

4. TÉCNICAS

O DANO NACIONAL/REGIONAL E A COMPETÊNCIA TERRITORIAL NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

ANTÔNIO SÉRGIO ROCHA DE PAULA

Procurador de Justiça do Estado de Minas Gerais

Nos últimos anos, na tutela dos interesses metaindividuais, nota-se a propositura de ações civis públicas de âmbito nacional ou regional nas comarcas do interior dos Estados, ao que parece, fundamentadas na nova redação dada ao art. 16 da Lei de Ação Civil Pública – LACP pelo art. 2º da Lei nº 9.494, de 10.09.1997, segundo o qual a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do prolator.

Nessas ações, têm sido formulados pedidos com abrangência local, incluindo os municípios que integram a comarca, regional, atingindo todo o Estado ou determinada região, ou nacional, compreendendo todo o País. O equívoco desse procedimento é manifesto e contraria toda a filosofia dos processos coletivos, destinados justamente a resolver, de forma centralizada, os conflitos de interesses, ao invés de pulverizá-los em várias demandas, exigindo múltiplas respostas jurisdicionais quando uma só poderia ser suficiente.

Com efeito, a competência territorial nas ações coletivas nas quais o dano for de âmbito regional ou nacional é a da Capital do Estado ou do Distrito Federal, nos termos do art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor – CDC. Essa norma especial do CDC não foi alterada pelo citado art. 16 da LACP, como ensina o magistério de Grinover (2005, p. 921):

Afirmar que a coisa julgada se restringe aos ‘limites da competência do órgão prolator’ nada mais indica do que a necessidade de buscar a especificação dos limites legais da competência: ou seja, os parâmetros do art. 93 do CDC, que regula a competência territorial nacional e regional para os processos coletivos.

Da mesma forma, o art. 16 da LACP deverá ser lido em conjunto com os três incisos do art. 103 do CDC, que dispõem sobre a coisa julgada nas ações coletivas e não sofreram alteração (GRINOVER, 2005, p. 921). Não é por outra razão que o Superior Tribunal de Justiça – STJ, mesmo depois da alteração introduzida pela Lei nº 9.494/97¹ ao art. 16 da LACP, em sucessivos julgados, tem reconhecido a plena vigência do disposto no art. 93, II, do CDC nas hipóteses em que o dano tiver âmbito nacional ou regional.

A divergência, inicialmente existente no STJ no sentido de que o foro do Distrito Federal teria exclusividade para o julgamento de ação civil pública de âmbito nacional (BRASIL, 1999) restou superada, ao argumento de que o art. 93, II, do CDC, ao se referir à Capital

¹ Essa Lei é produto da conversão da Medida Provisória nº 1.570, de 26.03.1997.

do Estado e ao Distrito Federal, invoca competências territoriais concorrentes, devendo ser analisada a questão considerando-se que a Capital do Estado e o Distrito Federal estão em planos iguais, sem conotação específica para o Distrito Federal (BRASIL, 2000a, 2000b, 2001a, 2002a, 2002b). No entanto, os dois posicionamentos reconhecem a eficácia do art. 93, II, do CDC.

A 4ª Turma, no entanto, refletindo a divergência existente no STJ sobre a exclusividade do foro do Distrito Federal para o julgamento de ação civil pública de âmbito nacional, no julgamento de recursos especiais (BRASIL, 2001c, 2002b) interpostos em ações civis públicas de âmbito nacional, limitou a eficácia *erga omnes* da sentença aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário. Da análise desses precedentes, extrai-se que o STJ tem sabido discernir entre competência e coisa julgada e tem julgado normalmente as ações civis públicas em que o dano é de âmbito regional ou nacional.² Aliás, com toda razão, Nery Júnior e Nery (apud MAZZILLI, 2002, p. 215) criticavam, há muito, a alteração promovida pela Lei nº 9.494/97 ao art. 16 da LACP:

Confundiram-se os limites subjetivos da coisa julgada *erga omnes*, isto é, quem são as pessoas atingidas pela autoridade da coisa julgada, com jurisdição e competência, que nada têm a ver com o tema. Pessoa divorciada em São Paulo é divorciada no Rio de Janeiro. Não se trata de discutir se os limites territoriais do juiz de São Paulo podem ou não ultrapassar seu território, mas quem são as pessoas atingidas pela sentença paulista.

Não é a descrição do dano na inicial ou a limitação do pedido a uma determinada comarca que caracterizam o dano como de âmbito local, regional ou nacional. Os danos locais são mais restritos, assevera a Grivover (2005, p. 878):

[...] em razão da circulação limitada de produtos ou da prestação de serviços circunscritos, os quais atingirão pessoas residentes num determinado local. Mas o produto ou serviço pode acarretar prejuízos de dimensões mais amplas, atingindo pessoas espalhadas por uma inteira região ou por todo o território nacional. Nesse caso, a determinação da competência territorial faz-se pelo foro da capital do Estado ou do Distrito Federal (inc. II do art. 93).

Aliás, essa limitação do âmbito do pedido, versando a espécie sobre dano regional ou nacional, configura hipótese de inépcia da inicial, porquanto a conclusão não decorrerá da narração dos fatos. (art. 295, I c/c parágrafo único, II, do CPC). O que significa dizer que o direito atua no mundo real. Os danos de âmbito regional ou nacional só poderão ensejar pedidos que alcancem pessoas espalhadas por uma determinada região ou por todo o território nacional.

Há, ainda, outro obstáculo intransponível ao ajuizamento dessas ações civis públicas,

² A jurisprudência do extinto Tribunal de Alçada do Estado de Minas Gerais nunca limitou o alcance de sentença proferida em ação civil pública em que o dano era de âmbito nacional ou regional (MINAS GERAIS, 2004, 2001a, 2001b).

pleiteando a reparação do regional ou nacional, nas comarcas do interior dos Estados, qual seja: o art. 93, II, do CDC encerra regra de competência territorial, porém, absoluta. Com efeito, a determinação da competência territorial é feita pelo critério do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, o que vai coincidir, na maioria das vezes, com o domicílio das vítimas e da sede dos entes e pessoas legitimadas, facilitando-se o acesso à Justiça. Essa regra de competência territorial, no entanto, não se sujeita às regras do Código de Processo Civil – CPC, como aconteceria se se tratasse de competência relativa. É que o art. 2º da Lei nº 7.347/85, como ensina Grinover (2005, p. 879):

[...] 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 [...] aplicável ao CDC por força do art. 90 deste, confere a competência territorial natureza absoluta, ao disciplinar o gênero da competência funcional (uma das modalidades da competência absoluta).

No mesmo sentido, também afirmando se tratar de competência absoluta, Mazzilli (2002, p. 208) cita outros doutrinadores. Na citada jurisprudência do STJ, não há discrepância sobre esse posicionamento. (BRASIL, 1999, 2000a, 2001a). Aliás, a declaração de ofício dessa incompetência absoluta do Juízo Estadual de Comarca do interior para a ação civil pública, cujo dano era de âmbito nacional, verificou-se no julgamento do Recurso Especial (BRASIL, 2001b)³.

Ora, se a competência territorial prevista no art. 93, II, do CDC tem natureza absoluta, os juízos das comarcas de interior dos Estados são absolutamente incompetentes para processar e julgar essas ações civis públicas para a reparação do dano de âmbito regional ou nacional. Essas ações – e a própria investigação se o autor for o Ministério Público – deverão ser propostas nas comarcas da Capital dos Estados ou no Distrito Federal, aplicando-se as regras do CPC aos casos de competência concorrente.

Finalizando, registre-se que limitar a abrangência da coisa julgada nas ações civis públicas significa multiplicar demandas, repita-se, contrariando toda filosofia do processo coletivo. A ninguém interessa a disseminação de ações coletivas entre os diversos órgãos judiciários. Tem, portanto, procedência a crítica formulada no voto proferido no Conflito de Competência (BRASIL, 2000b):

Uma das críticas feitas ao Judiciário é a de que, ao surgir uma ação massificada, com interessados em diversos lugares do País, surgem ações em milhares de comarcas, com tutelas antecipadas, liminares, decisões interlocutórias deferidas, cassadas, uma no Rio, outra no Amazonas, é um festival. Às vezes, é um Juiz da Paraíba que dá uma decisão que vale para todo o País, etc. Essa é a realidade.

Quando temos uma lei a permitir interpretação que daria solução razoável para o caso, unificando o foro, deixamos a lei de lado, e perdemos a oportunidade de adaptá-la.

³ No mesmo sentido já decidiu o extinto TAMG (MINAS GERAIS, 2002).

Bibliografia

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 28003/RJ. Relator: Min. Nilson Naves. Brasília, 24 de novembro de 1999.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 17533/DF. Relator: Min. Carlos Alberto Menezes Direito. Brasília, 13 de setembro de 2000a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 26842/DF. Relator: Min. César Asfor Rocha. Brasília, 10 de outubro de 2001a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 21338/DF. Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar. Brasília, 8 de maio de 2002a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 17532/DF. Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar. Brasília, 29 de fevereiro de 2000b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 218492/ES. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins. Brasília, 2 de outubro de 2001b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 253589/SP. Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar. Brasília, 16 de agosto de 2001c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 293407/SP. Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar. Brasília, 22 de outubro de 2002b.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentário pelos autores do anteprojeto. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MINAS GERAIS. Tribunal de Alçada. Agravo de Instrumento nº 439.911-1. Relator: Juiz Roberto Borges e Oliveira. Belo Horizonte, 19 de outubro de 2004.

MINAS GERAIS. Tribunal de Alçada. Acórdão nº 321262-3. Relator: Juíza Jurema Brasil Marius. Belo Horizonte, 28 de março de 2001a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Alçada. Acórdão nº 3314725. Relator: Juíza Teresa Cristina da Cunha Peixoto. Belo Horizonte, 8 de maio de 2001b.

MINAS GERAIS. Tribunal de Alçada. Agravo de Instrumento nº 3670982. Relator: Juiz Alberto Vilas Boas. Belo Horizonte, 20 de outubro de 2002.