

AÇÃO CAUTELAR AMBIENTAL: ASPECTOS DA COMPETÊNCIA JURISDICIONAL NA REGIÃO AMAZÔNICA

MIGUEL MONICO NETO
Promotor de Justiça de Rondônia

1. AÇÃO AMBIENTAL

A expressão “meio ambiente” está definida pelo art. 3º da Lei 6.938/81, que estabeleceu a “Política Nacional do Meio Ambiente”, como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Com o advento da Lei 7.347, de 24.7.85, que ensejou instrumentos para a defesa de interesses difusos, entre os quais, o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, turístico etc., surgiu a chamada ação civil pública ambiental ou ação ambiental.

A ação ambiental visa à tutela de um *interesse público*: o patrimônio ambiental, que é de todos. Sendo o interesse público *indisponível*. O Ministério Público deve propor a ação, salvo quando verificar que não existe justa causa.

A iniciativa e a legitimidade do Ministério Público não exclui a de fundações, autarquias, empresas pública e associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção, ao meio ambiente. O Ministério Público, se não intervir como parte, atuará *obrigatoriamente* como fiscal da lei (art. 5º da Lei 7.347/85).

2. FORO COMPETENTE

O art. 2º da Lei 7.347/85, assevera que a ação ambiental deve ser aforada no *local do dano* ou onde ele provavelmente deverá verificar-se, no caso da cautelar, que tem competência funcional para processar e julgar a causa.

Porém, se a União, suas autarquias e empresas públicas forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, a competência será da Justiça Federal, por sobrepor-se à da lei ordinária.

3. A QUESTÃO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL NA REGIÃO AMAZÔNICA

Questão tormentosa ocorrerá, não raras vezes, na região amazônica, em que o local do dano, ou da ameaça de dano, esteja incluído como bem público da União Federal, pois o art. 109, I, da CF, determina que é de competência dos Juízes Federais julgamento das causas em que a União, suas entidades autárquicas ou empresas públicas forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, e nem sempre o local dos fatos é sede

de Vara Federal.

O art. 20 da CF estabelece, v. g. no inc. XI, que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União.

Referidas terras, foram estabelecidas pela União, em várias partes do território nacional, mas especialmente na região amazônica, destinadas à posse e ocupação pelos silvícolas, para que possam nelas viver e obter meios de subsistência, com direito ao usufruto e à utilização das riquezas naturais e dos bens nelas existentes (art. 231 e §§ da CF de 1988).

Portanto, *prima facie*, a ação ambiental em casos onde o dano ou ameaça de dano ao meio ambiente pertencer a área indígena, terá que ser aforada na seção judiciária da Justiça Federal do Estado onde se localizar a área aborígene, por haver interesse da União Federal, da FUNAI, IBAMA etc., o que certamente causará enormes dificuldades no processamento.

Entretanto, deve-se comparar os dispositivos referidos, com os a seguir mencionados, constitucionais e infraconstitucionais, que dão caráter especial ao meio ambiente, erigindo-o à categoria *de bem de uso comum do povo*, assim decorrendo que nem sempre a Justiça Federal será competente para julgar a matéria.

4. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO, DA DOCTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Com efeito, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, portanto antes da amplitude consagrada a nível constitucional à defesa do bem jurídico “meio ambiente”, já se entendia que, em decorrência da ação ambiental ter que ser proposta no foro do local onde ocorresse o dano, em face do critério funcional de fixação da competência adotada pela Lei 7.347/85, nem sempre a Justiça Federal seria competente para processar e julgar a causa.

Neste sentido, merecem destaque as lições dos ilustres e conceituados Membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, e mestres do “Direito Ambiental”, Paulo Affonso Leme Machado e Édis Milaré, em suas respectivas obras *Ação Civil Pública*, 2.^a ed. Ed. RT, 1987, p. 34, e *Curadoria do Meio Ambiente*, Cadernos Informativos APMP, São Paulo: APMP - 1988, p. 41:

“O critério da lei é o que melhor consulta o interesse público, pois, como lembra René Ariel Dotti, “o sentimento de reação emocional ao dano é 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”.

“Disse o art. 2.^o da Lei 7.347/85 que “as ações previstas nesta lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. Importa salientar o conceito de

ambiente e de patrimônio cultural, pois desse conceito decorre que nem sempre a Justiça Federal será competente para processar e julgar na matéria. Com referência ao ambiente vemos que é considerado “patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (art. 2º, II, da Lei 6.938/81). Atente-se que na proteção dos bens culturais não preceituou o Dec. Lei 25/37 a sua tutela como patrimônio estatal, mas como “patrimônio histórico e artístico nacional”. No Código Florestal (Lei 4.771/65) as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são consideradas “bens de interesse comum a todos os habitantes do País” (art. 1º).

“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 pública* e anteriormente de *res nullius*. Nesse sentido, a referência constante na lei da fauna silvestre, em sua exposição de motivos, onde se destaca que “mais do que um bem do Estado, é fator de bem-estar do homem na biosfera”.

“Não se pode querer marginalizar a presença da Justiça Federal — presença, aliás, direcionada pelo art. 125, I, da EC 1/69.

Entretanto, em muitas ações vamos encontrar interesses conflitantes personalizados na União e na Sociedade. Sabe-se que a defesa dos interesses difusos nominados da Lei 7.347/85 necessita de rapidez, pois as decisões judiciais terão que intervir a tempo de impedir a degradação, a mutilação ou a deterioração dos bens coletivos. Dessa forma, mais do que disputar competência, o art. 2º há de ser visto como um farol mostrando, em cada caso, a senda mais apta para os fins sociais procurados pela lei.”

Inúmeros acórdãos oriundos de vários tribunais do País, embora não tratando especificamente do tema “ação ambiental”, já haviam consagrado que a alegação de interesse da União, das entidades autárquicas ou empresas públicas no deslinde das causas, não bastava para o deslocamento da competência para a Justiça Federal.

O *legítimo interesse jurídico deveria ser comprovado* para a admissão das referidas pessoas jurídicas à lide, e, só assim, após o ingresso, haveria deslocamento da competência.

“A jurisprudência evoluiu no sentido de que não basta a simples intervenção da União, sendo necessário que se demonstre o seu interesse efetivo na causa. Demonstrado, desloca-se a competência para a Justiça Federal”. (ac. unân. da 1ª T. do TFR, de 4.11.74, no Ag. 37.908-GB, rel. Min. Otto Rocha, *RF* 251/180)

“Quando a intervenção da União como assistente é meramente formal, a Constituição não autoriza que a competência se desloque para a Justiça Federal. O interesse da União na demanda, para deslocar a competência da Justiça Comum para a Justiça Federal, há de ser interesse real, interesse que faça com que a União diretamente se beneficie ou seja condenada pelo julgado, e não interesse *ad adjuvandum tantum*. Numa palavra, o interesse da

União deve ser concreto, e não de mera colaboração". (Ac. un. da 4ª T. do TFR, de 1.9.78 na Ap. 33.948-MA, rel. Min. Jarbas dos Santos Nobre, *Adcos* 66.409, 1979)

"Não basta a simples alegação de interesse da União para que a competência se desloque, *ipso facto*, para a Justiça Federal. Antes, é necessário que tal interesse manifeste-se com prova satisfatória, em termos jurídicos, vale dizer, na forma processual — como autor, réu, assistente ou oponente". (ac. da 6ª C. do TJSP, de 29.9.77, no Ag. 256.933, rel. Des. Ítalo Galli, *RT* 534/110)

"Tratando-se de ação que envolva bem público federal, não intervindo a União, a competência para apreciá-la é da Justiça Comum". (ac. un. da 2ª C. do TAMG, de 5.12.75, na Ap. 7.544, rel. Juiz Milton Mendes dos Reis)

O TFR chegou a editar a Súmula 61, que asseverava: "Súmula 61. 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".

As vésperas da promulgação da Constituição Federal de 1988, um novo acórdão do TFR, abriu precedente da máxima importância ao decidir, em data de 14.4.88, o AI 51.132-RJ, que teve como agravante a União Federal e agravado o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em ação civil pública proposta na comarca de Angra dos Reis-RJ, movida para impedir a ligação de reator atômico em "Angra I".

Segundo o referido julgado, a União Federal alegou e provou o seu interesse na causa, ao habilitar-se como assistente, sendo admitida a integrar a lide. Prevaleceu, contudo, a competência da Justiça estadual.

A decisão teve a seguinte emenda:

"Competência de foro — Ação civil pública — Ligação de reator atômico — Interesse da União. Comprovado o interesse da União no deslinde da ação civil pública movida para impedir a ligação de reator atômico em Angra I, fica admitido seu ingresso na lide.

"Prevalece, entretanto, a competência da Justiça estadual em 1º grau para o processamento do feito, nos termos do art. 2º da Lei 7.347/85, com recurso para este E. Tribunal (art. 126 da CF) — Agravo provido em parte."

O *decisum* fundamentou-se em brilhante voto do relator, o Exmo. Sr. Min. Otto Rocha, que teve o seguinte argumento:

"O Sr. Min. Otto Rocha (relator): O Plenário desta E. Corte, no julgamento do agravo regimental interposto do despacho que suspendeu a medida liminar concedida nos autos da ação civil pública objeto do presente recurso, adiantou-se, em termos, na apreciação da questão competencial ora em debate.

"Primeiramente, é de se ressaltar o indiscutível interesse da União, no deslinde da controvérsia. Não bastassem as profundas indagações trazidas ao Plenário em tese e apoiadas em modelos estrangeiros, acerca da seriedade do assunto, sua intensidade e a indispensabilidade da presença da União no que lhe diz respeito, fez-se sentir com o acidente nuclear de Goiânia, de cuja

extensão ainda não se tem consciência e no qual a interveniência federal aconteceu de maneira automática e total sob todos os aspectos.

“Envolve o pedido, o deslocamento do feito para a Justiça Federal, como decorrência natural do ingresso da União na lide.

“Esse aspecto foi cuidadosamente abordado pelo eminente Min. Carlos Velloso, quando, ao proferir seu voto no julgamento do agravo regimental, assinalou, *verbis*:

“2. A ação civil pública, criada pela Lei 7.347, de 24.7.85, representa, segundo o magistério do Des. Sálvio Figueiredo Teixeira, “significativa evolução no sentido da superação do modelo tradicional do processo civil, adequando-o à sociedade dos nossos dias, não mais de características individualistas, mas predominantemente de massa, em que predomina o interesse coletivo”. (Sálvio de Figueiredo Teixeira, “A ação civil pública”. *Revista da Amagis* 10/85)

“É uma ação, pois, para proteção daqueles interesses que os juristas italianos denominam de difusos, representando, no ordenamento jurídico brasileiro, em avanço, porque “protege, ampara e defende a própria comunidade, estimulando esta a defender os seus direitos e induzindo os eventuais infratores da ordem jurídica ao cumprimento espontâneo das normas”. (Sálvio de Figueiredo Teixeira, *ob. e loc. cit.*)

“3. A Lei 7.347, de 24.7.85, que a instituiu, estabeleceu, no tocante ao Juízo competente para processá-la e julgá-la, no seu art. 2º: “Art. 2º. As ações previstas nesta lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

“E no seu art. 5º, previu a participação, no feito, da União Federal, estabelecendo:

“Art. 5º. A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão, também, ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que: ...”

“Isto quer dizer, ao que penso, que, mesmo residindo nos autos a União Federal, a competência para o processo e julgamento da causa é do juízo do local onde ocorrer o dano, tal como prescrito no art. 2º.

“Com efeito. A CF, art. 126, estabelece que “a lei poderá permitir que a ação fiscal e outras sejam propostas nas comarcas do interior, onde tiver domicílio a outra parte, perante a Justiça do Estado ou do Território, e com recurso para o TFR...”

“Ora, a Lei 7.347/85, ao estabelecer a competência, para o processo e julgamento da causa, do Juízo do local onde ocorrer o dano (art. 2º), mesmo residindo nos autos a União Federal (art. 5º), assim agiu expressamente autorizada pela CF, art. 126. E que a Lei 7.347/85, assim agiu, parece-me indubitável, por isso que, após estabelecer ela a competência do juízo do local da ocorrência do dano, previu, no seu art. 5º, a participação, no feito, da União Federal.

“Destarte, tenho como competente, no caso, para processar e julgar a

presente ação civil pública, o Dr. Juiz da comarca de Angra dos Reis, Estado do Rio de Janeiro, sendo competente, de outro lado, para conhecer e julgar os recursos de decisões do citado Juízo, este TFR, na forma do citado art. 126, da CF.”

“Na verdade, é fácil depreender que o objetivo da norma constitucional e do legislador é de favorecer a parte interessada, eis que, visando a apurar responsabilidade por eventuais danos causados ao meio ambiente, a defesa torna-se mais viável e real se tem às mãos os elementos necessários à sua efetivação. O deslocamento do feito para a Capital, entendo, seria inteiramente contrário ao espírito da lei que, ao fazer a exceção, na forma permitida pela Carta Magna, retirou a ação civil pública da regra geral que estabelece privilégio de foro para a União Federal em 1.º grau (grifo nosso).

“Com estas considerações, dou parcial provimento ao agravo para admitir a União Federal como litisconsorte passiva, mas determinar que o processamento do feito se prossiga no Juízo de Direito da comarca de Angra dos Reis, reservada a competência do TFR para conhecer e julgar os recursos das decisões ali proferidas, segundo o disposto no art. 126 da CF. É como voto” (grifo nosso).

Verifica-se, portanto, uma evolução da doutrina e da jurisprudência, à medida que a própria sociedade se mobilizou contra a degradação do “meio ambiente” nos diversos pontos do País e cobrou ações mais eficazes do Estado no combate aos agressores culminando com a profunda modernização da Constituição Federal de 1988 no referente à defesa ambiental.

S. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A DIMENSÃO DO “MEIO AMBIENTE” CONSAGRADA PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE

O art. 5º da CF, ao tratar dos “direitos e garantias individuais”, dispõe, em seu inc. LXXIII, que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo... ao meio ambiente...”

O art. 23, VI e VII, dispõe, entre outras, ser de competência *comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora. O art. 24, VI, VII e VIII, estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisa-

gístico.

No art. 170, VI, da CF, o legislador inseriu outro dispositivo atinente ao meio ambiente: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:... VI — defesa do meio ambiente”.

O art. 200, VIII, da Lei Maior, assevera competir ao sistema único de saúde, além de outras atribuições, colaborar na proteção ao meio ambiente.

Outrossim, o art. 216, V, e § 4º, estatui o seguinte:

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro, os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

“... ”

“V — os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

“§ 4º. Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.”

O cap. VI do tit. VIII da CF, estabelece, no art. 225, ao tratar do meio ambiente, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de *defendê-lo* e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

“§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito incumbe ao Poder Público:

“I — preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

“II — preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

“III — definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

“IV — exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

“V — controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

“VI — promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

“VII — proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

“§ 2º. Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

“§ 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de obrigação de reparar os danos causados.

“§ 4º. A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

“§ 5º. São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

“§ 6º. As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.”

6. BEM JURÍDICO ESSENCIAL A QUALIDADE DE VIDA DE TODO SER VIVO

Constata-se, portanto, da leitura dos referidos dispositivos constitucionais, a extraordinária dimensão que o legislador constituinte concedeu ao meio ambiente ao proibir, explicitamente, sob qualquer pretexto, a sua degradação, e ao erigi-lo como um *bem de uso comum do povo*.

Segundo Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, “uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à *coletividade em geral*, sobre os bens públicos, *sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição*” (grifo nosso). “Bens de uso comum do povo, ou do domínio público, como exemplifica a própria lei, são os mares, rios, estradas, ruas e praças. Enfim, todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo”.

Acrescenta ainda, o renomado Publicista: “No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade — *uti universi* — *razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem*: o direito de cada indivíduo se limita à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar o ônus dele resultante. Pode-se dizer que todos *são iguais perante os bens de uso comum do povo*”.

É notória, portanto, a natureza especial do bem jurídico “meio ambiente”, que *transcende interesses particulares e até públicos* erigindo-se à categoria de *bem jurídico essencial à qualidade de vida de todo ser vivo*.

7. CONCLUSÃO

A competência para julgamento das ações ambientais é de sempre ser reconhecida como a do lugar onde se verificar o dano, ou sua ameaça, independentemente de ser ou não sede de Vara Federal. Os eventuais recursos

serão apreciados pelo TFR caso intervenha a União.

A justificativa é que se antes da promulgação da Constituição Federal, instituindo novo ordenamento jurídico, já se admitia o processamento de ações ambientais com prevalência da Justiça estadual em 1º grau, independentemente do ingresso da União à lide, muito mais agora é de ser admitido diante do novo ordenamento (TFR, AI 51.132-RJ, de 14.4.88).

É que o art. 126 da CF anterior, que já estabelecia que “a lei poderá permitir que a ação fiscal e outras sejam propostas nas comarcas do interior, onde tiver domicílio a outra parte, perante a Justiça do Estado ou do Território, e com recursos para o TFR...”, foi mantido pela atual Constituição Federal (art. 109, §§ 3º e 4º), ao mesmo tempo em que o legislador constituinte conferiu dimensão extraordinária ao meio ambiente, o que inexistia no ordenamento anterior.

Portanto, ainda que verse a ação ambiental sobre eventuais direitos indígenas ou sobre bens da União, como, p. ex., a exploração indiscriminada de madeiras das reservas ou a poluição com mercúrio dos rios destas comunidades, por empresas ou qualquer tipo de pessoa, o foro competente será o do local do dano ou da ameaça de dano.

Verdadeira heresia, seria exigir-se o processamento destas causas na Seção Judiciária Federal. Até mesmo pelo princípio da inafastabilidade da apreciação judicial de qualquer lesão de direito.

Diante de todo exposto, é curial que os Ministérios Públicos estaduais e Tribunais estaduais da região amazônica permaneçam atentos às violações do “meio ambiente”, grandiosa causa que, como visto, transcende os interesses públicos e particulares, não podendo deixar de ser apreciada qualquer lesão ao bem jurídico “meio ambiente”, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida sadia de todo ser vivo do planeta.

8. BIBLIOGRAFIA

CAMPOS, Ronaldo Cunha. *Ação Civil Pública. Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

FREITAS, Vladimir Passos de, e Gilberto Passos de Freitas. Crimes contra a Natureza.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ação Civil Pública (Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural) e Tombamento*.

MILARÉ, Édis. Curadoria do Meio Ambiente.

PAULA, Alexandre de. *O Processo Civil à Luz da Jurisprudência*.