DE ANDRADE (1995), *verbis*:

Elemento que se reputa essencial, portanto, à configuração do conceito é o fato de tais interesses terem por titular uma pluralidade indeterminada e praticamente indeterminável de pessoas, no tocante às quais os interesses se manifestam, não em virtude da presença de uma relação jurídica de que co-participam, ou de relações jurídicas paralelas ou convergentes, em que estejam engajadas, mas de dados contingentes e variáveis, como os que surgem em função da necessidade de proteger a fauna e a flora, a salubridade de um rio que abasteça determinada cidade, ou de atmosfera, os monumentos históricos, e assim sucessivamente.

Retomando o tema meio ambiente, como bem de uso comum do povo, essencial à vida das presentes e futuras gerações, impõe-se o direito a todos possuírem tal prerrogativa, porquanto ninguém tem o direito de tê-lo isoladamente, não sendo, portanto, privilégio de qualquer indivíduo, daí sua transindividualidade ou meta individualidade. Igualmente, não pode ser vindicado por apenas um indivíduo, nem só por este usufruído, porquanto indivisível. Por fim, abrange todas as pessoas, porquanto indeterminável esse número e que estão ligadas, entre si, por circunstâncias de fato, podendo ser conhecidas ou desconhecidas.

ROGÉRIO LAURIA TUCCI (1993) demonstra que os interesses difusos são assim denominados em razão de a respectiva titularidade ser conferida a um número indeterminado e indefinido de pessoas, fática e circunstancialmente ligadas, de sorte a se confundirem os de umas com os das outras, como se um só todo fossem.

O inciso II do art. 81 da Lei 8078/90, falando sobre direitos coletivos assim dispõe:

Art. 81. Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, são 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.

Assim entendidos, referem-se, tais direitos, a uma categoria ou grupo em que seus titulares são identificáveis ou determináveis e partícipes da mesma relação jurídica-base com a entidade a que pertencem. Esta, que agrupa esses interessados na defesa de seus direitos como consumidores, não tem necessidade de convocar uma assembléia de seus associados para ser autorizada a ingressar em juízo com uma ação coletiva. Inexiste tal exigência porque, sendo institucional esse objetivo e constando dos estatutos sociais, o titular, ao filiar-se à entidade, dá a ela tacitamente autorização para agir em seu nome perante a Justiça, independente de mandato.

Os interesses ou direitos coletivos não se confundem com os direitos ou interesses difusos que, embora transindividuais e indivisíveis, são de titularidade de grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas, entre si, com a parte contrária por uma relação jurídica-base.

Como se pode observar, a distinção entre os interesses difusos e os coletivos é de uma sutileza quase imperceptível, sendo certo, porém, que os primeiros pertencem a uma série indeterminada e indeterminável de sujeitos, enquanto os segundos se relacionam a uma parcela, também indeterminada, mas determinável de pessoas.

Para nós, entretanto, a diferença central está em que, quando se cogita de interesses difusos, o liame é uma mera circunstância de fato a unir as pessoas, ao passo que nos interesses coletivos existe a uni-las uma relação jurídica-base.

O lusitano LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES (1984), estudioso do assunto, assim preleciona:

Assim o interesse difuso caracteriza-se, quanto aos sujeitos e quanto ao objeto, por uma certa indeterminação, não se confundindo com o interesse coletivo, que se reporta a um sujeito determinado como é o caso dos interesses sócio-profissionais. Em termos gerais, o interesse difuso cobre três campos da maior importância: a proteção do meio ambiente, do consumidor e da estrutura urbana racional e urbanista.

Sobre interesses difusos, PERICLES FRADE (1987) apresenta alguns traços que lhes são característicos, a saber:

O primeiro é a ausência do vínculo associativo. A *affectio societatis* leva à determinação do número de filiados, o que faria desaparecer essa categoria de interesses para dar lugar ao interesse coletivo.

O segundo característico consubstancia-se no fato de que o interesse difuso abraça uma série indeterminada e aberta de indivíduos. É, enfim, uma cadeia abstrata de pessoas em que é extremamente difícil identificá-las de uma só vez.

O terceiro traço característico dos interesses difusos é a sua potencial conflituosidade.

Essa conflituosidade, abrangente, herdeira das verticais mutações da sociedade tecnológica de produção e consumo de massa, pois provocara tanto o surgimento da macroempresa moderna, quanto uma crescente e onipresente atuação estatal. (FRADE, 1987).

Ante essa realidade sumamente complexa, teve o Estado de se fazer presente em importantes segmentos da economia mediante política fiscal e monetária, de câmbio, crédito e comércio exterior.

O quarto característico é a ocorrência de lesões disseminadas em massa. No dizer do autor,

interesses que, em última análise, sendo intrinsecamente individuais, assumem, não obstante configuração de interesses difusos, sempre que

passíveis de lesões disseminadas, propagando-se numa determinada atividade e atingindo com seus efeitos danos em massa uma série aberta de criaturas, conforme já acentuado. (FRADE, 1987).

O quinto e último característico é consubstanciado nos vínculos fáticos entre os titulares dos interesses. É, em uma palavra, a identidade de situações envolvendo número indeterminado de pessoas que faz nascer o interesse difuso.

Arremata dizendo

que a diferença entre ambos os interesses reside, particularmente, na natureza de seus sujeitos. O interesse coletivo é de uma pluralidade de cidadãos de um grupo ou de uma categoria profissional, por exemplo. Há, na hipótese, um sujeito concreto, ao passo que no interesse difuso ele não existe. (FRADE, 1987).

É bom que se frise, sempre, que, no interesse coletivo, a relação jurídica-base não existe entre os titulares e a entidade que os representa, mas sim entre eles próprios e a parte contrária, ou seja, a pessoa que deverá figurar no polo passivo da relação processual.

JOSE CARLOS BARBOSA MOREIRA (1984) enumera exemplos claros que ajudam a compreender a distinção entre ditos interesses. São coletivos, diz o consagrado autor, os interesses de objeto indivisível comuns aos partícipes de um consórcio, ou aos contribuintes de determinado tributo, ou aos estudantes matriculados em certa universidade. São difusos os interesses, também de objeto indivisível, comuns aos habitantes de região sujeita a vicissitudes naturais, ou aos aficionados de um esporte, ou aos frequentadores da mesma zona turística. Nesta Segunda espécie, ao contrário do que ocorre na primeira, em vez da comunhão em vínculo jurídico, a unir os interessados entre si ou com terceiro, o que se configura é mera identidade de circunstâncias de fato, a envolver todos aqueles.

O art. 81 da Lei 8078/90, inclui no rol dos interesses ou direitos tuteláveis coletivamente aqueles ditos individuais homogêneos,

assim entendidos os decorrentes de origem comum, os quais, todavia, para serem tutelados pela ação civil pública, ou pela ação coletiva instituída pelo art. 81 da Lei 8078/90, parente próxima dela, deverão revestir-se da característica da indisponibilidade.

Assim, entretanto, não entende RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO (1998) para quem as hipóteses enumeradas no art. 81 da Lei 8078/90 estão incluídas entre as tuteláveis por ação civil pública, sem fazer qualquer distinção entre direitos disponíveis e indisponíveis.

É preciso considerar, entretanto, que ao Ministério Público incumbe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/88), sendo sua função institucional, entre muitas outras, promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129 da CF/88).

No que diz respeito, assim, aos direitos individuais homogêneos, tanto a Constituição Federal, quanto a Lei Complementar 75/93 (art. 6º, VII, "d") só previram a proteção, via ação civil pública, daqueles direitos conceituados como indisponíveis.

É verdade que o art. 81, III, da Lei 8078/90 fez alusão genérica a interesses individuais homogêneos, sem que fossem explicitados unicamente os indisponíveis, definindo-os, simplesmente, como os decorrentes de origem comum, com o que estariam protegidos, igualmente, pela ação civil pública, os direitos entendidos como disponíveis.

Sendo o Ministério Público o titular originário da ação civil pública, em virtude de disposição constitucional, embora haja previsão de extensão, por lei, dessa legitimação concorrente às pessoas jurídicas estatuídas no art. 5º da Lei 7347/85 e no art. 82 da Lei 8078/90, não há como se conceber possam os legitimados por extensão legal propor ações de proteção a direitos em maior amplitude e âmbito que o legitimado institucionalmente.

Eis o que afirma o art. 129 da Constituição Federal: "A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste

artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”.

Destarte, se a própria Constituição Federal restringiu a legitimação do Ministério Público para a ação civil pública quando se tratar de proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III), extensivos, por força do art. 127 da Lei Maior, aos interesses sociais e individuais indisponíveis, e ressaltou a legitimação de terceiros, nas mesmas hipóteses, não se sustenta, por flagrantemente inconstitucional, qualquer pretensão exegética ampliativa, que admita tal ação coletiva como meio de direitos individuais disponíveis.

Exemplificando, podemos asseverar que as diversas vítimas de um mesmo atropelamento por veículo automotor, os acionistas dissidentes da deliberação adotada por assembléia geral de sócios de uma companhia, os diversos credores de um mesmo devedor comum têm direitos ou interesses com origem comum, mas não pode qualquer dos legitimados concorrentemente pela lei socorrerlos através da ação civil pública, uma vez que não está em causa nem dano ao consumidor, nem decorrente de infração da ordem econômica, nem, muito menos, direito indisponível.

Assim, por exemplo, quando a UNIÃO estabelece, por lei, um limite máximo para as tarifas públicas, está de certo modo, intervindo nos preços das prestadoras de serviço público, considerado essencial através de norma de ordem pública, que envolve, portanto, direitos indisponíveis, sendo adequada a ação civil pública para impedir possam tais tarifas ser exigidas, cobradas ou majoradas em desacordo com o preceito correspondente. Porém, se se tratar de preços onde não há intervenção nem fixação estatal como, por exemplo, aqueles decorrentes de relacionamento contratual livre, aí a ação civil pública se entremostrará totalmente incabível, embora a demanda individual plúrima possa ter adequação, pois é indiscutível a impossibilidade de ser excluída de apreciação pelo Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito.

Os direitos individuais homogêneos indisponíveis, embora não previstos no texto originário da Lei 7347/85, mas apenas nele

incluído pelo art. 117 do Código de Defesa do Consumidor, também podem ser, portanto, protegidos pela ação civil pública, tal como desenhada no art. 129, III, da Constituição Federal.

2 COMPETÊNCIA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O art. 2º da Lei 7347, de 24 de julho de 1985, assim estatui: “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo Juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

Extrai-se, da norma acima transcrita, sem qualquer sombra de dúvida, que a competência para a ação civil pública é absoluta. Dessa forma, a lei qualifica a competência do foro do local do dano como funcional, exatamente para que não reste incerteza sobre a natureza de ordem pública de tal regra. Em suma é de competência territorial absoluta o de que trata o art. 2º da Lei 7347/85.

A discussão doutrinária que se travava acerca do assunto era no sentido de se saber se a regra expressa no art. 2º em comento era daquelas que delegam à Justiça Estadual competência da Justiça Federal, na forma do art. 109, § 3º da CF/88. Faz algum tempo, a resposta era positiva, tendo sido, inclusive, objeto de enunciado da súmula da jurisprudência predominante no Superior Tribunal de Justiça. A Súmula de nº 183 foi aprovada em 12.03.1997, através da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, cuja redação é a seguinte: “Compete ao Juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo”.

Averigua-se, desse modo, que a Seção adotou o entendimento de que a Lei da Ação Civil Pública, ao destacar a competência absoluta do foro o local do dano, delegava competência da Justiça Federal para a Justiça Estadual, na forma já preconizada pelo art. 109, § 3º da Constituição Federal de 1988 (causas previdenciárias), entendimento já consagrado pela maioria dos doutrinadores pátrios.

Tal entendimento, entretanto, não mais prevalece, haja vista decisão do Supremo Tribunal Federal, através do PLENÁRIO, em

face do julgamento do Recurso Extraordinário 228.955-9. Em razão desse julgamento, a Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos embargos declaratórios interpostos no CC 27.676-BA, tendo como relator o Ministro José Delgado, cancelou a Súmula de nº 183, cuja publicação se deu em 27.11.2000, página 195.

Transcrevemos, abaixo, a suma da decisão do Supremo Tribunal Federal, no RE 228.955-9-RS, relator Ministro Ilmar Galvão, publicado em 10.02.2000, que gerou o cancelamento da Súmula 183 do Superior Tribunal de Justiça, em novembro de 2000:

O dispositivo contido na parte final do § 3º do art. 109 da Constituição é dirigido ao legislador ordinário, autorizando-o a atribuir competência (rectius jurisdição) ao Juízo Estadual do foro do domicílio da outra parte ou do lugar do ato ou fato que deu origem à demanda, desde que não seja sede de Varas da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inciso I do referido artigo 109. No caso em tela, a permissão não foi utilizada pelo legislador que, ao revés, se limitou, no art. 2º da Lei 7347/85, a estabelecer que as ações nele previstas “serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. Considerando que o juiz federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que, no caso, não ocorreu.

3 EXTENSÃO DA JURISDIÇÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Problema mais delicado é o da extensão da jurisdição do magistrado na ação civil pública, em virtude da redação da lei, que pode parecer ambígua, ao deixar de compatibilizar expressamente os princípios da competência funcional e territorial e a extensão de jurisdição do magistrado na ação civil pública, ensejando interpretações divergentes na doutrina e na jurisprudência.

O art. 16 da Lei 7347/85, em sua forma original era assim redigida:

Art. 16 A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Posteriormente, o art. 2º da Lei 9494, de 10 de setembro de 1997, deu nova redação ao art. 16 da Lei 7347/85, restringindo os efeitos da coisa julgada *erga omnes* aos limites da competência territorial do órgão prolator.

Eis a nova redação do art. 16 da Lei 7347/95, trazida pelo art. 2º da Lei 9494/97, *verbis*:

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

A nosso sentir, a alteração ao texto original vem esclarecer, de modo mais convincente, o que já dizia a redação anterior, sem alteração mais aprofundada, na medida em que, pelo princípio federativo, não faz sentido a decisão do Poder Judiciário de um Estado ter efeitos gerais também em outro, haja vista a autonomia de cada estado-membro da federação.

Entretanto, assim não pensam alguns doutrinadores pátrios, entre eles esposamos opiniões destacadas de alguns. MISAEL MONTENEGRO FILHO (2005) assim se expressou:

O artigo reformado demonstra que a abrangência e a extensão dos efeitos da sentença em favor de terceiros que não tenham participado da relação processual não é indefinido, restringindo-se aos limites territoriais de atuação do magistrado que prolatou a decisão. Num outro dizer, se a decisão foi proferida por magistrado com competência

territorial limitada ao Estado de São Paulo, por exemplo, não pode surtir efeito para beneficiar terceiros domiciliados em qualquer outro Estado da federação. Essa limitação vem recebendo repúdio da doutrina nacional, sob a alegação de que teria sido edificada na contramão do movimento legal de anos, que se guia no espírito de que seja alargada a abrangência territorial da coisa julgada.

Anota FREDIE DIDIER JR. (2005) que os dispositivos normativos invocados, seja, o art. 2º da Lei 9494/97 que modificou o art. 16 da Lei 7347/85, são inconstitucionais e inúteis, porquanto ferem o princípio da razoabilidade constitucional, haja vista imporem exigências absurdas, bem como permitem o ajuizamento simultâneo de tantas ações civis públicas quantas sejam as unidades territoriais em que se divida a respectiva Justiça, mesmo que sejam demandas iguais, envolvendo sujeitos em igualdade de condições, com a possibilidade teórica de decisões diferentes em cada uma delas.

Sobre a inconstitucionalidade das normas retro referidas por malferimento ao princípio da razoabilidade/proporcionalidade, assim se pronunciou NELSON NERY JR. E ROSA NERY (2001):

A norma, na redação dada pela Lei 9494/97, é inconstitucional e ineficaz. Inconstitucional por ferir princípios do direito de ação (CF, art. 5º, XXXV), da razoabilidade e da proporcionalidade e porque o Presidente da República a editou, por meio de medida provisória, sem que houvesse autorização constitucional para tanto, pois não havia urgência (o texto anterior vigorava há doze anos, sem oposição ou impugnação), nem relevância, requisitos exigidos pela CF, art. 62, caput.

Sobre o assunto, assim se posicionou JOÃO BAISTA DE ALMEIDA (2001), *verbis*:

Objetivou-se, desse modo, fazer com que a sentença, na ação civil pública, tivesse seus efeitos limitados à área territorial da competência do juiz que a prolatou, com isso afastando a possibilidade de decisões e sentenças de abrangência regional e,

principalmente, nacional. Ou, por outra, o governo usou o seu poder de império para alterar a legislação da maneira que lhe convinha, desnaturando a principal marca da ação coletiva, a coisa julgada, tão logo se sentiu ameaçado com algo que não deveria incomodá-lo: a defesa coletiva de cidadãos, contribuintes, funcionários públicos, etc.

Assim, segundo pensam os dignitários doutrinadores retro referidos, o que se procurou alcançar, com esse dispositivo, e o seu antecessor, foi a fragmentação das decisões coletivas, desnaturando todo o sistema de extensão subjetiva dos efeitos das decisões coletivas.

A par das ilustradas posições dos doutos autores que ora acabamos de expor, vejamos o outro lado, mormente como está assentada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

A extensão da jurisdição do magistrado na ação civil pública tem causado grande celeuma no seio dos juristas pátrios, mormente em virtude da redação da lei, que pode parecer ambígua, ao deixar de compatibilizar, expressamente, os princípios da competência funcional e territorial e a extensão de jurisdição do magistrado, ensejando interpretações diversas na doutrina e na jurisprudência.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 93 estatui:

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local: I- no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local; II- 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 aos casos de competência concorrente.

A norma supramencionada é aplicada, em tese, a todos os casos de ação civil pública, em virtude do disposto no art. 117 do Código de Defesa do Consumidor.

Em síntese, ocorre o seguinte: se um único ato enseja danos nacionais ou regionais, a competência é do local onde foi sofrido

o dano, ou da Capital do Estado; mas, se os prejuízos atingirem vários Estados, a liberdade de escolha de foro não deve ser ilimitada, quando pleiteada a indenização pela totalidade dos danos. Exemplificando: se diversos atos idênticos ou análogos são praticados em vários Estados ou Municípios e ensejam danos, a competência deve ser dos vários juízes, cada um competente em relação aos atos praticados e danos sofridos na sua circunscrição judiciária, não se admitindo que ocorra a extensão da competência de qualquer juiz, para que sua sentença proferida *erga omnes* possa alcançar os réus em todo o território nacional.

Existe, inclusive, decisão do Superior Tribunal de Justiça reconhecendo que não há conexão entre as ações civis públicas intentadas para fins análogos, nas várias regiões, cuja ementa é a seguinte:

INEXISTE CONFLITO DE COMPETÊNCIA QUANDO JUÍZES FEDERAIS, AINDA QUE VINCULADOS A TRIBUNAIS REGIONAIS DIVERSOS, APRECIAM CAUSAS CONEXAS EM MATÉRIA DE INTERESSES DIFUSOS. POSSIBILIDADE DE REPERCUSSÕES DIFERENTES NOS VÁRIOS ESTADOS.

Sobre o assunto, posicionou-se o Ministro CARLOS VELLOSO, reconhecendo implicitamente que a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor não tinham ampliado a jurisdição do juiz, ao afirmar que:

O que deve ser dito é que temos, no momento, decisões divergentes proferidas por juízes competentes. Essas decisões divergentes, entretanto, haverão de existir, dada a regionalização da Justiça Federal. Oportunamente, esses entendimentos serão uniformizados por este STJ, quando a matéria aqui chegar através dos recursos apropriados. Enquanto isso não ocorre, repito, é legítima a divergência, convindo acentuar que foi o Constituinte que o desejou, ao regionalizar a Justiça Federal. Lembremo-nos de que, nos trabalhos que antecederam à reforma judiciária, eu mesmo tive a oportunidade de participar de alguns deles, inclusive no âmbito do TFR (Tribunal Federal de Recursos), essa questão

veio à baila, e se dizia que essa questão pesava contra a regionalização: poderiam os Tribunais Regionais divergir entre eles, e enquanto o STJ não fosse chamado a se pronunciar, através dos recursos próprios, a divergência poderia causar problemas. Não obstante, o Constituinte quis a regionalização, e agiu bem, pois as vantagens são muito maiores.

Demodo que, Sr. Presidente, é possível entendimentos divergentes nas diversas regiões da Justiça Federal. Aliás, não é apenas na Justiça Federal. Também na Justiça Comum estadual isto poderá ocorrer, por isso que cada Estado tem o seu Tribunal de Justiça. E pode acontecer, também, na Justiça do Trabalho, porque também ela está regionalizada.

No mesmo sentido, o Presidente do TRF da 3ª Região, Juiz Homar Cais, em despacho de 28.05.92, no processo nº 92.03.35198-7, salientou que não havia a possibilidade de a decisão, proferida em ação civil pública, abranger os interessados em todo o território nacional, pois "há que se ter presente que jurisdição nacional têm apenas o STF e o STJ. A jurisdição dos juízes federais circunscreve-se ao âmbito do respectivo Estado e a dos TRFs espraia-se pela correspondente Região, como decorre da Constituição Federal".

A propósito, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em 16.04.97, rejeitou o pedido de liminar feito na ADin nº 1.576, que pedia a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9494/97, que já constava da Medida Provisória 1570/97 e que modificou o art. 16 da Lei 7347/85, sem que, até hoje, tenha sido julgado seu mérito.

Por fim, e para concluir, podemos afirmar, sem medo de errar, que nem a Ação Civil Pública nem o Código de Defesa do Consumidor afastam os princípios norteadores que dizem respeito à competência e jurisdição e às normas de organização judiciária, limitando-se a estabelecer normas especiais para proteção dos economicamente mais fracos, não tendo criado uma competência nacional do juiz de primeira instância, quer pertença aos quadros da Justiça Federal ou Estadual, quando julga as ações civis públicas.

4 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos sobre a ação civil pública**. São Paulo: RT, 2001.

ANDRADE, Luiz Antônio de. **Revista dos Tribunais**, nº 648, outubro 1995.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Para uma tutela jurisdicional dos interesses de Coimbra. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**, 1984.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil comentado**. Edição histórica. Editora Rio, 1940.

CAMPOS, Ronaldo Cunha. **Ação Civil Pública**. Rio de Janeiro: Aide, 1995.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Direito Processual Civil. Tutela jurisdicional individual e coletiva**. Salvador: Podium, 2005.

FRADE, Péricles. **Conceito de interesses difusos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Processo Civil Contemporâneo**. Obra coletiva. Curitiba: Juruá, 1994.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Interesses difusos**. Conceito e legitimação para agir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MONTENEGRO FILHO, Misael. **Curso de Direito Processual Civil**. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de Direito Processual**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

NERY JÚNIOR, Nélon; NERY, Rosa. **Código de processo Civil comentado e Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor**. 5. ed. São Paulo: RT, 2001.

TUCCI, Rogério Lauria e outro. **Devido Processo Legal e Tutela Jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.