

## SEÇÃO CÍVEL

### A competência jurisdicional na ação civil pública ambiental

Hamilton Alonso Júnior

Promotor de Justiça – SP

#### I – Colocação do problema

O artigo 2<sup>º</sup> da Lei nº 7.347/85 é bastante claro para definir a competência jurisdicional nas ações civis públicas, quando prevê o foro do local onde ocorrer o dano como o competente para processar e julgar a causa

Essa competência, como o próprio dispositivo especifica, é funcional – o que vale dizer – absoluta, improrrogável e inderrogável, devendo ser reconhecida a qualquer tempo pelo juízo, independentemente de requerimento nesse sentido, sob pena de nulidade processual.

Portanto, não há possibilidade da fixação da competência de outra forma (v.g., eleição de foro, domicílio do réu, etc.). Sob pena de nulidade, o processo deverá ter seu trâmite no foro do local do dano.

A escolha do foro competente pelo legislador, desde a entrada em vigor da denominada Lei da Ação Civil Pública, recebeu elogios. Na época, René Ariel Dotti já ressaltava:

“O sentimento de reação emocional ao dano é melhor vivenciado pelo agente do Ministério Público (e outras autoridades) que habita na mesma cidade, que convive com as mesmas vítimas e testemunhas, e assim poderá, com mais eficiência que outro colega distanciado da área das conseqüências do fato, promover as medidas adequadas à perseguição dos agressores, bem como lutar pela prevenção do dano” (in “Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul”, 1986, 19/86).

Essa regra, que certamente visa facilitar o acesso à Justiça e a efetividade da prestação jurisdicional, nos casos de danos ambientais, merece análise mais apurada, pois tem suscitado controvérsias para fixação da competência na Justiça Federal ou Estadual, sobretudo quando o dano é causado em área pertencen-

cente à União ou na hipótese em que o dano se alastra por várias comarcas (do mesmo Estado-membro ou não)

O ilustre magistrado Vladimir Passos de Freitas, em artigo sob o título “O Magistrado e o Meio Ambiente”, publicado na Revista dos Tribunais, há anos atrás, comentando sobre a competência nas ações civis públicas ambientais, previa:

“Aliás, neste particular, prevê-se o surgimento de muitos conflitos de jurisdição no futuro. É que, com a atribuição da Carta Magna à União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente, combate à poluição e preservação de florestas, fauna e flora (CF, art. 23, VI e VII), competência, esta, comum, fácil é ver que todas as referidas pessoas jurídicas poderão tornar-se autoras ou rés. A jurisprudência definirá, com o tempo, tal aspecto, ainda bem controvertido.” (in RT 659/29)

## II – Dano ambiental em propriedade da União

A legislação pátria define inúmeros bens da natureza como de propriedade da União. Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado; as ilhas fluviais e lacustres; as praias marítimas; o mar territorial; os recursos minerais, (incisos III, IV, VI e IX do artigo 20 da Constituição Federal); a fauna (art. 1º da Lei nº 5.197/67); os parques nacionais, dentre outros.

Essa titulariedade da União tem levado alguns ao entendimento de que os danos ambientais causados nestas áreas, terras ou bens devem ser analisados pela Justiça Federal, pois o interesse da titular do domínio (União) fixaria a competência à luz do artigo 109, inciso I da Constituição Federal.

Um desmatamento em parque nacional, um despejo de efluentes em águas tidas constitucionalmente como federais ou o abate de um exemplar de nossa fauna silvestre geraria, pelo critério da dominialidade, a fixação da competência no âmbito federal.

Isto se daria, sustenta-se, sem desrespeito ao artigo 2º da Lei nº 7.347/85, pois principalmente em razão da interiorização crescente da Justiça Federal sempre haverá como se processar a demanda ambiental no local do dano (quando menos na circunscrição federal abarcadora de vários municípios)

Esse entendimento, com todo o respeito aos que o defendem, parte de premissa equivocada e, por essa razão, não pode ser aceito.

O fato de o dano ter ocorrido em área da União pouco importa na ação civil pública ambiental. Neste caso não existe interesse federal de ressarcimen-

to, pois o patrimônio é ambiental, isto é, de todos e não da pessoa jurídica de direito público proprietária do imóvel.

Conforme frisado por Édis Milaré, Antonio Augusto Mello Camargo Ferraz e Hugo Nigro Mazzilli:

“O patrimônio ambiental não é propriedade da União; dos Estados-membros ou dos Municípios, mas de todo o povo (*res omnium*). A preservação do meio ambiente interessa mais de perto a toda a coletividade do que apenas às entidades políticas.” (O Ministério Público e a Questão Ambiental na Constituição).

A natureza jurídica do bem ambiental é muito bem definida pela Constituição Federal:

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade...

Nossa legislação, antes mesmo da Constituição de 1988, já apontava para a verdadeira natureza desse tipo de bem, cabendo registrar o artigo 1º do Código Florestal (Lei nº 4.771/65) que textualmente consignou serem as florestas e as demais formas de vegetação “...bens de interesse comum a todos os habitantes do País...”, bem como o Decreto-Lei nº 25/37 que classifica o patrimônio histórico e artístico como Nacional (art. 1º).

Portanto, à evidência, o titular do patrimônio ambiental é o corpo social, esteja inserido o bem ambiental nos domínios territoriais da União ou de qualquer outra pessoa.

Imperioso raciocinar que pelo mesmo fato dois patrimônios podem ser atingidos, o da União (proprietária) e o da coletividade (meio ambiente). Duas demandas podem ser propostas, a de indenização pelo prejuízo causado ao patrimônio do titular do domínio (art. 159 do Código Civil) e a ação civil pública para recomposição do dano ambiental causado (§ 1º do art. 14 da Lei nº 6.938/81).

Os bens jurídicos a serem protegidos são distintos. Conforme bem anotou José Emmanuel Burle Filho, em caso onde o dano ambiental ocorreu em área da União “... a ação civil pública não tem em mira ressarcir danos causados aos imóveis da União, mas, isso sim, ao ecossistema...” (“Justitia” 153/91).

Aperfeiçoando mais ainda a distinção dos interesses envolvidos, Celso Antonio Fiorillo afirma “... que, efetivamente, existe no nosso ordenamento jurídico positivado uma terceira categoria de bem, que é o difuso, cuja titulariedade difere daquela própria do bem público. E tanto isso é verdade, que o legislador constituinte demonstrou a sua existência, quando aludiu a bem ambiental de

natureza difusa (art. 225 da CF/88), de uso comum do povo....” (Direito Processual Ambiental Brasileiro – Ed. Del Rey)

No mesmo sentido, Paulo Affonso Leme Machado, citado por Rodolfo Camargo Mancuso nos ensina:

“Os bens ambientais e culturais não merecem ser enquadrados estritamente como bens estatais. A sua noção de *res communes omnium* prevalece sobre uma possível conotação de *res publica*...” (Ação Civil Pública – ed Revista dos Tribunais – 3ª ed.).

Dentro dessa visão, impossível querer atribuir a competência jurisdicional à Justiça Federal com base no artigo 109, I, da Carta Magna, pois, pela regra constitucional, aos juízes federais competirá julgar “causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes...”

Não basta, dessarte, ter o dano ambiental ocorrido nos limites territoriais da União. Esse fator isoladamente não demonstra que o ente político possui interesse que o legitime a se posicionar processualmente em qualquer das condições supra-especificadas (autoras, rés....)

Nesta linha de raciocínio, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo já se manifestou:

“Irrelevante que a degradação ambiental alcance bens de domínio da União, mais precisamente um rio interestadual, os terrenos marginais e suas praias. O interesse que se visa tutelar com a ação civil pública é o meio ambiente, patrimônio comum a toda população, e não, especificamente, da União Federal.” (Agravo de Instrumento nº 182.852-1 – Taubaté – 5ª Câmara – Rel. Marcus Andrade).

“Em se tratando de ACP de reparação de danos causados ao meio ambiente, e não ao patrimônio da entidade de direito público a quem pertencem os terrenos onde aconteceram os fatos, mesmo que os bens pertençam à União a competência é da justiça estadual” (4ª Câm. Civ, Ag 132368-1, Rel. Des Freitas Camargo).

O artigo 109, I, da Lei Maior não pode ter seu alcance ampliado indevidamente. O bem jurídico a ser tutelado não pertence à União, inexistindo fundamento lógico para determinar o interesse da mesma na causa a ser proposta

Ademais, o interesse mencionado no artigo 109, conforme pacífica jurisprudência (RTJ 75/945, 51/242) é o qualificadamente jurídico, não bastando a mera alegação. O extinto Tribunal Federal de Recursos chegou inclusive a editar a Súmula nº 61 que expressamente registrava:

“Para configurar a competência da Justiça Federal é necessário que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal, ao intervir como assistente, demonstre legítimo interesse jurídico, no deslinde da demanda, não bastando a simples alegação de interesse na causa”

De outra parte, não será a competência administrativa da União para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.” (inc VI, art. 23 da CF) desencadeadora do interesse jurídico aludido supra, posto que referida competência administrativa é comum a todos os entes políticos (*caput* – art. 23, CF), não havendo monopólio deste ou daquele ente para a proteção ambiental.

Assim, não será a titulariedade do imóvel onde se deu o dano ambiental causa jurídica geradora do interesse mencionado no artigo 109, I, da Constituição Federal.

### III – Hipóteses de competência da Justiça Federal – Casos específicos

Outros fatores podem, à evidência, determinar a competência da Justiça Federal nos danos ambientais ocorridos em área da União. Não se perca de vista, entretanto, que nestas hipóteses a fixação da Justiça Federal como competente se deu por motivo outro diverso da dominialidade da área ou da coisa. São os casos onde realmente o artigo 109 da Carta Magna tem aplicação, como por exemplo, quando a União, entidade autárquica ou empresas públicas federais forem partes ou terceiras interessadas (inciso I).

Suponhamos uma unidade de conservação (v.g, um parque) de propriedade federal em total situação de abandono (omissão da União), ou uma empresa pública federal que danifica um patrimônio tombado de seu acervo. Nestas condições, a competência de jurisdição é federal, não em razão do domínio, mas sim pela qualidade da parte a ser posicionada no pólo passivo da relação jurídica processual (art. 109, I, da CF).

Dentre os casos específicos de competência da Justiça Federal, cabe ressaltar as demandas ambientais que têm por objeto indenização por danos causados em face de derramamento de óleo no mar. Nestes casos, o Superior Tribunal de Justiça, em reiterados conflitos de competência (nºs 2.374, 2.473 e 3.389 – SP), firmou posicionamento no sentido de ser competente a Justiça Federal. O mote principal das decisões, todavia, não é a titulariedade do bem (mar territorial da União – art. 20, VI, da CF), mas sim o fato de a causa estar fundada em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (uma das hipóteses previstas no art. 109 da CF). Cabe destacar parte de ementa de um dos julgados:

“Competência Conflito. Ação civil pública. Reparação de dano ambiental. Colisão do petroleiro “Penélope” contra o petroleiro “Piquete”, no Terminal Marítimo Almirante Barroso.”

I – Achando-se a controvérsia regida pela Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição de óleo, cujo texto foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 74, de 1976, promulgado pelo Decreto nº 79.347, de 28 3 77, e regulamentado pelo Decreto nº 83.540, de 4.6.79, a competência para julgá-la é do Juízo Federal, nos expressos termos do art. 109, III, da Constituição Federal” (Rel. Min. Pádua Ribeiro).

Como se vê, não é por ser o mar territorial considerado da União que os danos por derramamento de óleo se processam na Justiça Federal. Existe razão específica.

Uma hipótese merecedora de atenção, indicativa de interesse jurídico da União, ocorre quando houver, mais do que o dano ambiental, um verdadeiro apossamento de bens federais. Nestas hipóteses excepcionais, se proposta ação civil pública, tendo em vista a luta pela manutenção (ou retomada) da posse ou até do domínio ameaçados, impossível negar a incidência do artigo 109, I, da Constituição da República.

Tomemos como exemplo a ocupação de uma faixa de areia da praia para a construção de uma ciclovia (ou outro empreendimento), com a pavimentação de área da União, ou a ocupação e descaracterização de determinado imóvel da União considerado patrimônio histórico. Evidentemente, além do dano ambiental causado, existe visível ameaça ao patrimônio público da União.

Nesta situação, em que se mescla a defesa do patrimônio federal com o ambiental, vislumbra-se como competente a Justiça Federal para julgar os pedidos de preservação, recomposição e/ou indenização dos interesses difusos em questão (demanda ambiental).

Caso, no entanto, o dono (União, seus entes autárquicos ou empresas públicas) do patrimônio público ameaçado se preocupe apenas em retomá-lo (simples possessória, *v.g.*), sem a preocupação ambiental devida, novamente será a Justiça Estadual a competente para a propositura da ação civil pública respectiva, pois restará cessado o interesse jurídico previsto no art. 109, I, da Lei Maior.

Por fim, outra hipótese controvertida, merecedora de comentário no tocante à competência jurisdicional de âmbito federal, se dá quando o dano ambiental transcende mais de um Estado-membro. Nesse caso, conquanto inexista previsão legal expressa, afirmam Antonio Augusto, Milaré e Mazzilli

que “... deve-se reconhecer à Justiça federal competência para apreciar e julgar as causas relativas ao meio ambiente quando os resultados do dano ecológico alcançarem o território de mais de um Estado-membro.” (“O Ministério Público e a Questão Ambiental na Constituição”)

Em seu livro “A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, Hugo Nigro Mazzilli reformula seu posicionamento, passando a defender o critério da prevenção para firmar a competência e entendendo que apenas quando existir conflito entre Estados (art. 102, I, “f”, da Constituição Federal) é que o julgamento sairá do âmbito estadual para o Supremo Tribunal Federal. Porém o nobre autor reivindica:

“Pela gravidade que ultimamente a lesão a tais interesses tem assumido, já vimos sustentando que seria oportuno cogitar de conferir competência à justiça federal para apreciar e julgar as causas relativas ao meio ambiente quando os resultados do dano ecológico alcançarem o território de mais de um Estado-membro.” (Ed. Revista dos Tribunais – 6ª ed.)

A nosso ver, realmente esse avanço legislativo se torna necessário, máxime porque viabilizará maior efetividade judicial no combate ao dano em potencial ou ao consumado, além de contornar a equivocada tendência legislativa de limitar a extensão da coisa julgada, como se viu recentemente através da edição da Lei Federal nº 9.494 de 10 de setembro de 1997 (modificadora do art. 16 da LACP), pois por vezes a sentença terá que ser executada também em outras unidades da federação atingidas pela degradação.

#### IV – Competência da Justiça Estadual

Após esse breve estudo pode-se afirmar ser regra geral nas ações civis públicas ambientais a competência jurisdicional ser estadual. Como visto, essa regra geral sofre inúmeras exceções que devem ser expressamente previstas, seja na Constituição Federal (art. 109), seja em normas infraconstitucionais específicas.

A razão da competência, em regra, ser do Poder Judiciário do Estado é bem explicada por Vicente Greco Filho quando, em seu livro “Direito Processual Civil Brasileiro”, explica a divisão de competências no sistema pátrio. A lição, como não poderia deixar de ser, se enquadra nas demandas coletivas ambientais:

“... a distribuição das lides para os diversos órgãos jurisdicionais... se faz por etapas, segundo um processo de eliminação gradativa, utilizando o princípio da especialidade. Ou seja, o legislador (constitucional, de direito pro-

cessual, e o da organização judiciária) utiliza um conjunto de critérios... para ir separando as lides, ou grupo de lides, em etapas de competência legislativa de cada um, apontando os juízos ou Tribunais competentes em determinadas situações, de modo que o que sobra é do juízo ou Tribunal de competência mais geral ou comum.”

Ao elencar as etapas supramencionadas, Vicente Greco Filho, após especificar a competência internacional, a originária dos Tribunais e a das justiças especiais, constantes da Constituição e leis por elas indicadas, afirma que:

“... não sendo nenhuma delas, nessa ordem, a competência é da justiça comum. Mas tem precedência a da Justiça Federal, que, apesar de ser comum, guarda um grau de especialidade em face da Justiça Estadual, que é a mais comum de todas.” (1ª vol. – ed Saraiva – 12ª ed )

Pois bem Nota-se ser residual a competência do órgão jurisdicional do Estado; sendo certo que, por exclusão, as ações civis públicas ambientais serão em sua maioria julgadas por esta justiça comum, já que a federal tem sua competência especial ressaltada constitucionalmente.

No âmbito estadual, por sua vez, mister se faz a análise das situações em que o dano se espalha por mais de uma comarca dentro do mesmo Estado-membro, pois com o advento da Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC) e em face da interação entre os sistemas processuais do CDC (art 90) e da LACP ( art. 21 – Lei nº 7.347/85) surgiu a interpretação de que o artigo 93 do CDC ao prever a competência no foro da Capital para danos de âmbito regional (inciso II) estaria se referindo a todas as ações coletivas, inclusive as de cunho ambiental.

Esse entendimento, contudo, não parece ser o adequado. Essa regra de competência limita-se aos casos de ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos, como o próprio capítulo II do título III do Código de Defesa do Consumidor indica textualmente.

Dessarte, em questões relativas ao meio ambiente, onde tratamos com interesses nitidamente difusos, a regra do artigo 93, II, não poderá ser aplicada.

Nesse sentido, temos o magistério de Hugo Nigro Mazzilli, na obra já citada:

“Há algumas regras básicas em matéria de competência nas ações civis públicas ou coletivas:

a) Em se tratando de defesa de interesses indivisíveis (difusos ou coletivos em sentido estrito), a competência é a do lugar do dano (art. 2º da LACP, também aplicável à defesa de interesses difusos ou coletivos, cf art 90 do CDC);

b) Na defesa de interesses divisíveis (individuais homogêneos), a competência é a do foro do local do dano, ou no da Capital do Estado ou no Distrito Federal, para danos nacionais ou regionais, ressalvada a competência da justiça federal (art 93 do CDC);”

Assim, como na área ambiental não se vislumbra hipótese de interesses individuais homogêneos, mas sim difusos em sua essência, inaplicável o artigo 93 do CDC.

Ademais, se fôssemos aplicar referido dispositivo legal (art 93) na esfera ambiental estaríamos, no mais das vezes, frustrando a aplicação do artigo 2º da Lei 7.347/85, havendo grande possibilidade de termos uma ação civil pública ambiental julgada em foro distante do efetivo local do dano.

Na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital deparamos com caso emblemático do distanciamento da ação civil com o local do dano (potencial no caso), quando do ingresso de representação denunciando transporte de grande quantidade de produto químico e perigoso, conhecido por metanol, por vários municípios do Estado de São Paulo, na região de Campinas. O transporte seria feito pela REPLAN – Refinaria de Paulínia e traria risco de dano ambiental aos mananciais hídricos, pois a rota diária de tais caminhões incluía área de proteção aos mananciais.

O risco de dano era regional, porém a Capital não seria atingida. Não se vislumbrava, pois, como seguir a vontade legislativa expressa no artigo 2º da LACP aplicando-se o artigo 93 do CDC, razão pela qual o caso foi redistribuído para ser analisado pela Promotoria de Justiça competente.

Por ocasião da edição da LACP a doutrina foi unânime em elogiar o artigo 2º, pois buscou-se agilização e efetividade maior para prevenção ou reparação dos danos ambientais. Nesse sentido, a palavra de René Ariel Dotti já transcrita aqui. Fica evidente, portanto, que a vontade legislativa, quando da elaboração do CDC (art. 93), não era abarcar as ações civis públicas ambientais.

Quando o dano se espalhar por mais de uma comarca, para cumprimento fiel do artigo 2º da LACP, deve-se dirimir a competência pelo critério da prevenção, pois a ausência de previsão específica gera a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 19 da LACP).

Por outro lado, eventual conflito de competência será dirimido pelo Tribunal de Justiça respectivo, quando entre juízes de comarcas diversas do mesmo Estado, competindo ao Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, “d”, da C.F.) dirimir os conflitos entre órgãos jurisdicionais de Estados diferentes.

## V – Conclusão

1 – O artigo 2º da Lei Federal nº 7.347/85 (LACP) define o foro do local do dano como o competente para o processamento e o julgamento da ação civil pública, sendo referida competência funcional – o que vale dizer – absoluta, improrrogável e inderrogável

2 – O fato de o dano ambiental ter ocorrido em áreas ou coisas classificadas como pertencentes à União não gera o interesse jurídico previsto no artigo 109, I, da Constituição Federal, pois o interesse que se visa tutelar com a ação civil pública é o patrimônio comum de todos (art. 225 da CF) e não o patrimônio da pessoa jurídica de direito público. O meio ambiente é de natureza difusa, não estatal

3 – A competência da Justiça Federal, apesar de comum, guarda um grau de especialidade em face da Justiça Estadual. Portanto, na ação civil pública ambiental, os casos de competência federal são específicos, previstos na Constituição Federal, sendo certo que o interesse mencionado no inciso I do artigo 109 deve ser qualificado juridicamente, não bastando mera alegação da sua existência.

4 – Caracteriza o interesse jurídico previsto na Lei Maior (art. 109, I), e por consequência fixa a competência da Justiça Federal, o fato de o dano ambiental ser acompanhado de apossamento de bens federais, ocasião em que a ação civil pública poderá ter duplo objeto (proteção do meio ambiente e do patrimônio público federal)

5 – Dirime-se a competência jurisdicional pela prevenção (art. 106, CPC) quando o dano ambiental (ou o risco de sua ocorrência) atingir mais de uma comarca (do mesmo Estado ou não), posto inexistir regra legal disciplinando a matéria de forma diversa. Aplica-se, portanto, subsidiariamente o Código de Processo Civil (art. 19 da LACP). O artigo 93 da Lei nº 8.078/90 (CDC) regula competência jurisdicional somente nas ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos, como o próprio capítulo II do título III do CDC indica textualmente.

6 – A competência da Justiça Estadual é residual no sistema processual brasileiro. Portanto, seguindo-se o princípio da especialidade, descartadas as hipóteses específicas de competência, a regra geral nas ações civis públicas ambientais é da competência do Poder Judiciário do Estado.