

A COMPETÊNCIA PARA PROCESSAR E JULGAR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO BRASIL

Pedro Gomes de Queiroz¹

Resumo: O presente conceitua a competência judiciária, apresenta os critérios utilizados pela lei para definir a competência dos diversos órgãos jurisdicionais, trata da competência da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho e da Justiça estadual para processar e julgar as ações civis públicas e defende uma interpretação do art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor conforme ao princípio da competência adequada.

Palavras-Chave: Princípio do juiz natural. Critérios de determinação da competência. Ação civil pública. Competência quando o ilícito ou o dano for nacional ou regional. Princípio da competência adequada.

Abstract: This article define judicial jurisdiction, presents the criteria used by the law to define the jurisdiction of the various courts, deals with the jurisdiction of the Federal Justice, Labor Justice and state courts to prosecute class actions and advocates an interpretation of art. 93, II, of the Code of Consumer Protection in accordance with the principle of adequate jurisdiction.

Keywords: One's right to be judged by his peers or by the law of the land. Criteria for determining jurisdiction. Class action. Competence when the offense or damage is national or regional. Forum non conveniens.

¹ Doutor e mestre em Direito Processual pela UERJ. Especialista em Direito Processual Civil pela PUC-Rio. Bacharel em Direito pela PUC-Rio. Advogado. Ex-professor de Prática do Processo Civil da UFRJ e da PUC-Rio.

Sumário: 1. Introdução. 2. Critérios de determinação da competência. 3. Percurso para definição da competência no caso concreto. 4. Competência relativa e absoluta. 5. Competência exclusiva e concorrente. 6. Competência territorial absoluta para o processo e julgamento da ação civil pública. 7. Competência da justiça federal e da justiça do trabalho para processar e julgar a ação civil pública. 8. Inexistência de competência originária de tribunais para o processo e julgamento das ações civis públicas de improbidade administrativa. 9. Competência quando o ilícito ou o dano for nacional ou regional. 10. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO



doutrina conceitua a jurisdição ora como função judicante², ora como o poder de exercê-la. Utilizando a palavra nesta acepção, podemos dizer que todo órgão jurisdicional, seja monocrático ou colegiado, está investido de jurisdição, ou seja, tem o poder de atuar a vontade concreta da lei na justa composição da lide ou na proteção de direitos subjetivos. Entretanto, com o fim de otimizar ou, ao menos, viabilizar o exercício da função jurisdicional como um todo, a lei estabelece limites dentro dos quais esta pode e deve ser exercida por cada órgão jurisdicional, instituindo uma divisão de trabalho entre os juízos. A competência é essa fração da jurisdição que, de acordo com critérios legais, incumbe a cada juízo e corresponde à sua esfera de atuação. Pode-se dizer que a competência é a medida da jurisdição conferida a determinado órgão³. Positivamente, a competência

² Nesse sentido, CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processua Civil*. v. 2. Tradução do original italiano - 2ª edição de 1935 - por Paolo Capitanio. Com anotações do Prof. Enrico Tullio Liebman. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000, p. 8: “Pode definir-se a jurisdição como a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la praticamente efetiva”.

³ GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro:

atribui o poder jurisdicional, “negativamente o delimita. Daí definir-se a competência como a delimitação do exercício legítimo do poder jurisdicional”⁴.

O instituto da competência tem por fim a concretizar a garantia fundamental do juiz natural, consagrada pelo art. 5º, LIII, CRFB/1988, segundo o qual, “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”, e pelo art. 5º, XXXVII, CRFB/1988, *in verbis*: “não haverá juízo ou tribunal de exceção”, já que, ao definir, de forma prévia, qual juízo terá competência para julgar determinado tipo de causa, a lei impede a escolha arbitrária de um determinado órgão jurisdicional para julgar determinado réu, com o objetivo de prejudicá-lo ou de favorecê-lo em relação aos demais jurisdicionados.

A investidura do órgão estatal na jurisdição é um pressuposto subjetivo de existência do processo judicial. Já a competência não é nem um pressuposto de existência, nem de validade deste processo, mas, tão somente, um pressuposto para a decisão do mérito da demanda, uma vez que, sendo incompetente, o juiz não deverá proferir uma sentença terminativa, extinguindo o processo sem resolução do mérito, mas sim prolatar uma decisão interlocutória, declarando a sua incompetência e determinando a remessa dos autos ao juízo competente, nos termos do art. 64, §3º, CPC. Além disso, o juízo somente deve declarar, de ofício, a incompetência absoluta, mas não pode fazê-lo em relação à incompetência relativa⁵. Assim, caso o réu deixe de alegar a

Forense, 2015, p. 69 e 123. MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 233-234. LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. 3. ed. v. I. Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. Tradução da 4. ed. do *Manuale di Diritto Processuale Civile*, Milão: Giuffrè, 1980. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 81; CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 71.

⁴ BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 219, p. 13-41, mai. 2013.

⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. Enunciado n.º 33, da Súmula do STJ. Data do julgamento: 24/10/1991. DJ 29/10/1991 p. 15312. RSTJ vol. 33 p. 379. RT vol. 672 p. 195. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 jun. 2018:

incompetência relativa em preliminar de sua contestação, deixando, também o Ministério Público de fazê-lo nas causas em que atuar, a competência relativa será prorrogada (art. 65, CPC)⁶. Por outro lado, por expressa previsão do art. 64, §4º, CPC, que se baseia no princípio constitucional do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CRFB/1988), salvo decisão judicial em sentido contrário, a decisão de mérito indevidamente proferida por juízo absolutamente incompetente têm os seus efeitos conservados até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente. Importa salientar que o CPC/2015 não reproduziu a disposição do art. 113, §2º, CPC/1973, segundo a qual: “Declarada a incompetência absoluta, somente os atos decisórios serão nulos”.

2. CRITÉRIOS DE DETERMINAÇÃO DA COMPETÊNCIA

Tendo em consideração o direito italiano de sua época, Giuseppe Chiovenda organizou os critérios de fixação “da competência em três grupos: a) objetivo, englobando o valor da causa, a natureza da causa (competência por matéria) e a qualidade das pessoas litigantes”; b) funcional, tendo em consideração as funções que cada órgão jurisdicional deve exercer em uma mesma causa; “c) territorial, relacionado com a área geográfica atribuída a cada” juízo. Quanto a esta classificação, pode-se questionar se a competência em razão da pessoa estaria adequadamente compreendida no grupo objetivo ou se constituiria, na realidade, ela própria, um critério subjetivo⁷. Não

“A incompetência relativa não pode ser declarada de ofício”.

⁶ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 234.

⁷ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 235-236. CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. v. 2. Tradução do original italiano - 2ª edição de 1935 - por Paolo Capitanio. Com anotações do Prof. Enrico Tullio Liebman. 2. ed. Campinas: Bookseller,

obstante, é preciso mencioná-la pela influência que exerceu sobre a doutrina brasileira⁸.

De acordo com a regra da competência sobre a competência, compete ao juízo para o qual for endereçada a demanda, analisar a sua competência para conhecer desta⁹. A decisão

2000, p. 184 e 185: “Compreende-se sobretudo no estudo da competência o exame dos critérios pelos quais é determinada. Conforme o art. 67, Código de Processo Civil, a competência ‘é determinada por matéria ou valor, por território, por conexão ou continência de causa’. Ao influxo, porém, das afinidades correntes entre os vários critérios e sua diversa importância, melhor se agrupam desta forma: 1º - Critério objetivo. 2º - Critério funcional. 3º - Critério territorial. Extraí-se o critério objetivo ou do valor da causa (competência por valor) ou da natureza da causa (competência por matéria). O critério extraído da natureza da causa refere-se, em geral, ao conteúdo especial da relação jurídica em lide (exemplos: questões de impostos; ações possessórias; questões de falsidade). A qualidade das pessoas litigantes já teve grande importância na formação de jurisdições especiais (privilegiadas); mas hoje, por si só, não influi mais na competência do juiz, salvo em casos excepcionadísimos. O critério funcional extraí-se da natureza especial e das exigências especiais das funções que se chama o magistrado a exercer num processo. Tais funções podem repartir-se entre diversos órgãos na mesma causa (assim, há juízes de primeiro grau e segundo grau, juízes da cognição, juízes da execução), ou devem confiar-se ao juiz de dado território, em vista, exatamente, de suas exigências, abrindo lugar a uma competência em que o elemento funcional concorre com o territorial. O critério territorial relaciona-se com a circunscrição territorial (sede) designada à atividade de cada órgão jurisdicional. As várias causas da mesma natureza são designadas a juízes do mesmo tipo, com sede, entretanto, em lugares diversos, e a designação depende de circunstâncias várias, ou do fato de residir o réu em determinado lugar (*forum domicilii, forum rei*), ou de haver-se contraído a obrigação em dado lugar (*forum contractus*), ou de achar-se em dado lugar o objeto da lide (*forum rei sitae*).”.

⁸ GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 129-135, por exemplo, adota a mesma classificação de Chiovenda.

⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil*. v. 2. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 63: “Regra da competência sobre a competência. Essa regra é a que baliza toda a verificação e os incidentes a respeito da competência. De acordo com essa regra (chamada pelos alemães de *kompetenz-kompetenz* [ROSENBERG, Leo; SCHWAB, Karl Heinz; GOTTWALD, Peter. *Zivilprozessrecht*. 17. ed. München: C. H. Beck, 2010. p. 55]), todo juiz tem competência para apreciar sua própria competência para examinar determinada causa. Trata-se de decorrência inevitável da cláusula que outorga ao magistrado da causa o poder de verificar a satisfação dos pressupostos processuais (ou mais propriamente, os requisitos para concessão da tutela jurisdicional do direito). Se a competência é um desses pressupostos, é natural que o juiz da causa tenha o poder de decidir (ao menos em uma primeira análise) sobre sua competência.

interlocutória por meio da qual o juízo declara sua incompetência e determina a remessa dos autos ao juízo competente é irrecurável, já que não é encontrada entre aquelas do rol taxativo do art. 1.015, CPC, que podem ser recorridas por agravo de instrumento. Assim, o réu pode impugnar tal decisão por mandado de segurança ou aguardar o pronunciamento do juízo para o qual foram remetidos os autos sobre a sua própria competência. Caso este venha a se considerar incompetente para conhecer da causa, deve apontar o juízo que entende competente. Se vier a indicar o juízo que primeiro declinou da competência, deverá suscitar o conflito negativo de competência perante o tribunal competente para apreciá-lo (art. 66, II, parágrafo único, CC).

A qualidade das pessoas litigantes é o principal e tradicional critério de determinação de competência da Justiça Federal, no Brasil (art. 109, CRFB/1988). Também é utilizado para a fixação da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública (art. 2º, Lei 12.153/2009) e das Varas de Fazenda Pública da justiça estadual.

O valor da causa é utilizado para a determinação da competência dos Juizados Especiais Cíveis (art. 3º, I, Lei 9.099/1995), dos Juizados Especiais Federais (art. 3º, caput, Lei 10.259/2001), dos Juizados Especiais da Fazenda Pública (art. 2º, caput, Lei 12.153/2009). Enquanto no primeiro caso, trata-se de critério de competência relativa, podendo o autor optar por endereçar a sua ação à vara cível, nas comarcas onde esta existe, nos dois últimos, o valor da causa é critério de fixação de competência absoluta. Assim, tendo a causa valor de até sessenta salários mínimos e havendo Juizado Especial Federal ou Juizado Especial da Fazenda Pública instalado no foro, o autor deverá, necessariamente endereçar sua petição inicial a esses. Entretanto, os Juizados Especiais não têm competência para processar

Evidentemente, essa análise, feita pelo magistrado a respeito de sua competência (ou sobre a ausência dela), não vincula outros juízes, mesmo porque também esses detêm idêntica prerrogativa”.

e julgar demandas sobre direitos difusos, coletivos, ou individuais homogêneos, nem ações por improbidade administrativa (art. 3º, §1º, I, Lei 10.259/2001 e art. 2º, §1º, I, Lei 12.153/2009).

O critério de atribuição da competência baseado na matéria tem por fim a racionalização da administração da justiça, já que ao especializar certos órgãos jurisdicionais no julgamento de certos tipos de causas, torna-os mais eficientes, além de distribuir o trabalho de forma equitativa entre os juízos, de forma a equalizar a duração dos feitos¹⁰.

A especialização deve ser proporcional à demanda pelo serviço judiciário em determinada comarca ou subseção judiciária. Assim, em uma comarca do interior, de primeira entrância, onde relativamente poucas ações são ajuizadas por mês e onde existe um pequeno acervo de processos, poderá haver um único juízo estadual, já que o juiz e os serventuários que lhe dão apoio conseguirão realizar o trabalho sem que haja prejuízo para os jurisdicionados. Por outro lado, a baixa demanda pelo serviço judiciário não justifica a instalação de uma estrutura judiciária maior e mais complexa naquela comarca¹¹.

Em comarcas de segunda entrância, onde a população e o número de processos são maiores, a manutenção da eficiência e da qualidade da atividade jurisdicional exige a instalação de dois ou mais juízos e a especialização destes no julgamento de determinadas matérias de competência da própria justiça estadual. Assim, poderá haver, por exemplo, um juízo especializado no julgamento de causas criminais e outro com competência residual (cível)¹².

A complexidade da organização judiciária cresce na proporção da população e da demanda pelo serviço judiciário.

¹⁰ GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 123.

¹¹ GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 123-124.

¹² GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 124.

Assim, na comarca da capital do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, há varas: cíveis; de família; de fazenda pública; de órfãos e sucessões; empresariais; criminais; além de uma vara de registros públicos; uma de execuções penais; uma da infância, da juventude e do idoso e uma da infância e da juventude.

O critério funcional pode estar relacionado à estrutura hierárquica do Poder Judiciário. Assim, em um mesmo processo, existem órgãos jurisdicionais de primeiro grau, com competência funcional para proferir a decisão de saneamento e organização do processo, para instruir a causa e proferir a sentença, e órgãos jurisdicionais de segundo grau, que têm competência funcional para julgar recursos como a apelação e o agravo de instrumento, caso esses venham a ser interpostos e para apreciar a remessa necessária, nas hipóteses do art. 496, CPC. Existem, ainda, os órgãos jurisdicionais dos Tribunais Superiores, que têm competência funcional para julgar os recursos especial e extraordinário, eventualmente interpostos. A competência funcional-recursal tem por objetivo a preservação da estrutura hierárquica e piramidal do Poder Judiciário, na qual os órgãos jurisdicionais de primeira instância, mais numerosos e compostos por magistrados menos experientes são, em regra, os primeiros a conhecer das ações ajuizadas. Com exceção das hipóteses mais relevantes, estabelecidas na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais, e nas leis, os órgãos jurisdicionais de segunda instância, menos numerosos, e compostos por magistrados mais experientes do que os de primeira instância, somente conhecem das causas, em sede recursal, caso a parte sucumbente ou um terceiro juridicamente interessado venha a interpor recurso contra a decisão de primeiro grau. Já os órgãos jurisdicionais dos Tribunais Superiores, menos numerosos do que os de segunda instância e compostos por magistrados mais experientes do que os de segundo grau, não conhecem de questões de fato, mas apenas de questões de direito, quando interposto recurso contra decisão de algum órgão jurisdicional de segunda instância e, no

caso do STF, quando interposto recurso contra decisão do STJ. Exceções a esta regra são os casos de competência originária dos Tribunais Superiores, expressamente previstos pela Constituição Federal, e o recurso ordinário para o STJ interposto contra a decisão do juízo federal de primeira instância que julgar causa em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País (art. 109, II, CRFB/1988 c/c art. 105, II, “c”, CRFB/1988)¹³.

O critério funcional também pode estar relacionado às

¹³ GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 124-125. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A expressão “competência funcional” na lei da ação civil pública. In: *Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 248-249: “O conceito de ‘competência funcional’ foi forjado, ao que tudo indica, pela doutrina processual alemã de fins do século XIX. Ele aparece, com perfeita nitidez, em exposição clássica do processo civil, (Referimo-nos ao *Handbuch des Deutschen Zivilprozessrechts* (grafia da época) de Wach, de 1885...) onde se lê que ‘a limitação funcional da competência consiste em atribuir determinadas funções distintas numa mesma causa a órgãos competentes para conhecer dela em razão da matéria e do lugar’, e que a finalidade de tal limitação ‘é (...) a cooperação de diferentes órgãos numa mesma causa’. Acrescenta o autor que a ‘manifestação mais importante’ desse critério ‘é o escalonamento hierárquico dos órgãos judiciais em órgãos de primeira instância e órgãos de instância superior, chamados tribunais recursais’. Não respeita ao critério funcional a ‘limitação espacial’ da competência; dizendo de outro modo, a competência funcional não se determina em razão de elemento topológico (ou geográfico) relevante para a escolha do foro em que se deve propor a ação. Ela entra em jogo depois da propositura, no curso do processo, à medida que neste se exercitem atribuições diferentes, as quais podem ser conferidas a órgãos também diferentes (por exemplo, juízos de primeiro e de segundo grau). [...] O conceito de competência funcional assim fixado subsiste sem alteração na moderna literatura alemã. A mais completa exposição sistemática do processo civil tedesco esclarece, logo no início do capítulo dedicado ao tema, que a *funktionelle Zuständigkeit* se determina ‘mediante a espécie de atividade que o órgão judicial deve exercitar na causa situada no círculo dos assuntos que lhe cabem’. Adiante, esclarece: “A competência funcional reparte as diversas funções jurisdicionais na mesma causa entre diferentes órgãos judiciais e limita as funções de um órgão em relação às dos outros que atuam na mesma causa?”. WACH, Adolf. *Handbuch des Deutschen Zivilprozessrechts*. Band I. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1885, p. 392-395. Disponível em: <[http://dlib-pr.mpier.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/"217697_00000001.gif"](http://dlib-pr.mpier.mpg.de/m/kleioc/0010/exec/bigpage/)>. Acesso em: 04 jul. 2018.

funções que cada juízo desempenha em relação a uma mesma causa, no primeiro grau de jurisdição, podendo haver um juízo com competência funcional para a cognição e outro para a execução. É o que ocorre, por exemplo, no caso da liquidação e execução individual da sentença condenatória genérica proferida em ação civil pública de responsabilidade por danos individuais homogêneos, que pode ser proposta no foro do domicílio do liquidante/exequente, ainda que este seja distinto do foro do processo de conhecimento, tendo em vista o disposto no art. 98, §2º, I, CDC c/c art. 101, I, CDC¹⁴. Outro exemplo é o do juízo cível que tem competência funcional para a liquidação e/ou execução da sentença penal condenatória transitada em julgado.

No caso da “competência para o cumprimento das cartas rogatórias, de ordem e precatórias, incluindo-se nestas últimas a chamada execução por carta, em que, na realidade, podem ser deprecadas a penhora, a avaliação e a arrematação”, o critério funcional concorre com o territorial¹⁵. Nesses casos, como o critério de atribuição da competência, além de territorial, é também funcional, a competência não pode ser derogada por convenção das partes.

Os critérios territoriais de distribuição da competência têm por fim facilitar o acesso ao Judiciário e o exercício do direito de defesa das partes, já que ao atribuir a competência a determinado juízo localizado próximo da residência ou do domicílio do jurisdicionado, evita que este tenha que se deslocar por grande distância para acessar o juízo competente. Da mesma forma, ao conferir a competência ao órgão jurisdicional mais próximo dos bens, fatos, ou atos a que a demanda se refere,

¹⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 891.

¹⁵ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 236.

facilita a produção das provas¹⁶. Adotam critérios territoriais, por exemplo: os arts. 46 a 53, CPC; o art. 101, I, CDC; o art. 2º, Lei 7.347/1985; o art. 209, Lei 8.069/1990; e o art. 80, Lei 10.741/2003.

3. PERCURSO PARA DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA NO CASO CONCRETO.

O autor da demanda deve, inicialmente, verificar se esta se encontra dentro dos limites da jurisdição nacional, isto é, se corresponde a uma das hipóteses de competência internacional concorrente (arts. 21 e 22, CPC) ou exclusiva (art. 23, CPC) da autoridade judiciária brasileira. Em caso afirmativo, passa a averiguar a competência interna. Deve primeiro verificar se a ação se encaixa em algum caso de competência originária do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, CRFB/1988), ou do Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, CRFB/1988). Em caso negativo, deve indagar se a sua causa constitui hipótese de competência de algum dos ramos especializados do Poder Judiciário brasileiro: Justiça do Trabalho (art. 114, CRFB/1988), Justiça Eleitoral, Justiça Militar (art. 124, CRFB/1988), ou Justiça Federal (art. 109, CRFB/1988). A competência da justiça estadual é residual, ou seja, é encontrada por exclusão. Encontrado o ramo do Poder Judiciário que tem competência para conhecer da ação (Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça Federal, ou Justiça estadual), o demandante deve verificar se o feito é da competência originária de algum dos tribunais que integram esse ramo. Não se configurando hipótese de competência originária, a ação deve ser proposta na primeira instância. Neste caso, o autor deve localizar o foro que tem competência territorial para processar e julgar a sua demanda, de acordo com as regras aplicáveis ao seu caso, que podem ser encontradas no

¹⁶ GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 124.

Código de Processo Civil (art. 46 a 53), em leis especiais (v. g. art. 2º, Lei 7.347/1985), e ainda na Constituição Federal (art. 109, §§1º a 3º). Encontrado o foro competente, o demandante deve verificar se as normas de organização e divisão judiciária estabelecem juízos especializados para conhecer da matéria de sua demanda, como, por exemplo, vara de Fazenda Pública, de execução fiscal, previdenciária, de família, etc., ou se, por exclusão, a competência é da vara cível. Havendo mais de um juízo competente no mesmo foro para conhecer da mesma matéria, a petição inicial será livremente distribuída a um destes (arts. 284 e 285, CPC). A distribuição torna o juízo prevento (art. 59, CPC) e a competência é estabelecida pela prevenção. Caso os juízos concorrentemente competentes estejam situados em diferentes foros, a competência também será definida pela prevenção, sendo prevento o juízo para o qual a ação foi destinada em primeiro lugar. A distribuição e a prevenção definirão a competência não somente do juízo, como também do juiz, já que as demandas devem ser distribuídas, de forma alternada e equitativa, entre o juiz titular e o(s) substituto(s) de uma determinada vara¹⁷.

O art. 24, caput, CRFB/1988, restringe a competência da Justiça Militar ao processo e julgamento dos crimes militares definidos em lei. Assim, este ramo do Judiciário não tem qualquer competência cível, não podendo, portanto, processar e julgar ações civis públicas.

A Constituição de 1988 não disciplina a competência da Justiça Eleitoral, de forma completa, limitando-se a dispor que “o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude” (art. 14, §10º, CRFB/1988) e que tal competência será definida por lei complementar (art. 121, caput, CRFB/1988). Entretanto,

¹⁷ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 237.

como a referida lei complementar ainda não foi editada, a doutrina acorda que as disposições do Código Eleitoral devem ser levadas em consideração para tal fim. Há quem defenda que, embora o Código Eleitoral seja uma lei ordinária, foi recepcionado pela Constituição Federal como lei complementar quanto a esse tema¹⁸.

A competência para processar e julgar ação civil pública sobre poluição visual provocada por campanha política é da Justiça Estadual, a qual incumbe, em regra, a tutela do meio ambiente, já que não existe, nesta hipótese, qualquer questão de Direito Eleitoral que atraia a competência da Justiça Eleitoral¹⁹.

¹⁸ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 64.

¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. CC 113.433/AL, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, 1ª Seção, j. 24/08/2011, DJe 19/12/2011. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 13 jul. 2018. Ementa: “ADMINISTRATIVO. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROPAGANDA ELEITORAL. DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. AUSÊNCIA DE MATÉRIA ELEITORAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. A Justiça Eleitoral, órgão do Poder Judiciário brasileiro (art. 92, V, da CF), tem seu âmbito de atuação delimitado pelo conteúdo constante no art. 14 da CF e na legislação específica. 2. “As atividades reservadas à Justiça Eleitoral aprisionam-se ao processo eleitoral, principiando com a inscrição dos eleitores, seguindo-se o registro dos candidatos, eleição, apuração e diplomação, ato que esgota a competência especializada (art. 14, parágrafo 10, CF)” (CC 10.903/RJ). 3. In casu, sobressai a incompetência da justiça eleitoral, uma vez que não está em discussão na referida ação civil pública direitos políticos, inelegibilidade, sufrágio, partidos políticos, nem infração às normas eleitorais e respectivas regulamentações, isto é, toda matéria concernente ao próprio processo eleitoral. 4. A pretensão ministerial na ação civil pública, voltada à tutela ao meio ambiente, direito transindividual de natureza difusa, consiste em obrigação de fazer e não fazer e, apesar de dirigida a partidos políticos, demanda uma observância de conduta que extrapassa período eleitoral, apesar da maior incidência nesta época, bem como não constitui aspecto inerente ao processo eleitoral. 5. A ação civil pública ajuizada imputa conduta tipificada no art. 65 da Lei 9.605/98 em face do dano impingido ao meio ambiente, no caso especificamente, artificial, formado pelas edificações, equipamentos urbanos públicos e comunitários e todos os assentamentos de reflexos urbanísticos, conforme escólio do Professor José Afonso da Silva. Não visa delimitar condutas regradas pelo direito eleitoral; visa tão somente a tutela a meio ambiente almejando assegurar a função social da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182 da Constituição Federal. 6. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Maceió - AL, ora suscitado.”. No mesmo sentido, DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito*

4. COMPETÊNCIA RELATIVA E ABSOLUTA

Enquanto a competência relativa pode ser modificada pela eleição de foro pelas partes, pelo fenômeno da prorrogação, pela conexão ou pela continência, a competência absoluta não pode ser modificada.

O art. 62, CPC, traz os critérios de determinação da competência absoluta, ao estabelecer que: “A competência determinada em razão da matéria, da pessoa ou da função é inderrogável por convenção das partes.”. Já o art. 63, caput, CPC, traz os critérios que, em regra, fixam a competência relativa, ao dispor que: “As partes podem modificar a competência em razão do valor e do território, elegendo foro onde será proposta ação oriunda de direitos e obrigações.”. Entretanto, em algumas hipóteses, expressamente previstas pela lei, como a dos Juizados Especiais Federais (art. 3º, §3º, Lei 10.259/2001), a dos Juizados Especiais da Fazenda Pública (art. 2º, §4º, Lei 12.153/2009), a das demandas de nunciação de obra nova, a das ações de divisão e demarcação de terras, a das demandas fundadas em posse, propriedade, servidão, ou direito de vizinhança (art. 47, CPC) e a das ações civis públicas, o critério territorial determina competência absoluta, que não pode ser derogada por convenção das partes. Nesses casos, não há concorrência entre o critério territorial e o funcional, decorrendo a competência absoluta unicamente da expressa previsão legal²⁰.

Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 161.

²⁰ Em sentido contrário, LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil.* v. 1. 3. ed. Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. Tradução da 4. ed. do *Manuale di Diritto Processuale Civile*, Milão: Giuffré, 1980. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 93: “A competência por território distribui as causas entre os muitos juízes de igual tipo, com dois objetivos principais: facilitar e tornar mais cômoda a defesa das partes, especialmente a do réu, e fazer com que, em determinadas categorias de controvérsias, o processo corra perante o juiz que, em razão do lugar em que tem sede, possa exercer suas funções da maneira mais eficiente. Há, por isso, duas espécies de competência territorial: quando a norma

5. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA E CONCORRENTE

Determinado foro terá competência exclusiva quando, em virtude de disposição legal, o réu puder pretender ser chamado perante este, com exclusão de qualquer outro. Haverá competência concorrente quando a lei a atribuir, simultaneamente, a mais de um foro ou juízo. Havendo mais de um juízo competente em um mesmo foro, o autor não poderá escolher a qual desses dirigirá a sua demanda, já que a competência será determinada pela livre distribuição que tem por fim a preservação da igualdade das partes. Contudo, a lei pode deixar ao autor a escolha dentre dois ou mais foros competentes, hipótese em que haverá competência concorrente eletiva. Já quando a lei atribuir a competência a um determinado foro na falta de outro, sem conferir ao demandante o direito de escolher um desses, a

se inspira no primeiro dos motivos acima, a competência pode ser prorrogada ou derogada pelas partes; mas, quando é inspirada no segundo, esta é improrrogável e inderrogável (competência territorial funcional) [CPC, art. 95].”. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 140-141, com razão, criticam a construção doutrinária de Liebman, baseada naquela de Chiovenda, acerca do critério territorial-funcional de determinação da competência: “O legislador brasileiro e parte da doutrina nacional adotam, em alguns momentos, a concepção chiovendiana, segundo a qual também se visualiza a competência funcional quando uma causa é confiada ao juiz de determinado território, pelo fato de ser a ele mais fácil ou mais eficaz exercer a sua função. Cria-se, então, uma competência territorial funcional (art. 47 do CPC; art. 2º, Lei nº 7.347/1985; art. 49, Lei nº 6.969/1981; art. 80, Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003). A justificação apresentada para a criação dessa categoria especial (híbrida) de critério de distribuição de competência prova demais: existe alguma regra de competência criada com a consciência de que o magistrado não exercerá da melhor maneira possível as suas funções? Por acaso podemos dizer que, quando se estabeleceu o foro do domicílio do réu como o genericamente competente (art. 46 do CPC), não objetivava o legislador que neste foro pudesse o magistrado exercer melhor as suas funções? O caso é de competência territorial, cujo desrespeito implica incompetência absoluta (excepcional, é verdade, à luz do art. 63 do CPC), semelhante ao regime do foro da situação da coisa, para as ações reais imobiliárias previstas na parte final do art. 47 do CPC.”.

competência concorrente será subsidiária²¹.

São casos de competência concorrente eletiva, por exemplo: quando o réu tem mais de um domicílio (art. 46, § 1º, CPC), caso em que o autor poderá propor sua ação fundada em direito pessoal ou em direito real sobre bens móveis no foro de qualquer dos domicílios; havendo dois ou mais réus com diferentes domicílios, hipótese na qual o autor poderá demandar contra ambos no foro de domicílio de qualquer deles (art. 46, §4º, CPC); nas ações fundadas em direito real sobre imóveis, o autor pode escolher entre o foro do imóvel e o do domicílio ou de eleição, se o litígio não recair sobre direito de propriedade, vizinhança, servidão, divisão e demarcação de terras e de nunciação de obra nova (art. 47, §1º, CPC); o exequente pode promover o cumprimento da sentença no juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição, no juízo do local onde se encontrem os bens sujeitos à execução, ou no juízo do local onde deva ser executada a obrigação de fazer ou de não fazer (art. 516, II, e parágrafo único, CPC); o autor/consumidor pode ajuizar a ação de responsabilidade civil do fornecedor de produtos e serviços no foro do seu domicílio ou naquele de domicílio do réu (art. 101, I, CDC c/c art. 46, CPC); a execução individual da sentença condenatória genérica proferida em ação civil pública de responsabilidade por danos individuais homogêneos pode ser proposta no juízo que a proferiu ou no foro do domicílio do liquidante/exequente, ainda que este seja distinto daquele (art. 98, §2º, I, CDC c/c art. 101, I, CDC); e as ações propostas em face da União, que podem ser “aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito

²¹ CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processua Civil*. v. 2. Tradução do original italiano - 2ª edição de 1935 - por Paolo Capitanio. Com anotações do Prof. Enrico Tullio Liebman. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000, p. 271-272. MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 238-239.

Federal” (art. 109, §2º, CRFB/1988) ²².

É caso de competência concorrente subsidiária, por exemplo: “a possibilidade de o réu ser demandado no domicílio do autor, quando aquele não tiver domicílio ou residência no País”, ou em qualquer foro, se o demandante também residir fora do Brasil (art. 46, §3º, CPC). Da mesma forma, se o autor da herança não possuía domicílio certo, é competente para o inventário, a partilha, a arrecadação, o cumprimento de disposições de última vontade, a impugnação ou anulação de partilha extrajudicial e para todas as ações em que o espólio for réu: “I - o foro de situação dos bens imóveis; II - havendo bens imóveis em foros diferentes, qualquer destes; e III - não havendo bens imóveis, o foro do local de qualquer dos bens do espólio”.

6. COMPETÊNCIA TERRITORIAL ABSOLUTA PARA O PROCESSO E JULGAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O art. 2º, Lei 7.347/1985, estabelece que as ações civis públicas devem ser “propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. A redação é imperfeita, primeiro porque a tutela dos interesses difusos e coletivos não pressupõe dano, podendo ser meramente inibitória, isto é, específica e destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou à remoção de seus efeitos concretos, nos termos do art. 497, parágrafo único, CPC. Assim, não necessariamente veiculará pedido de indenização por dano moral e/ou material. Por outro lado, a referência à “competência funcional”, existente no art. 2º, da Lei 7.347/1985, constitui equívoco do legislador, já que nada há de funcional no critério adotado pela lei, que, a despeito de ser territorial, constitui hipótese de competência absoluta. O legislador

²² GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 891.

equivocadamente se referiu à “competência funcional” com o objetivo de instituir uma hipótese de competência inderrogável por convenção das partes²³.

O art. 209, do Estatuto da Criança e do Adolescente, é melhor redigido, pois estabelece que as ações destinadas à proteção judicial dos direitos individuais, difusos e coletivos das crianças e dos adolescentes devem ser “propostas no foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou omissão, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores”, sem fazer menção à competência funcional. O mesmo pode ser dito acerca do art. 80, do Estatuto do Idoso, que estabelece a competência territorial absoluta do foro do domicílio do idoso para processar e julgar as demandas fundadas em direito difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos do idoso²⁴.

7. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA PROCESSAR E JULGAR A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A Justiça Federal terá competência absoluta para julgar a ação civil pública sempre que “a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto [...] as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”. Assim, por exemplo, quando a demanda for proposta pela União, por meio de sua Advocacia Geral, ou pelo Ministério Público Federal, ou quando for proposta em face da União, autarquia ou empresa pública federal. Quando ajuizada na justiça estadual e, no curso do processo, qualquer dessas pessoas intervier na condição de

²³ Nesse sentido, DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 141-142.

²⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 143-144.

assistente simples ou litisconsorcial, a competência passará a ser da Justiça Federal, devendo o juízo estadual declinar da competência e remeter os autos ao juízo federal competente. Em caso de litisconsórcio passivo facultativo, a simples existência de interesse jurídico da União, autarquia ou empresa pública federal, como no caso em que determinado bem da União sofre lesão ou ameaça de lesão em razão de ato praticado pelo réu, não basta para a fixação da competência da Justiça Federal, devendo haver a efetiva intervenção dessas pessoas no processo para que isso ocorra. Assim, por exemplo, a Justiça Estadual tem competência para processar e julgar tanto a ação individual, quanto a ação civil pública proposta contra empresa concessionária do serviço público de telecomunicações, fundada no Direito do Consumidor, quando a Anatel não é litisconsorte passiva necessária, assistente, nem oponente²⁵. Somente a manifestação da própria pessoa interessada deslocará a competência para a Justiça Federal, não podendo o juízo estadual declinar da competência de ofício. Caso entenda que o referido interesse existe, o juízo estadual deve citar a União, autarquia ou empresa pública federal para que, concordando com tal avaliação, integre a relação processual. Não obstante, o juízo estadual deve declinar da competência em favor de juízo federal preventivo, caso neste tramite demanda com a mesma causa de pedir, o mesmo réu e o mesmo pedido, ainda que a União, autarquia ou empresa pública federal não tenha intervindo no feito que tramita na justiça estadual, já que, nesse caso, as referidas pessoas já manifestaram seu interesse na causa, ainda que em outro processo²⁶. Não obstante, em

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante 27. Sessão Plenária de 18/12/2009. DJe nº 238 de 23/12/2009, p. 1. DOU de 23/12/2009, p. 1. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2018: “Compete à Justiça estadual julgar causas entre consumidor e concessionária de serviço público de telefonia, quando a Anatel não seja litisconsorte passiva necessária, assistente, nem oponente.”

²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. CC 144.922/MG, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, j. 22/06/2016, DJe 09/08/2016. Ementa: “PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AFORADAS NO JUÍZO ESTADUAL E NA

caso de litisconsórcio passivo necessário da União, de entidade autárquica ou de empresa pública federal, o juízo estadual deve declinar da competência de ofício e determinar a remessa dos autos ao juízo federal competente.

Em caso de grave violação de direitos humanos, não solucionada, em prazo razoável, pelas autoridades estaduais, o Procurador-Geral da República pode suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, com fundamento no art. 109, V-A, e §5º, CRFB/1988, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, com a finalidade de assegurar o cumprimento de

JUSTIÇA FEDERAL DE GOVERNADOR VALADARES/MG. ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO EM MARIANA/MG. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. DANOS SOCIOAMBIENTAIS. RIO DOCE. BEM PÚBLICO PERTENCENTE À UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FORO COMPETENTE. SITUAÇÃO DE MULTICONFLITUOSIDADE. IMPACTOS REGIONAIS E NACIONAL. CONEXÃO ENTRE AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETO DO CONFLITO E OUTRAS QUE TRAMITAM NA 12ª VARA FEDERAL DE BELO HORIZONTE/MG. PREVENÇÃO. APLICAÇÃO DA REGRA ESTABELECIDNA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. Conflito de competência suscitado pela empresa Samarco Mineração S.A. em decorrência da tramitação de ações civis públicas aforadas na Justiça Estadual e na Justiça Federal de Governador Valadares/MG, com o objetivo de determinar a distribuição de água mineral à população valadarense, em virtude da poluição do Rio Doce ocasionada com o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NA JUSTIÇA FEDERAL E ESTADUAL DE GOVERNADOR VALADARES/MG. 2. Conexão entre as ações civis públicas objeto do presente conflito, uma vez que em ambas se pretende suprir a população valadarense com a distribuição de água potável, além de determinar o monitoramento da água do Rio Doce na localidade. 3. Existentes decisões conflitantes relativas à mesma causa de pedir e mesmo pedido, já proferidas na Justiça Estadual e na Justiça Federal de Governador Valadares/MG, mostra-se imperioso o julgamento conjunto das ações, para que se obtenha uniformidade e coerência na prestação jurisdicional, corolário da segurança jurídica. Precedentes. 4. A competência cível da Justiça Federal é definida *ratione personae*, sendo pois de caráter absoluto. 5. Nos termos da Súmula 150/STJ, "compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas". 6. Interesse da União na causa, na medida em que toda a questão perpassa pela degradação de bem público federal, qual seja, o Rio Doce, e suas conseqüências sociais e ambientais, além de que o acidente decorreu da exploração de atividade minerária, cuja outorga cabe à União. 7. A Justiça Federal é, pois, competente para conhecer e julgar demandas relacionadas aos impactos ambientais ocorridos e aos que ainda venham a ocorrer sobre o ecossistema do Rio Doce, sua foz e sobre a área costeira. [...]".

obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte. Tal incidente pode ocorrer em qualquer fase de inquérito ou processo civil ou penal. Assim, se aplica ao inquérito civil e à ação civil, quando destinados à tutela de direitos humanos²⁷.

A ação civil pública também será da competência da Justiça Federal quando estiver fundada em direitos coletivos indígenas, como, por exemplo, o direito de determinada etnia à posse de suas terras²⁸.

Visando a facilitar o acesso à justiça, o art. 109, §3º, CRFB/1988, atribui ao juízo estadual do foro do domicílio do segurado ou do beneficiário do INSS, a competência para processar e julgar as demandas propostas por esses em face da instituição de previdência social, sempre que a comarca não seja sede de vara federal. O mesmo dispositivo também autoriza a lei a permitir que outras causas que são da competência da Justiça Federal em razão do art. 109, I, CRFB/1988²⁹, sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual, se não houver vara federal instalada na comarca. Nesses casos, o Tribunal Regional Federal e não o Tribunal de Justiça terá competência funcional recursal, tendo em vista o disposto no art. 108, II, CRFB/1988.

O art. 2º, Lei 7.347/1985, não autoriza o juízo estadual a processar e julgar ações civis públicas da competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, §3º, CRFB/1988, quando a comarca onde ocorreu o dano não seja sede de vara do juízo

²⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 158.

²⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 158.

²⁹ “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 jun. 2018.

federal. Nesse caso, a demanda deverá ser, necessariamente, processada e julgada pelo juízo federal competente. Nesse sentido o art. 93, CDC, ressalva a competência da Justiça Federal³⁰.

A regra do art. 225, §4º, CRFB/1988, segundo a qual, a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, não atribui competência à Justiça Federal para processar e julgar as demandas fundadas em dano ou ameaça de dano a esses locais³¹.

As regras inscritas no art. 2º, Lei 7.347/1985, e no art. 93, CDC, não obstante estabeleçam competência territorial

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 228.955, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 10/02/2000, DJ 24-03-2000, p. 70: “EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. ART. 2º DA LEI Nº 7.347/85. 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 nº 7.347/85, 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. Recurso conhecido e provido.”. Tendo em vista este precedente do STF, o STJ, ao julgar os embargos de declaração interpostos no CC 27.676-BA, cancelou o Enunciado 183 de sua Súmula que dispunha: “Compete ao juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da justiça federal, processar e julgar ação civil publica, ainda que a União figure no processo.”. Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no CC 27.676/BA, Rel. Ministro José Delgado, 1ª Seção, j. 08/11/2000, DJ 05/03/2001, p. 118. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 29 jun. 2018. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 143-144. MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 243-244.

³¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 144.

absoluta, não têm o condão de afastar ou alterar aquelas do art. 109, §§1º e 2º, CRFB/1988, tendo em vista a supremacia da Constituição³². Entretanto, essas regras, formalmente constitucionais, devem ser interpretadas à luz do princípio da competência

³² MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 245. MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 109-110 e 112: “A supremacia da Constituição serve, sim, para retirar da ordem jurídica as disposições em contrário, bem como impedir que o legislador ordinário discipline diversamente a questão, salvo se autorizado pela própria Carta, como previsto no art. 109, § 3.º [...]. Assim sendo, o foro estabelecido na Constituição prevalece sobre qualquer outro indicado no Código de Processo Civil ou na legislação extravagante, inclusive sobre as regras de competência territorial absoluta, quando destoantes. É o que ocorre, por exemplo, para as causas em que a União for a autora [...]. A Constituição da República fixa, no art. 109, §§ 1.º e 2.º, o foro da União. Quando essa pessoa jurídica de direito público interno estiver no polo ativo, competente será a seção judiciária onde for domiciliada a outra parte, conforme disposto no § 1.º do art. 109. Trata-se de foro exclusivo, embora sujeito à prorrogação. Embora o dispositivo mencione, tão somente, a seção judiciária, a ação deve ser proposta perante a subseção⁴⁸ competente, se a parte adversa for domiciliada fora da Capital e houver vara(s) instalada(s) no interior. O § 2.º do art. 109 instituiu, por outro lado, a competência concorrente eletiva para os casos em que a União for ré. O autor poderá escolher entre o foro em que é domiciliado, em que houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou o Distrito Federal. Todos os foros, previstos no § 2.º, são igualmente competentes, não havendo que se falar em (in)competência relativa, pois, ao invés de prorrogação, haverá simples escolha pelo autor. [...] O Superior Tribunal pretendeu, apenas, ao que parece, consagrar o enquadramento da previsão contida no art. 2.º, da Lei da Ação Civil Pública, no permissivo da parte final do art. 109, § 3.º, da Constituição. A menção à União parece ser exemplificativa da competência, *ratione personae*, da Justiça Federal. No que tange ao § 2.º do art. 109 da Carta, o confronto não haverá, necessariamente, porque um dos foros concorrentes é exatamente o da situação da coisa, subentendido, como tal, o do local do dano. Todavia, o art. 109, § 1.º, prevê unicamente o foro do domicílio do réu, como competente, regra geral inserida no Código de Processo Civil. O legislador constituinte entendeu por bem preservar, em patamar mais elevado, o local, em tese, mais favorável ao réu, para se defender diante do Poder Público Central, representado pela União. Com isso, visou impedir a possibilidade de alteração, mediante legislação ordinária, do foro comum, até então vigente no CPC, ou a redução da sua incidência, com o estabelecimento eventual de normas especiais. A norma em questão, assim como várias outras inseridas na Constituição de 1988, não é materialmente constitucional, na medida em que envolve uma regra de competência territorial, importante, mas não essencial, para o exercício da cidadania. Entretanto, o caráter formal, por si só, diante da falta de distinção, é suficiente para assegurar a prevalência da norma constitucional.”

adequada, que também tem assento constitucional, por constituir corolário dos princípios fundamentais do processo. Assim, quando a União for autora da ação civil pública, esta deverá ser proposta no foro de domicílio do réu (art. 109, §1º, CF), ainda que distinto do local do dano ou ilícito. Entretanto, quando o réu tiver vários domicílios, coincidindo somente um deles com o foro do local do dano ou ilícito, a União deverá necessariamente ajuizar a ação civil pública neste, tendo em vista o princípio da competência adequada. Já quando a União for ré da ação civil pública, o autor somente poderá propô-la no foro do Distrito Federal ou naquele do domicílio do autor quando neste houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou estiver situada a coisa danificada.

As regras do art. 109, §§1º e 2º, CRFB/1988, aplicam-se, tão somente, à União, “ficando as demais causas sob a competência da Justiça Federal, em razão da qualidade das partes, da matéria ou da função, sujeitas às regras” do art. 2º, Lei 7.347/1985, e do art. 93, CDC³³.

A Justiça do Trabalho tem competência para processar e julgar as ações civis públicas que tenham como causa de pedir relações jurídicas entre empregados e empregadores ou, na forma da lei, outras relações de trabalho (art. 114, I e IX, CRFB/1988) e pedidos voltados à defesa dos direitos dos trabalhadores. Nesse sentido, o art. 83, III, LC 75/1993, atribui ao Ministério Público do Trabalho legitimidade para “promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos”³⁴. Assim, por exemplo,

³³ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 246.

³⁴ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1635-1636. No mesmo sentido, SCHIAVI, Mauro. *Manual de Direito Processual do Trabalho*. 10. ed. Rio de Janeiro: LTr, 2016, p. 1397, aduz que a ação civil pública “é plenamente compatível na defesa dos interesses difusos, coletivos, que são da competência da Justiça do Trabalho, por força dos arts. 769

“compete à Justiça do Trabalho julgar ação civil pública na qual se discute questões relativas à saúde, à higiene e à segurança do trabalho”³⁵. Da mesma forma, “tendo a ação civil pública como causas de pedir disposições trabalhistas e pedidos voltados à preservação do meio ambiente do trabalho e, portanto, aos interesses dos empregados, a competência para julgá-la é da Justiça do Trabalho”³⁶. Contudo, o art. 112, CRFB/1988, estabelece que: “a lei criará varas da Justiça do Trabalho, podendo, nas comarcas não abrangidas por sua jurisdição, atribuí-la aos juízes de direito, com recurso para o respectivo Tribunal Regional do Trabalho.”. Assim, se a lei de criação de vara da justiça do trabalho não incluir, em sua jurisdição, determinado município, o juízo de direito da comarca a que ele pertence será competente para processar e julgar as ações da competência da Justiça do Trabalho, inclusive as ações civis públicas, tendo em vista o disposto nos arts. 668 e 669, CLT³⁷.

da CLT, 83 da LC n. 75/93 e 129, III, da CF. Vale consignar que a Ação Civil Pública, prevista na Lei n. 7.347/85, pertence à teoria geral do direito, aplicável a todos os ramos do direito.”.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.090.128 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, j. 23/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-074 DIVULG 17-04-2018 PUBLIC 18-04-2018. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 jul. 2018. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 736. Sessão Plenária de 26/11/2003. DJ de 09/12/2003, p. 2; DJ de 10/12/2003, p. 3; DJ de 11/12/2003, p. 3. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 jul. 2018: “Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores.”.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 206220, Rel. Min. Marco Aurélio, 2ª Turma, j. 16/03/1999, DJ 17-09-1999 PP-00058 EMENT VOL-01963-03 PP-00439. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 jul. 2018.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 121.834, Rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, j. 01/06/1993, DJ 13-08-1993 PP-15678 EMENT VOL-01712-02 PP-00242. Ementa: “COMPETÊNCIA. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUNTA DE CONCILIAÇÃO E JULGAMENTO. CONSTITUIÇÃO, art. 112. Na definição da jurisdição das juntas de conciliação e julgamento, há de ter-se em conta a lei federal de sua criação e não o que possa resultar da lei local, quanto a criação e delimitação de comarcas. Se a lei de criação da junta de conciliação e julgamento não inclui, em sua jurisdição, determinado município, e competente o juiz de direito da comarca a que ele pertence. A lei n. 7.471, de 1986, que criou a junta de conciliação e julgamento de Caratinga, não incluiu, em sua jurisdição, o município de Bom Jesus do Galho. as

8. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DE TRIBUNAIS PARA O PROCESSO E JULGAMENTO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ao julgar a ADI 2797 e a ADI 2860, o STF, corretamente declarou a inconstitucionalidade do §2º, do art. 84, CPP, com a redação da Lei nº 10.628/2002, *in verbis*: “A ação de improbidade, de que trata a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública [...]” com base nos seguintes argumentos:

1. No plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na Constituição da República ou dela implicitamente decorrentes, salvo quando esta mesma remeta à lei a sua fixação.
2. Essa exclusividade constitucional da fonte das competências dos tribunais federais resulta, de logo, de ser a Justiça da União especial em relação às dos Estados, detentores de toda a jurisdição residual.
3. Acresce que a competência originária dos Tribunais é, por definição, derrogação da competência ordinária dos juízos de primeiro grau, do que decorre que, demarcada a última pela Constituição, só a própria Constituição a pode excetuar.
4. Como mera explicitação de competências originárias implícitas na Lei Fundamental, à disposição legal em causa seriam oponíveis as razões já aventadas contra a pretensão de imposição por lei ordinária de uma dada interpretação constitucional.
5. De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de natureza civil (CF, art. 37, § 4º), à ação

reclamações trabalhistas nesse município devem ser processadas e julgadas pelo juiz de direito (cf, art. 112). Ofende o art. 112, da Constituição, o acórdão que estende a jurisdição de junta de conciliação e julgamento a município, que não foi incluído na área de sua jurisdição pela respectiva lei, que a criou. Recurso extraordinário conhecido e provido a fim de declarar competente o juiz de direito da comarca de Caratinga para processar e julgar reclamação trabalhista do município de Bom Jesus do Galho, pertencente àquela comarca.”.

penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies. 6. Quanto aos Tribunais locais, a Constituição Federal - salvo as hipóteses dos seus arts. 29, X e 96, III -, reservou explicitamente às Constituições dos Estados-membros a definição da competência dos seus tribunais, o que afasta a possibilidade de ser ela alterada por lei federal ordinária³⁸.

Assim, os tribunais federais não têm competência originária para processar e julgar as ações civis públicas de improbidade administrativa propostas contra autoridades às quais a Constituição conferiu foro por prerrogativa de função para as ações penais. Por outro lado, somente as constituições estaduais podem criar competência originária para o julgamento de ações de improbidade administrativa.

Discutiu-se, na Reclamação n.º 2138, se os Ministros de Estado, agentes políticos, poderiam ser responsabilizados por improbidade administrativa ou somente por crime de responsabilidade. A maioria dos Ministros do STF acordou que:

Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei n.º 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. [...] O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei n.º 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei n.º 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 15/09/2005, DJ 19-12-2006 PP-00037 EMENT VOL-02261-02 PP-00250. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2018.

regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição³⁹.

Contudo, melhor razão assistiu ao Ministro Joaquim Barbosa que, divergindo da maioria, entendeu que a responsabilidade por improbidade administrativa é independente daquela por crime de responsabilidade, tendo os Ministros de Estado legitimidade passiva em ações de improbidade administrativa propostas na primeira instância, ainda que os fatos por eles praticados configurem, também, crimes de responsabilidade. Seus argumentos foram assim sintetizados no Informativo 471, do STF:

O Min. Joaquim Barbosa acompanhou o voto vencido do Min. Carlos Velloso quanto à conclusão de que os fatos em razão dos quais o Ministério Público Federal ajuizara a ação de improbidade não se enquadravam nas tipificações da Lei 1.079/50 e de que não seria aplicável, portanto, o art. 102, I, c, da CF. Em acréscimo a esses fundamentos, asseverava, também, a

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 2138, Rel. Min. Nelson Jobim, Rel. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes (art. 38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, j. 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094 RTJ VOL-00211-01 PP-00058. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018.

existência, no Brasil, de disciplinas normativas diversas em matéria de improbidade, as quais, embora visando à preservação da moralidade na Administração Pública, possuiriam objetivos constitucionais diversos: a específica da Lei 8.429/92, que disciplina o art. 37, § 4º, da CF, de tipificação cerrada e de incidência sobre um amplo rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham vínculo funcional com a Administração Pública; e a referente à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estado (art. 85, V), a qual, no plano infraconstitucional, se completa com o art. 9º da Lei 1.079/1950. Esclarecia que o art. 37, § 4º, da CF traduziria concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput desse mesmo artigo, por meio do qual se teria buscado coibir a prática de atos desonestos e antiéticos, aplicando-se, aos acusados as várias e drásticas penas previstas na Lei 8.429/92. Já o tratamento jurídico da improbidade prevista no art. 85, V, da CF e na Lei 1.079/50, direcionada aos fins políticos, ou seja, de apuração da responsabilização política, assumiria outra roupagem, porque o objetivo constitucional visado seria o de lançar no ostracismo político o agente político faltoso, cujas ações configurassem um risco para o Estado de Direito; a natureza política e os objetivos constitucionais pretendidos com esse instituto explicariam a razão da aplicação de apenas duas punições ao agente político: perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas por 8 anos. Dessa forma, estar-se-ia diante de entidades distintas que não se excluiriam e poderiam ser processadas separadamente, em procedimentos autônomos, com resultados diversos, não obstante desencadeados pelos mesmos fatos. Saliendo que nosso ordenamento jurídico admitiria, em matéria de responsabilização dos agentes políticos, a coexistência de um regime político com um regime puramente penal, afirmava não haver razão para esse mesmo ordenamento impedir a coabitação entre responsabilização política e improbidade administrativa. Entendia que eximir os agentes políticos da ação de improbidade administrativa, além de gerar situação de perplexidade que violaria os princípios isonômico e republicano, seria um desastre para a Administração Pública, um retrocesso institucional. Por fim, considerava que a solução então preconizada pela maioria dos Ministros, ao criar nova hipótese de

competência originária para o Supremo (CF, art. 102), estaria rompendo com a jurisprudência tradicional, segundo a qual a competência da Corte só poderia ser estabelecida mediante norma de estatura constitucional, sendo insuscetível de extensões a situações outras que não as previstas no próprio texto constitucional. Destarte, a ação proposta deveria ter seu curso normal perante as instâncias ordinárias⁴⁰.

Contudo, o Ministro Joaquim Barbosa ressaltou, em seu voto, que embora o juiz de primeira instância possa aplicar aos Ministros de Estado todas as demais penas previstas pela Lei de improbidade administrativa não pode cominar a estes a pena de “perda do cargo político, do cargo estruturante à organização do Estado, pois isto configuraria um fator de desestabilização político-institucional para a qual lei de improbidade administrativa não é vocacionada”⁴¹.

Não obstante, o STF vem distinguindo os fundamentos fáticos e jurídicos determinantes da Reclamação 2138 daqueles de decisões que admitem que Prefeitos municipais, membros do Congresso Nacional e Deputados Estaduais sejam réus em ações de improbidade administrativa. O STF considera que a decisão de mérito da Reclamação 2138 se aplica, tão somente, aos Ministros de Estado e aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não alcançando aqueles outros agentes políticos que têm legitimidade passiva para demandas de improbidade administrativa, cuja competência é da primeira instância⁴².

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo n.º 471, de 11 a 15 de junho de 2007. Improbidade Administrativa e Competência – 8. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 2138, Rel. Min. Nelson Jobim, Rel. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes (art. 38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, j. 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094 RTJ VOL-00211-01 PP-00058. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 6034 MC-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 25/06/2008, DJe-162 DIVULG 28-08-2008 PUBLIC 29-08-2008 EMENT VOL-02330-02 PP-00306. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018. Ementa: “PROCESSUAL. ATO DE IMPROBIDADE DE PREFEITO MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO COMO CRIME

O STJ orientou a sua jurisprudência no sentido de que “os Prefeitos Municipais, apesar do regime de responsabilidade político-administrativa previsto no Decreto-Lei 201/67, estão submetidos à Lei de Improbidade Administrativa, em face da inexistência de incompatibilidade entre as referidas normas”⁴³.

DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO JUIZ MONOCRÁTICO PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL COM OS PARADIGMAS INVOCADOS. AGRAVO IMPROVIDO. I - Os paradigmas invocados pelo agravante dizem respeito à estipulação da competência desta Suprema Corte, para processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos por Ministros de Estado. II - O STF tem entendido, nessas hipóteses, que os atos de improbidade administrativa devem ser caracterizados como crime de responsabilidade. III - Na espécie, trata-se de prefeito municipal processado por atos de improbidade administrativa que entende ser de competência originária do Tribunal de Justiça local, e não do juiz monocrático, o processamento e julgamento do feito. IV - Não há identidade material entre o caso sob exame e as decisões invocadas como paradigma. V - Agravo improvido.”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3067 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, j. 19/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19-02-2015. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018. Ementa: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. 1. A ação civil pública por ato de improbidade administrativa que tenha por réu parlamentar deve ser julgada em Primeira Instância. 2. Declaração de inconstitucionalidade do art. 84, §2º, do CPP no julgamento da ADI 2797. 3. Mantida a decisão monocrática que declinou da competência. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento.”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel 3638 AgR, Relator(a): Min. Rosa Weber, 1ª Turma, j. 21/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-219 DIVULG 06-11-2014 PUBLIC 07-11-2014. Ementa: “EMENTA AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. ALEGADA AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO DENEGATÓRIA DE CAUTELAR NA ADI 2727/DF. SUPERVENIÊNCIA DE DECISÃO DE MÉRITO NO PARADIGMA INVOCADO. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INAPLICABILIDADE. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. Ao afastar a pretendida extensão do foro por prerrogativa de função à hipótese de ação por improbidade administrativa proposta em face de ex-prefeito, o ato reclamado, a par de não incidir em afronta ao decidido em sede de medida cautelar na ADI 2727/DF, convergiu com o decidido por esta Suprema Corte ao julgamento do mérito da aludida ação direta de inconstitucionalidade. Agravo regimental conhecido e não provido.”.

⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1.425.191/CE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. 10/03/2015, DJe 16/03/2015. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 353.745/RO, Rel. Ministra Assusete Magalhães, 2ª Turma, j. 03/03/2015, DJe 10/03/2015. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 jul.

O mesmo raciocínio vale para os Vereadores, já que o Decreto-Lei 201/67 também estabelece a responsabilidade destes. De fato, a jurisprudência do STJ considera que “a Lei 8.429/1992 somente não é aplicável aos agentes políticos submetidos ao regime especial da Lei 1.079/1950, isto é, ao Presidente da República, aos Ministros de Estado, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal e ao Procurador-Geral da República.”⁴⁴.

Prevalece no STJ o entendimento de que, embora seja competente para processar e julgar a ação civil pública de improbidade administrativa, o juízo de primeira instância não tem o poder de aplicar aos agentes políticos que têm foro por prerrogativa de função para as ações penais, as penas de perda do cargo e de suspensão dos direitos políticos, previstas pelo art. 37, §4º, CRFB/1988 e pelo art. 12, Lei 8.429/1992. Como o juízo de primeira instância somente poderia aplicar as cominações de natureza civil estabelecidas por estes dispositivos, não existiria interesse do autor da ação de improbidade administrativa de recorrer da decisão do juízo de primeira instância que condenasse o réu por improbidade administrativa, mas deixasse de aplicar as sanções de perda do cargo e de suspensão dos direitos políticos. Assim, a questão sobre a justiça dessas penas em relação ao caso concreto não chegaria ao tribunal que tem competência originária para a ação penal. Por outro lado, não seria possível a propositura posterior de outra ação civil pública de improbidade administrativa perante este tribunal especificamente para a aplicação dessas penas, já que este não teria competência originária constitucional para julgá-la. Dessa forma, tais agentes somente poderiam perder os seus cargos em caso de condenação

2018. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 447.251/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Turma, j. 10/02/2015, DJe 20/02/2015. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.114.254/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, 1ª Turma, j. 24/04/2014, DJe 05/05/2014. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Rcl 2.790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, j. 02/12/2009, DJe 04/03/2010. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 11 jul. 2018.

definitiva por crime de responsabilidade ou por crime comum, mas não por ato de improbidade administrativa. Tal interpretação, com a devida vênia, está equivocada, já que esvazia o instituto da responsabilização por improbidade administrativa. O afastamento do agente político ímprobo de sua função pública e o impedimento de que exerça qualquer outra por determinado lapso temporal são essenciais para a preservação da moralidade administrativa e do erário. Contudo, a prevalecer este entendimento, não poderiam ser determinadas pelo juízo de primeiro grau competente sequer em sede de tutela provisória de urgência. A aplicação das penas de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos depende apenas da dosimetria da pena, de acordo com a gravidade dos atos de improbidade praticados pelo agente. Importa salientar que a apelação interposta contra a sentença condenatória na ação de improbidade administrativa tem efeito suspensivo (art. 1.012, caput, CPC), salvo concessão de tutela provisória (art. 1.012, §1º, V, CPC). Assim, em regra, a decisão do juízo de primeira instância que decreta a perda do cargo público e a suspensão dos direitos políticos de agente político não produzirá efeitos de imediato. Por outro lado, ainda que seja concedida tutela provisória nesta sentença, seus efeitos poderão ser suspensos pelo relator da apelação, “se o apelante demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação” (art. 1.012, §4º, CPC). Consideramos que a atribuição de efeito suspensivo *ope legis* ou *ope iudicis* à apelação interposta contra a sentença que condena o agente político por improbidade administrativa é suficiente à preservação da segurança jurídica.

O STF tem competência originária para processar e julgar toda ação civil pública que envolver conflito “entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta” (art. 102, I, “f”, CRFB/1988). Assim, ao julgar a Reclamação

3074, o STF declarou-se competente quanto à “ação civil pública em que o Estado de Minas Gerais, no interesse da proteção ambiental do seu território”, pretendia “impor exigências à atuação do IBAMA no licenciamento de obra federal - Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional”, considerando haver, no caso, “conflito federativo”, e que o eventual acolhimento da demanda acarretaria “reflexos diretos sobre o tempo de implementação ou a própria viabilidade de um projeto de grande vulto do governo da União”⁴⁵.

9. COMPETÊNCIA QUANDO O ILÍCITO OU O DANO FOR NACIONAL OU REGIONAL

O art. 2º, Lei 7.347/1985, limita-se a atribuir ao juízo do local do dano a competência para processar e julgar a ação civil pública, sem esclarecer de qual órgão jurisdicional será a competência quando o dano ou o ilícito abranger várias comarcas ou subseções judiciárias. A disposição é praticamente reproduzida pelo art. 93, I, CDC, de acordo com o qual o foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano é competente para a causa, quando o dano for de âmbito local. Tendo em consideração que o art. 21, Lei 7.347/1985 dispõe que: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”, as regras do CDC que disciplinam a defesa coletiva do consumidor em juízo se aplicam a todas as ações coletivas e não somente às relações de consumo. Assim, a regra da atribuição de competência em caso de ilícito ou dano de abrangência regional ou nacional aplicável a todas as ações

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 3074, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 04/08/2005, DJ 30-09-2005 PP-00005 EMENT VOL-02207-1 PP-00089 RTJ VOL-00196-01 PP-00142. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 13 jul. 2018. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 158-159.

coletivas, é encontrada no art. 93, CDC, segundo o qual, nesses casos, o foro competente é aquele da Capital do Estado ou do Distrito Federal⁴⁶.

O fato de o art. 93, CDC, estar localizado em capítulo intitulado “Das Ações Coletivas Para a Defesa de Interesses Individuais Homogêneos” não impede que este artigo seja aplicado também às ações coletivas para a defesa de direitos difusos ou coletivos. De fato, não se justificaria a existência de regras específicas de competência para as ações voltadas para a tutela de direitos individuais homogêneos, diferentes daquelas existentes para as ações de defesa de direitos difusos ou coletivos⁴⁷.

A princípio, duas correntes se formaram na doutrina e na jurisprudência acerca da interpretação do art. 93, II, CRFB/1988, quanto à competência para julgar a ação civil pública referente a dano ou ilícito de âmbito nacional. Para a primeira, representada por Ada Pellegrini Grinover, a competência deveria ser sempre do foro do Distrito Federal, com o objetivo de “facilitar o acesso à justiça e o próprio exercício do direito de defesa por

⁴⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 144-145.

⁴⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 874-875: “Embora inserido no capítulo atinente às ‘ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos’, o art. 93 do CDC rege todo e qualquer processo coletivo, estendendo-se às ações em defesa de interesses difusos e coletivos. Não há como não utilizar, aqui, o método integrativo, destinado ao preenchimento da lacuna da lei, tanto pela interpretação extensiva (extensiva do significado da norma) como pela analogia (extensiva da intenção do legislador). *Ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio*. É a necessária coerência interna do sistema jurídico que exige a formulação de regras idênticas em que se verifica a identidade de razão. Se o art. 93 do CDC fosse aplicável apenas aos interesses individuais homogêneos, o resultado seria a regra da competência territorial de âmbito nacional ou regional só para as ações em defesa dos aludidos direitos, enquanto nos processos coletivos para a tutela de interesses difusos e coletivos a competência nacional ou regional ficaria fora do alcance da lei. O absurdo do resultado dessa posição é evidente, levando a seu repúdio pela razão e pelo bom senso, para o resguardo do ordenamento.”. No mesmo sentido, MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 241-242.

parte do réu, não tendo sentido que ele seja obrigado a litigar na capital de um Estado longínquo, talvez, de sua sede, pela mera opção do autor coletivo”. Ainda, de acordo com esta autora, as regras de competência deveriam “ser interpretadas de modo a não vulnerar a plenitude da defesa e o devido processo legal”⁴⁸. Para a segunda corrente, haveria uma competência concorrente entre o foro do Distrito Federal e aqueles das capitais dos Estados em cujo território ocorreu ou deva ocorrer o dano⁴⁹. Ao

⁴⁸ “Essa interpretação reduziria os casos de competência concorrente, que de qualquer modo seriam solucionados pelos critérios do Código de Processo Civil, inclusive quanto à prevenção”. GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 878. No mesmo sentido, FREITAS, Vladimir Passos de. N.ºs 514 e 515. In: CRETELLA JÚNIOR, José; DOTTI, René Ariel (Coord.). ALVES, Geraldo Magela (Org.). *Comentários ao Código do Consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 351: “O legislador procurou evitar que em hipótese de prejuízo de âmbito nacional, ou seja, aquele que vem a atingir dois ou mais Estados da Federação, fossem propostas milhares de ações espalhadas pelas comarcas de nosso território. Concentrando-se no Distrito Federal a decisão será uniforme e mais célere. Evitam-se julgamentos díspares, com manifesta vantagem na prestação jurisdicional. [...] Dirão alguns que esse dispositivo é absurdo, pois dá ao foro do Distrito Federal uma supremacia sobre os das demais unidades da Federação, todavia, é preciso ponderar-se que se trata de mais uma inovação do Código do Consumidor, com objetivos altamente positivos. Tal como feito ao fixar-se a responsabilidade objetiva (art. 12), a desconsideração da personalidade jurídica da sociedade (art. 28), o direito do consumidor de ter acesso aos dados do seu cadastro (art. 43, §3º) ou a inversão do ônus da prova (art. 38). Em suma, a iniciativa propicia uma ação mais rápida e uma decisão uniforme, com vantagens ao consumidor.”

⁴⁹ Nesse sentido, ALVIM, Arruda; ALVIM, Thereza. *Código do Consumidor Comentado*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 426. No mesmo sentido, MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 246-248: “Por fim, o art. 93, II, fixou o foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional. Parte da doutrina enxergou no dispositivo a incidência de duas regras estanques de competência, sendo uma delas exclusiva, interpretando que, (a) se o dano fosse regional, o processo tramitaria perante o foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal. Porém, (b) se nacional, a competência seria tão somente dos órgãos judiciais situados no Distrito Federal. Chegou-se a afirmar que a interpretação facilitaria o acesso à justiça,50 o que parece, com a devida vênia em relação à autoridade dos que defenderam a posição, um total contrassenso. A designação de um único foro, num país com oito milhões e quinhentos mil quilômetros quadrados e contingente populacional de cerca de 190

julgar o CC 26.842/DF, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça pacificou a controvérsia, adotando, por maioria de votos, a primeira corrente. Não obstante, em seu voto-vista, o Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, defendeu a competência exclusiva do foro do Distrito Federal para processar e julgar as ações coletivas de âmbito nacional⁵⁰.

Quando o dano ou o ilícito for de âmbito regional ou nacional, os legitimados devem se coordenar e se abster de propor múltiplas ações coletivas reparatorias ou inibitórias idênticas em

milhões de habitantes, representaria, sim, barreira intransponível, desestímulo ou medida encarecedora, para que a maioria das entidades espalhadas pelo Brasil afora pudesse ajuizar a respectiva ação. A razão de fundo dos que sustentam a fixação do foro do Distrito Federal como único apto para as ações nacionais é, no entanto, a preocupação com a efetivação do tratamento molecular para as causas versando sobre direitos individuais homogêneos, que acabam sendo objeto de várias ações “coletivas” e individuais propostas em todo o País. Estar-se-ia, no entanto, tratando a questão por via transversa, a exemplo de como se procedeu com a edição do art. 2.º-A da Lei 9.494/97. O problema e a solução não passam pelo problema da competência, até porque a exclusividade de foro não eliminaria o risco da pluralidade de processos instaurados perante as varas situadas no Distrito Federal. Na prática, o resultado poderia ser o inverso: atomização das questões, com a formulação de pedidos limitados ao âmbito local ou regional. Se não bastassem os argumentos acima, resta ainda um motivo simples, porém contundente, para afastar a ideia do foro exclusivo do Distrito Federal para as causas nacionais: a redação do art. 93, II, não autoriza a interpretação que se pretende fazer. Primeiro, em razão da utilização do conectivo ‘ou’, alusivo claro da competência concorrente. Segundo, porque são enunciados, pela ordem, os foros da Capital do Estado e do Distrito Federal, não guardando, assim, sequer disposição sequencial lógica compatível com a indicação dos danos, na medida em que o de âmbito nacional antecede o regional. Se houvesse correspondência, de modo a distinguir a competência para o caso de dano nacional, o texto legal estaria a sugerir exatamente o oposto: foro da Capital do Estado, quando o dano fosse nacional; e foro do Distrito Federal, quando o prejuízo fosse regional, configurando completo absurdo, como se pode perceber da simples leitura do enunciado legal”.

⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. CC 26.842/DF, Rel. Ministro Waldemar Zveiter, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Seção, julgado em 10/10/2001, DJ 05/08/2002, p. 194. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 17 jul. 2018: “COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DE CONSUMIDORES. INTERPRETAÇÃO DO ART. 93, II, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DANO DE ÂMBITO NACIONAL. Em se tratando de ação civil coletiva para o combate de dano de âmbito nacional, a competência não é exclusiva do foro do Distrito Federal. Competência do Juízo de Direito da Vara Especializada na Defesa do Consumidor de Vitória/ES”.

diferentes foros. Embora o art. 93, II, CDC, somente tenha atribuído competência aos foros das Capitais dos Estados ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, o ajuizamento de uma ação coletiva em um foro de cidade que não é capital de nenhum Estado atingido se justifica quando visar à reparação de danos que, não obstante originados dos mesmos fatos que ocasionaram o dano regional ou nacional, só ocorreram dentro do território abrangido pela competência daquele foro, ou a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito que somente se verifica neste território⁵¹. Assim, por exemplo, no desastre ambiental provocado pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, MG, as comarcas foram atingidas de diferentes formas, justificando-se, portanto, o ajuizamento de ações coletivas em comarcas distintas das capitais dos Estados afetados, visando à reparação de danos específicos⁵². Da

⁵¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 145-146: “Quando o dano é nacional, pode-se dizer que ele é também local. Ou seja: se um dano pode ocorrer em todo território nacional, é porque ele pode ocorrer em uma pequena comarca do interior do país. Com base nesse raciocínio, alguns membros do Ministério Público têm proposto ações coletivas, em razão de danos ou ilícitos nacionais, para a proteção dos interesses da coletividade do local onde atuam. Esse entendimento não parece ser correto. A prevalecer essa ideia, a tutela coletiva fragmentar-se-ia em um sem-número de ações, além da ação a ser proposta na capital do Estado. Essa barafunda só atrapalharia a tutela coletiva adequada. Quando o dano for nacional, não é possível a fragmentação em diversas ações coletivas por danos locais. A existência de ações locais apenas se justificaria quando as consequências do fato danoso forem particulares àquela comunidade; por exemplo, não se pode negar a competência do juízo local para decidir sobre a distribuição de água, quando o abastecimento tenha cessado em decorrência de um acidente ambiental de maiores proporções, mesmo que ocorrido em um Estado vizinho. O juízo da capital do Estado, em razão da distância, não seria adequado para analisar este tipo de tutela. O dano, muito embora reflexo da conduta mais ampla, de âmbito regional, é particular daquela comunidade ribeirinha privada do acesso à água em face da poluição causada.”.

⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. CC 144.922/MG, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, j. 22/06/2016, DJe 09/08/2016. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 17 jul. 2018. Ementa: “[...] 8. Reconhecida a competência da Justiça Federal para o processamento das ações civis públicas referidas no presente conflito, cabe definir o foro competente para o seu julgamento. FORO COMPETENTE (BELO HORIZONTE). 9. A problemática trazida

nos autos deve ser analisada à luz do microsistema do processo coletivo, notadamente no que diz respeito à tutela de interesses difusos e metaindividuais, decorrentes todos eles de um único evento, qual seja, o desastre ambiental consistente no rompimento da barragem de Fundão, no dia 5 de novembro de 2015, ocorrido na unidade industrial de Germano, entre os distritos de Mariana e Ouro Preto (cerca de 100 km de Belo Horizonte). 10. Nos termos do art. 2º da Lei 7.347/85, o legislador atrelou dois critérios fixadores ou determinativos de competência, sendo o primeiro o local do fato - que conduz à chamada competência "relativa", prorrogável, porque fundada no critério território, estabelecida, geralmente, em função do interesse das partes; o outro - competência funcional - que leva à competência "absoluta", improrrogável e inderrogável, porque firmada em razões de ordem pública, em que se prioriza a higidez do próprio processo. 11. A questão que se coloca como premente na hipótese, decorrente da tutela dos interesses difusos, caracterizados pela indeterminação dos sujeitos e indivisibilidade do objeto, é como se dará a fixação do foro competente quando o dano vai além de uma circunscrição judiciária. Outra resposta não há, senão pela prevenção. 12. Muito embora o conflito positivo de competência aqui erigido tenha se instaurado entre o Juízo estadual e o Juízo federal de Governador Valadares, há outras questões mais amplas a serem consideradas para que se possa definir, com a maior precisão possível, o foro federal em que devem ser julgadas as ações em comento. 13. Existente ação civil pública com escopo mais amplo (danos ambientais *strito sensu* e danos pessoais e patrimoniais), já em curso na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte-MG, na qual o Ministério Público Federal se habilitou, inclusive, como litisconsorte ativo (Processo n. 60017-58.2015.4.01.3800). Além dessa, tramitam na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte-MG a Ação Popular n. 0060441-03.2015.04.01.3800 e a Ação Civil Pública n. 0069758-61.2015.4.01.3400, sendo partes nesta última a União Federal e outros em face da Samarco Mineração S.A. e outros. 14. Na Ação Civil Pública n. 0069758-61.2014.4.01.3400, observa-se que entre os pedidos formulados na inicial está a garantia de fornecimento de água à população dos Municípios que estão com abastecimento de água interrompido em função do rompimento da barragem, além da garantia de fornecimento de água para dessedentação dos animais nas áreas dos Municípios atingidos pelo rompimento das barragens. 15. Mostra-se caracterizada a relação de pertinência entre as ações civis públicas manejadas em Governador Valadares/MG, com vistas ao abastecimento de água potável à população local, com essa outra ação civil (n. 0069758-61.2014.4.01.3400) que tramita na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, cujo objeto é mais abrangente, englobando as primeiras, pois busca a garantia de fornecimento de água potável à população de todos os Municípios que tiveram o abastecimento interrompido em função da poluição do Rio Doce com a lama advinda do rompimento da barragem de Fundão. 16. Termo de transação e de ajustamento de conduta firmado entre a União, Samarco e outros, expressamente prevendo que as divergências de interpretação decorrentes do acordo serão submetidas ao Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. 17. Dessas circunstâncias, observa-se que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais possui melhores condições de dirimir as controvérsias aqui postas, decorrentes do acidente ambiental de Mariana, pois além de ser a Capital de um dos Estados mais atingidos pela tragédia, já tem sob sua análise processos outros, visando não só a reparação ambiental

mesma forma, a ação coletiva que visar à remoção dos efeitos concretos do ilícito pode ser proposta em foro distinto do DF e que não é capital de Estado, quando estes efeitos somente existirem naquele foro. Assim, por exemplo, quando determinado material estiver estocado em desacordo com a legislação ambiental, em foro que não é capital, a ação coletiva deve ser proposta neste. Por outro lado, sendo o dano ou ilícito de âmbito regional ou nacional o legitimado pode propor a ação coletiva em foro que não é capital de Estado e distinto do Distrito Federal, desde que o dano ou ilícito tenha ocorrido neste, mas não em

stricto sensu, mas também a distribuição de água à população dos Municípios atingidos, entre outras providências, o que lhe propiciará, diante de uma visão macroscópica dos danos ocasionados pelo desastre ambiental do rompimento da barragem de Fundão e do conjunto de imposições judiciais já direcionadas à empresa Samarco, tomar medidas dotadas de mais efetividade, que não corram o risco de ser neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos distintos, além de contemplar o maior número de atingidos. EXCEÇÕES À REGRA GERAL. 18. Há que se ressaltar, no entanto, as situações que envolvam aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia (tais como o ressarcimento patrimonial e moral de vítimas e familiares, combate a abuso de preços etc.) ou mesmo abastecimento de água potável que exija soluções peculiares ou locais, as quais poderão ser objeto de ações individuais ou coletivas, intentadas cada qual no foro de residência dos autores ou do dano. Nesses casos, devem ser levadas em conta as circunstâncias particulares e individualizadas, decorrentes do acidente ambiental, sempre com base na garantia de acesso facilitado ao Poder Judiciário e da tutela mais ampla e irrestrita possível. Em tais situações, o foro de Belo Horizonte não deverá prevalecer, pois significaria óbice à facilitação do acesso à justiça, marco fundante do microsistema da ação civil pública. 19. Saliento que em outras ocasiões esta Corte de Justiça, valendo-se do microsistema do processo coletivo, aplicou a regra específica de prevenção estabelecida na Lei de Ação Civil Pública para definir o foro em que deveriam ser julgadas as ações coletivas. Precedentes. DISPOSITIVO. 20. Conflito de competência a que se julga procedente para ratificar a liminar proferida pela Ministra Laurita Vaz, no exercício da Presidência, e determinar a competência definitiva do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, em Belo Horizonte, para apreciar e julgar a causa, determinando a remessa da Ação Cautelar n. 0395595-67.2015.8.13.0105 e da Ação Civil Pública n. 0426085-72.2015, ambas em tramitação no Juízo de Direito da 7ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares/MG, e da Ação Civil Pública n. 9362-43.2015.4.01.3813, em curso no Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Governador Valadares/MG, ficando a critério do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais a convalidação dos atos até então praticados”.

capital de qualquer Estado, nem no Distrito Federal⁵³.

Quando um juízo declarar, de ofício ou a requerimento, a sua incompetência absoluta para processar e julgar determinada ação coletiva, não deve proferir sentença terminativa, extinguindo o processo sem resolução do mérito, mas sim declinar da competência, remetendo os autos ao juízo competente, tendo em consideração o princípio da primazia da decisão de mérito. Neste caso, “salvo decisão judicial em sentido contrário,

⁵³ Nesse sentido, BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no CC 118.023/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Seção, julgado em 28/03/2012, DJe 03/04/2012. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2018. Ementa: “AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONTRA A UNIÃO E AUTARQUIAS FEDERAIS, OBJETIVANDO IMPEDIR DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL. EVENTUAIS DANOS AMBIENTAIS QUE ATINGEM MAIS DE UM ESTADO-MEMBRO. ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LOCAL DO DANO. 1. Conflito de competência suscitado em ação civil pública, pelo juízo federal da 4ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, no qual se discute a competência para o processamento e julgamento dessa ação, que visa obstar degradação ambiental na Bacia do Rio Paraíba do Sul, que banha mais de um Estado da Federação. 2. O Superior Tribunal de Justiça tem o pacífico entendimento de que o art. 93, II, da Lei n. 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor não atrai a competência exclusiva da justiça federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, quando o dano for de âmbito regional ou nacional. Conforme a jurisprudência do STJ, nos casos de danos de âmbito regional ou nacional, cumpre ao autor optar pela Seção Judiciária que deverá ingressar com ação. Precedentes: CC 26842/DF, Rel. Ministro Waldemar Zveiter, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Seção, DJ 05/08/2002; CC 112.235/DF, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, DJe 16/02/2011. 3. Isso considerado e verificando-se que o Ministério Público Federal optou por ajuizar a ação civil pública na Subseção Judiciária de Campos dos Goytacazes/RJ, situada em localidade que também é passível de sofrer as consequências dos danos ambientais que se querem evitados, é nela que deverá tramitar a ação. A isso deve-se somar o entendimento de que “a ratio essendi da competência para a ação civil pública ambiental, calca-se no princípio da efetividade, por isso que, o juízo federal do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente posto em condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide” (CC 39.111/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, DJ 28/02/2005). A respeito, ainda: AgRg no REsp 1043307/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20/04/2009; CC 60.643/BA, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJ 08/10/2007; CC 47.950/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, DJ 07/05/2007. 4. Agravo regimental não provido”.

conservar-se-ão os efeitos de decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente” (art. 64, §4º, CPC). Assim, tendo em vista o princípio da eficiência (art. 8º, CPC) e o da economia processual, o juízo competente deve aproveitar o maior número possível de atos processuais praticados pelo juízo incompetente, inclusive os probatórios e os decisórios.

O foro competente deve permitir o exercício do direito de defesa pelo réu e estar relacionado às provas que devem ser produzidas no processo, para que a produção destas se dê da forma mais rápida e menos onerosa possível. Da mesma forma, o processo e o julgamento da demanda coletiva em foro onde ocorreu o dano ou o ilícito facilita a publicidade da demanda para a coletividade atingida, a adequada notificação de seus membros e o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte destes. Além disso, facilita a execução da sentença, que prescindirá de carta precatória. Contudo, a redação do art. 93, II, CDC, dá margem à interpretação de que, sendo o dano de âmbito nacional, o autor poderia ajuizar a sua demanda coletiva no foro da capital de qualquer estado da Federação ou no do Distrito Federal, ainda que o dano ou o ilícito não tenha ocorrido nestes. Da mesma forma, permitiria, em tese, ao autor ajuizar a sua ação coletiva no foro da capital de um Estado atingido, ainda que o dano ou ilícito não se tenha verificado nesta capital. O problema é agravado pelo fato de a lei não definir o marcos a partir dos quais um ilícito ou dano deve ser considerado “regional” ou “nacional”⁵⁴. Assim, autorizada doutrina defende a aplicação do

⁵⁴ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 248-249: “Do regramento da Lei 8.078/90, pelo menos dois problemas [...] costumavam atormentar a doutrina e os tribunais. O primeiro era a falta de definição legal do critério a ser adotado para a definição de quando o dano deveria ser considerado regional ou nacional e não simplesmente local. O segundo decorria da possibilidade de o dano alcançar uma extensão regional, ensejando a fixação da competência da Capital do Estado ou das Capitais dos Estados, sem que o problema de fato atingisse a(s) respectiva(s) Capital(ais), como acontecia quando o dano estava

princípio do *forum non conveniens*, criado e consagrado no Direito Internacional Privado⁵⁵, às ações coletivas, sob o nome de “princípio da competência adequada”, para afastar esta interpretação e evitar o abuso do direito do autor na escolha do foro onde proporá sua ação, dentre aqueles aos quais a lei atribui competência concorrente. Assim, evitar-se-ia o processamento e julgamento da ação coletiva em foro onde o exercício do direito de defesa do réu restasse dificultado ou inviabilizado, por ser muito distante de sua sede e de qualquer de suas filiais, bem como em foro que não tivesse nenhuma relação com a causa de pedir remota (dano ou ilícito), com as provas que devem ser produzidas no processo, ou com a coletividade atingida⁵⁶. Nesses casos, o

restrito a uma área ampla, porém distante da Capital, porque limitada ao interior, em termos ambientais ou mesmo de produtos com circulação restrita ao interior ou a áreas rurais. O mesmo se diga em relação ao dano de âmbito nacional, pois os estragos poderiam atingir vários Estados, sem que o problema fosse vivido ou sentido minimamente no Distrito Federal. O problema tornar-se-ia grave quando se estivesse diante de um conflito de interesses e de um evento que, embora de âmbito regional ou mesmo nacional, não tivesse produzido danos na própria Capital ou no Distrito Federal, o que não é de todo impossível ou mesmo raro de acontecer, porque há produtos e serviços que são distribuídos e prestados tão somente em localidades rurais ou em regiões específicas do País, sem que atinjam, contudo, os centros urbanos. Nesses casos, nenhum legitimado do País estaria motivado para dar início a uma ação coletiva. A propositura da demanda na Capital representaria uma dificuldade tormentosa, em primeiro lugar, para os interessados em propor a demanda coletiva. Mas poderia representar igualmente um transtorno para o réu que não tivesse qualquer atuação na Capital do País e que teria, do mesmo modo, de se defender fora do seu local de domicílio. E, por fim, a dificuldade seria também enorme para o próprio órgão judicial localizado na Capital e que tivesse de realizar praticamente todos os atos de comunicação e da atividade probatória fora dos seus limites territoriais, tendo de colher depoimentos, realizar inspeções, comunicações e diligências em geral fora da sua área de atuação, o que, por certo, poderia prejudicar em muito a celeridade do processo e a qualidade da prestação jurisdicional”.

⁵⁵ TIBÚRCIO, Carmen. *Extensão e limites da jurisdição brasileira: competência internacional e imunidade de jurisdição*. 1. Ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 193-195 e 208-212.

⁵⁶ BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 219, mai. 2013, p. 13-41: “[...] de um lado, encontra-se a autonomia da vontade que se expressa no exercício da escolha inerente ao *forum shopping*; de outro, impedindo que essa escolha seja abusiva e prejudicial ao regular e democrático andamento do procedimento, postam-se a boa-fé, o devido processo legal

e a adequação – donde se extrai a competência adequada. É típico caso de colisão de princípios (mandamentos de otimização) que deve ser resolvida com base na máxima da proporcionalidade, considerando as circunstâncias fático-jurídicas do caso concreto e sopesando o quanto em jogo. Só assim se poderá determinar se é legítimo o exercício do *forum non conveniens*, podendo o juízo escolhido recusar-se a apreciar a causa, por não ser o mais conveniente e adequado para fazê-lo (e.g.: por estar distante do local dos fatos ou por ali ser mais onerosa a defesa do réu ou, ainda, por estar longe da coletividade atingida e cujo direito é tutelado, tornando difícil a publicização da demanda). E a discricionariedade que lhe é conferida, com essa medida, não é ilimitada, devendo sua decisão ser muito bem justificada, com toda a racionalidade que se dispõe, ao menos num Estado Democrático de Direito [...] É nesses termos que, no processo civil norte-americano, admite-se que o juízo originariamente preferido, em nome de conveniência das partes ou da ordem pública, transfira o feito para Estado ou foro diverso, em decisão nomeadamente discricionária e, necessariamente, fundamentada. Contudo, há que se ressaltar seu casuísmo, contingencialidade e excepcionalidade, pressupondo a comprovação dos pressupostos fático-jurídicos que autorizam seu emprego [...]. [...] nos termos do art. 93, II, CDC, se o dano é regional, a competência será do foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, sendo caso de competência concorrente. Mas o legislador não define o que é dano regional (há um número mínimo de comarcas ou Estados atingidos?). E, independente disso, o juízo da Capital escolhida (ou o próprio Distrito Federal) pode ser muito distante do foco do dano, sugerindo-se que seja reconhecida a competência adequada dos juízos das comarcas efetivamente envolvidas e atingidas pelo dano (ou ilícito).

Se o dano é nacional, já entendeu o STJ, que é caso de competência concorrente da Capital dos Estados-membros e do Distrito Federal, contudo, o juízo do foro escolhido também pode distar, sobremaneira, do local em que se concentram as repercussões danosas sofridas pela coletividade, cabendo, também, aqui, falar em competência adequada do juízo de foro mais próximo – porquanto facilite a produção da prova, a defesa do réu, a publicidade da demanda para a coletividade atingida, a adequada notificação e cientificação de seus membros etc.” DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil. v. 4: Processo Coletivo. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 117-118: “o legislador brasileiro optou pela técnica dos foros concorrentes (diversos juízos competentes), nas hipóteses em que se afirme a existência de dano nacional ou regional. Assim, nesses casos, o réu pode ser demandado em qualquer capital de Estado-membro ou em Brasília (art. 93 do CDC). Pode o demandante, portanto, ficar em uma situação que lhe permita proceder ao *forum shopping*, escolha do juízo de competência concorrente para apreciar determinada lide de acordo com seus interesses, quer para dificultar a defesa do réu, quer porque saiba que determinado juízo tem posicionamentos mais favoráveis a seus interesses. Trata-se de fenômeno muito frequente no âmbito do direito internacional [...]. Dentro deste contexto, há um princípio que deve ser inserido no processo coletivo nacional, pois tem finalidade prática urgente: o princípio da competência adequada. Trata-se de aplicar, no processo coletivo, a regra que permite ao juiz da causa (perante o qual a demanda foi proposta) controlar a competência adequada valendo-se da teoria do *forum non conveniens*, que nasceu como freio ao *forum*

juízo retiraria do autor o direito, que lhe foi conferido pela lei, de forma abstrata, de escolher um determinado foro para propor sua ação, dentre aqueles com competência concorrente, tendo em consideração as peculiaridades do caso concreto, a boa-fé objetiva do autor, o direito ao contraditório e à ampla defesa do réu e a eficiência do processo judicial.

O princípio do *forum non conveniens* encontra grande aceitação na jurisprudência e na doutrina dos países da *common law*, a exemplo dos EUA, da Inglaterra e da Austrália, nos quais as regras de competência são frequentemente criadas pela jurisprudência, com base em critérios mais abstratos e flexíveis do que aqueles adotados pela legislação dos países da *civil law*. Nos EUA, por exemplo, o §1404, (a), do *U. S. Code*, prevê que para a conveniência das partes e das testemunhas e no interesse da justiça, uma corte distrital da Justiça Federal norte-americana

shopping. Com a inserção desse princípio o próprio juiz da causa, dentro do controle de sua competência, utilizando a regra da *Kompetenzkompetenz* (o juiz é competente para controlar a sua própria competência), já aceito pelo ordenamento nacional, evitaria julgar causas para as quais não fosse o juízo mais adequado, quer em razão do direito ou dos fatos debatidos (p. ex.: extensão e proximidade com o ilícito), quer em razão das dificuldades de defesa do réu. Também seria evitado o uso da competência para obter vantagens processuais, trabalhando como limite para que a regra da competência por prevenção não se torne uma disputa pelo foro. Justamente, ‘para evitar os abusos, desenvolveu-se uma regra de temperamento, conhecida como *forum non conveniens*, que deixa ao arbítrio do juízo acionado a possibilidade de recusar a prestação jurisdicional se entender comprovada a existência de outra jurisdição internacional invocada como concorrente e mais adequada para atender aos interesses das partes, ou aos reclamos da justiça em geral’. (JATAHY, Vera Maria Barrera. *Do conflito de jurisdições: a competência internacional da justiça brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 37). Como se pode perceber, a partir da aplicação de uma teoria amplamente difundida no direito internacional e no direito estrangeiro, é possível, sem ofensa ao princípio do juiz natural, pensar num modelo de competência para as ações coletivas que possa gerar mais efetividade e racionalidade na prestação jurisdicional em sede de tutela coletiva. Uma regra de competência, para estar de acordo com esse princípio poderia vir assim formulada, em proposta que ora se apresenta: Aplica-se aos processos coletivos o princípio do *forum non conveniens* quando o dano for de âmbito regional ou nacional, podendo o juiz, levando em consideração a facilitação da produção da prova e da defesa do réu, a publicidade da ação coletiva e a facilitação da adequada notificação e conhecimento pelos membros do grupo, declinar de sua competência estabelecida pela prevenção para um juízo mais adequado”.

pode declinar da competência para processar e julgar qualquer ação civil, para qualquer outra corte distrital que considere mais adequada⁵⁷.

Segundo a concepção do princípio do juiz natural tradicionalmente adotada pela doutrina dos países da *civil law*, a exemplo do Brasil, a competência deve ser “distribuída de forma rígida e prévia pelo direito positivo, não cabendo, em tese, nenhuma margem para um controle concreto de sua adequação”. Ao juiz competiria apenas verificar se é competente, de acordo com as regras legais que fixam a competência de forma prévia, abstrata, detalhada e rígida. Subsumindo-se as alegações de fato feitas pelo autor em sua petição inicial à previsão legal, o juízo seria competente, não podendo se negar a processar e julgar a causa, ainda que se considerasse inconveniente para tal e julgasse adequado outro juízo ao qual a lei atribui competência concorrente. Tal orientação é, de fato, seguida pela legislação desses países, que não utiliza conceitos jurídicos indeterminados ou cláusulas gerais para a fixação da competência dos órgãos jurisdicionais. O princípio da competência adequada rompe com esta concepção, exigindo uma construção mais flexível do princípio do juiz natural, de acordo com a qual o juízo deveria considerar para a fixação da competência, também, a boa-fé objetiva do autor, a relação do foro com a causa de pedir remota (dano ou ilícito) e a eficiência do processo quanto à instrução probatória e à execução. Por serem genéricos e abstratos, tais critérios confeririam ao juiz certa liberdade na avaliação de sua presença na causa, isto é, um poder discricionário para proceder à sua verificação de acordo com as circunstâncias do caso concreto⁵⁸.

⁵⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *United States Code*. Disponível em: <<http://uscode.house.gov>>. Acesso em: 80 jul. 2018: “§1404. *Change of venue (a) For the convenience of parties and witnesses, in the interest of justice, a district court may transfer any civil action to any other district or division where it might have been brought or to any district or division to which all parties have consented.*”.

⁵⁸ PEIXOTO, Ravi. O *forum non conveniens* e o processo civil brasileiro: limites e possibilidade. *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 279, p. 381-415, mai. 2018. BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. *Revista de*

Note-se, contudo, que o princípio da competência adequada não conflita com o núcleo essencial do princípio do juiz natural, já que não implica a criação de um juízo extraordinário e a atribuição de competência a este após o fato a ser julgado e, tampouco, a atribuição de competência a um juízo já existente ao tempo do fato a ser julgado, mas incompetente. Da mesma forma, não tem como consequência a subtração de competência conferida pela Constituição Federal⁵⁹. Implica, sim, o reconhecimento da competência exclusiva de um juízo previamente competente, quando outro juízo ao qual a lei atribuiu competência concorrente se revelar inadequado por não guardar qualquer relação com a causa a ser julgada. Assim, a aplicação do princípio da competência adequada não compromete, de nenhuma forma, a imparcialidade do juiz, cuja preservação é o objetivo do princípio do juiz natural.

O ideal é que o problema seja resolvido com a reforma da lei, para que haja maior segurança na definição da competência. Foi o que procurou fazer o art. 4º, §1º, do Projeto de Lei nº 5.139/2009, *in verbis*: “Se a extensão do dano atingir a área da capital do Estado, será esta a competente; se também atingir a área do Distrito Federal será este o competente, concorrentemente com os foros das capitais atingidas.”. Este parágrafo

Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 219, p. 13-41, mai. 2013.

⁵⁹ MARQUES, José Frederico. "Juiz natural", verbete in: *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 46, São Paulo: Saraiva, 1982, p. 447: "Em nosso sistema normativo, o que existe, de maneira concludente e clara, é o princípio de que ninguém pode ser subtraído de seu juiz constitucional. Somente se considera juiz natural ou autoridade competente, no Direito brasileiro, o Órgão Judiciário cujo poder de julgar derive de fontes constitucionais". GRINOVER, Ada Pellegrini. O princípio do juiz natural e sua dupla garantia. *Revista de Processo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, vol. 29, p. 11 e ss., jan. 1983: "o princípio do juiz natural, entre nós, é tutelado por dupla garantia: consiste a primeira na proibição de juízos extraordinários, constituídos *ex post facto*; e, a segunda, na proibição de subtração do juiz constitucionalmente competente. Tais garantias desdobram-se, na verdade, em três conceitos: só são órgãos jurisdicionais os instituídos pela Constituição; ninguém pode ser julgado por órgão constituído após a ocorrência do fato; entre os juízes preconstituídos vigora uma ordem taxativa de competências, que exclui qualquer alternativa deferida à discricionariedade de quem quer que seja.”.

deveria, a exemplo do caput do mesmo artigo, ter efeito menção também ao ilícito, de modo a disciplinar, de forma completa, a competência para a ação inibitória coletiva e também para a ação coletiva meramente declaratória ou constitutiva⁶⁰.

Conferir ao juiz a atribuição de avaliar se o foro estabelecido pela lei é ou não adequado para o processo e o julgamento da ação coletiva reduz a segurança jurídica e pode, eventualmente, vulnerar o direito do autor de acesso à justiça, quando for mais difícil ou mesmo impossível para este conduzir o processo no foro considerado adequado. O risco é ainda maior quando inexistente previsão legal dos critérios a serem utilizados pelo juiz para a avaliação da adequação do foro. Como tais critérios são construídos unicamente pela doutrina e cada doutrinador é livre para defender a adoção daqueles que considera mais adequados, não haverá segurança acerca de quais serão adotados pelos juízes até que o STJ ou o STF se manifestem, de forma vinculante, sobre a questão. Embora deva-se coibir a eventual má-fé objetiva de um autor que por se encontrar bem estruturado nas capitais de todos os Estados, opte por propor a demanda coletiva em capital que não guarda relação com o dano ou ilícito, visando, tão somente, dificultar a defesa do réu, é mais provável que uma pequena associação autora encontre dificuldades em atuar em juízo em local distante de sua sede do que uma grande empresa ré. O juiz deverá levar em consideração tais fatores concretos, analisando-os na fundamentação de sua decisão sobre a competência adequada. Além disso, a aplicação do princípio do *forum non conveniens* às ações coletivas pode provocar desnecessários conflitos de competência negativos, já que o juízo para o qual a competência foi declinada e os autos remetidos também pode se

⁶⁰ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 248: “a regra estabelecida leva em consideração não apenas o dano, mas, sim, a possibilidade de se ter concretizado ou de estar na iminência de ocorrer apenas o ato ilícito, tendo em vista o cabimento da tutela inibitória coletiva ou mesmo de demandas meramente declaratórias ou constitutivas de caráter coletivo”.

considerar inadequado. Assim, a aplicação do princípio da competência adequada, para restringir o direito de escolha do autor quanto ao foro onde proporá a ação coletiva, deve-se dar de forma excepcional e a fundamentação da decisão que o aplicar deve demonstrar, de forma analítica, a inadequação de um juízo e a adequação do outro, de acordo com os critérios supramencionados.

10. CONCLUSÕES

O foro do local do dano ou ilícito tem competência territorial absoluta para processar e julgar a ação civil pública e não competência funcional como afirma, equivocadamente, o art. 2º, Lei 7.347/1985.

Caso a ação não tenha sido proposta pela União ou pelo Ministério Público Federal, ou em face da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, nem exista exigência legal de que estas entidades figurem no polo passivo, a Justiça Federal de primeira instância somente terá competência para processar e julgar a ação civil pública, se uma dessas entidades vier a intervir no feito. Nesse caso, o juízo estadual deve declinar da competência e remeter os autos ao juízo federal competente.

A Justiça do Trabalho tem competência para processar e julgar as ações civis públicas que tenham como causa de pedir relações jurídicas entre empregados e empregadores ou, na forma da lei, outras relações de trabalho (art. 114, I e IX, CRFB/1988).

A Justiça Eleitoral e a Justiça Militar não têm competência para processar e julgar ações civis públicas.

O art. 93, II, CDC, deve ser interpretado conforme o princípio constitucional implícito da competência adequada, de modo que o foro da capital de um Estado e o foro do Distrito Federal somente são competentes para processar e julgar uma ação civil pública, caso o dano ou ilícito que constitui a sua causa

de pedir remota houver ocorrido nesse foro. Se a extensão do dano ou ilícito também atingir a área do Distrito Federal este foro terá competência, concorrentemente com os foros das capitais atingidas.



REFERÊNCIAS

- ALVIM, Arruda; ALVIM, Thereza. *Código do Consumidor Comentado*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil*. v. 2. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A expressão “competência funcional” na lei da ação civil pública. In: *Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 219, p. 13-41, mai. 2013.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. v. 2. Tradução do original italiano - 2ª edição de 1935 - por Paolo Capitanio. Com anotações do Prof. Enrico Tullio Liebman. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000.
- CRETELLA JÚNIOR, José; DOTTI, René Ariel (Coord.). ALVES, Geraldo Magela (Org.). *Comentários ao Código do Consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4: *Processo Coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *United States Code*. Disponível em: <<http://uscode.house.gov>>. Acesso em: 80 jul. 2018.

- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. O princípio do juiz natural e sua dupla garantia. *Revista de Processo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, vol. 29, p. 11 e ss., jan. 1983.
- LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. v. 1. 3. ed. Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. Tradução da 4. ed. do *Manuale di Diritto Processuale Civile*, Milão: Giuffrè, 1980. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MARQUES, José Frederico. "Juiz natural", verbete in: *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 46, São Paulo: Saraiva, 1982.
- MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- PEIXOTO, Ravi. O *forum non conveniens* e o processo civil brasileiro: limites e possibilidade. *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 279, p. 381-415, mai. 2018.
- TIBÚRCIO, Carmen. *Extensão e limites da jurisdição brasileira: competência internacional e imunidade de jurisdição*. 1. Ed. Salvador: Juspodivm, 2016.