

A COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS VISANDO A REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA MINERAÇÃO

Marcelo Azevedo Maffra

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

O presente trabalho tem por escopo o estudo da competência para julgamento das ações civis públicas visando a reparação de danos ambientais decorrentes da extração mineral. A análise do tema justifica-se principalmente pela grande divergência jurisprudencial sobre a questão, sobretudo nos tribunais superiores. O objetivo deste breve estudo é analisar os argumentos frequentemente ventilados nos julgamentos de conflitos de competência entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, e, ao final, apresentar uma solução jurídica adequada para a controvérsia.

De acordo com a clássica lição de Couture,

[...] a competência é a medida da jurisdição. Todos os juízes têm jurisdição; mas nem todos têm competência para conhecer de um determinado assunto. [...] A competência é um fragmento de jurisdição atribuído ao juiz. (COUTURE, 2005, p. 24-25).

Os mesmos ensinamentos foram expostos por Liebman, ao dizer que “a competência é a quantidade de jurisdição atribuída em exercício a cada órgão, ou seja, a medida da jurisdição”. (LIEBMAN, 2003, p. 61).

A correta fixação da competência, que decorre diretamente do Princípio do Juiz Natural, constitui verdadeira garantia fundamental, uma vez que o art. 5º, LIII, da Constituição Federal dispõe que “ninguém será processado nem julgado senão pela autoridade competente”.

Em razão da importância e complexidade da matéria, a melhor doutrina (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2005, p. 239-240.) propõe uma lista de questionamentos a serem sequencialmente respondidos para identificar com precisão qual o juízo competente para processar e julgar determinada causa:

- a) Competência de jurisdição (qual a Justiça competente?);
- b) Competência originária (competente o órgão superior ou inferior?);
- c) Competência de foro (qual comarca ou seção judiciária competente?);
- d) Competência de juízo (qual a vara competente?);
- e) Competência interna (qual o juiz competente?);

- f) Competência recursal (competente o mesmo órgão ou um superior?).

No que tange às ações civis públicas em matéria ambiental, a primeira indagação já exige uma análise de competência entre Justiça Federal e Justiça Estadual.

Como se sabe, a competência da Justiça Estadual é residual, ou seja, apura-se pela exclusão da competência privativa dos órgãos judiciários federais.

Por outro lado, a competência da Justiça Federal para o processamento dos feitos é absoluta, pois decorre de previsão expressa da Constituição Federal, não podendo, portanto, ser alterada por leis infraconstitucionais.

Na esfera cível, a competência da Justiça Federal é, em regra, firmada *ratio personae*, e não em razão da matéria discutida nos autos, de modo que a federalização da ação é determinada pela efetiva presença de alguma dessas pessoas jurídicas na relação processual, figurando, necessariamente, na condição de autor, réu, assistente ou oponente. Esse é o mandamento constitucional:

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;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

[...]

V - As causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;

[...]

VIII - os mandados de segurança e os “habeas-data” contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

[...]

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

No que concerne ao meio ambiente, a competência para propositura de ações civis públicas é, em regra, fixada em razão do local de ocorrência do dano, consoante dispõe art. 2º da lei 7.347/85 c/c art. 93, I, do Código de Defesa do Consumidor (CDC):

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.

[...]

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a Justiça Local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local.

Nesta esteira, conjugando-se as determinações da Lei de Ação Civil Pública com o texto constitucional, conclui-se que a competência dos juízes federais na seara ambiental fica limitada às hipóteses relacionadas nos incisos I, III e VIII do art. 109 da CR/88.

Segundo a Súmula nº 61 do extinto Tribunal Federal de Recursos,

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.

A Súmula nº 150 do Superior Tribunal de Justiça dispõe que: “Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas”.

Logo, não havendo interesse *direto* dos mencionados entes públicos, a Justiça Federal declinará da competência, remetendo o feito para a Justiça Estadual.

O STJ já sedimentou o entendimento de que a presença dos entes federais na relação processual tem que ser *efetiva*, ou seja, quando tiverem interesse *direto* no objeto da ação:

1. Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, para que esteja caracterizada a competência da Justiça Federal é necessária a efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal na relação processual, figurando, necessariamente, na condição de autor, réu, assistente ou oponente. 2. No caso examinado, o TRF da 5ª Região concluiu pela ilegitimidade passiva *ad causam* do Banco Central do Brasil, anulando, assim, os atos processuais anteriormente praticados e determinando a remessa dos autos à Justiça Comum Estadual. (AgRg no CC 96887/ CE, Rel. Ministra Denise Arruda, DJe 4/5/2009).

O mesmo entendimento é defendido por Dantas, segundo o qual:

Assim, entende-se que as hipóteses que justificam a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento da ação civil pública em matéria de meio ambiente devam estar necessariamente vinculadas ao interesse da União ou sua respectiva autarquia (IBAMA) para participar do processo na condição de parte (autora ou ré) ou interveniente. É que, em rigor, não basta que a União ou o IBAMA promova a ação civil pública ou que esta seja proposta contra um daqueles órgãos, para que resta caracterizada a competência da Justiça Federal. É necessário mais, isto é, é essencial que enseje a atuação do ente público federal. Portanto, a solução passa, necessariamente, pelo enfrentamento da complexa questão atinente à competência administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela defesa ambiental. (DANTAS, 2009, p. 21).

O interesse direto mencionado pela doutrina e jurisprudência corresponde ao interesse processual previsto no art. 3º do Código de Processo Civil, que impõe como requisito para o julgamento do pedido a necessidade e utilidade do provimento jurisdicional.

Nas palavras de Milaré:

O interesse a que se refere a Constituição para firmar a competência da Justiça Federal há de se revelar qualificado, não bastando de modo algum a mera alegação de um interesse vago ou indeterminado. (MILARÉ, 2005, p. 948).

No que tange às Ações Civis Públicas movidas pelo Ministério Público visando à reparação de danos ambientais decorrentes de atividade minerária, a problemática da competência advém da dominialidade dos recursos minerais, que, por força do disposto no art. 20, IX, da CF/88, são considerados de propriedade da União.

O art. 176 da Constituição Federal diz que as jazidas e os recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Em que pese a existência de algumas decisões dos tribunais superiores em sentido contrário, entendemos que a simples presença de bens de domínio da União não constitui causa suficiente para a fixação da competência na Justiça Federal, pois tal hipótese não se enquadra naquelas expressamente previstas no art. 109 da CR/88.

Até porque o objeto da ação sempre será a *proteção do meio ambiente*, ou a anulação de licença ambiental concedida por órgão estadual, não existindo qualquer discussão sobre a dominialidade do bem da União. Vale dizer, o patrimônio que se visa tutelar com a ação civil pública não é o da pessoa jurídica de direito público, mas o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal).

Nesse sentido já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MINERAÇÃO. AÇÃO VISANDO PRIORIDADE NA PESQUISA DE LAVRA. DLEI N. 227/67. A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA

FEDERAL É A FIXADA TAXATIVAMENTE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NÃO PODENDO SER RESTRINGIDA NEM AMPLIADA POR LEI INFRACONSTITUCIONAL. A DISPUTA SOBRE DIREITOS DE MINERAÇÃO NÃO ESTA INCLUIDA NA COMPETÊNCIA “RATIONE MATERIAE” DA JUSTIÇA FEDERAL. NÃO PARTICIPANDO NA RELAÇÃO PROCESSUAL A UNIÃO, AUTARQUIA OU EMPRESA PÚBLICA FEDERAL, O JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DA SITUAÇÃO DA JAZIDA (DLEI 227/67, ART. 27, INC. VI) NÃO AGE POR ‘DELEGAÇÃO’, MAS NO EXERCÍCIO DE SUA PRÓPRIA JURISDIÇÃO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUIZ DE DIREITO E JUIZ FEDERAL. COMPETÊNCIA DO STJ PARA DIRIMI-LO. DECLARAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO MAGISTRADO ESTADUAL. (STJ - CC - CONFLITO DE COMPETENCIA - 2779 - Processo: 199200022391 UF: MG Órgão Julgador: SEGUNDA SEÇÃO -Data da decisão: 28/10/1992).

Na mesma linha, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

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. (TJSP, 4ª C. Cível, Ag. 132368-1, Rel. Des. Freitas Camargo, v.u., j. 07/06/1990).

Entendimento contrário levaria à conclusão, por exemplo, de que toda e qualquer causa que verse sobre mineração seriam de competência da Justiça Federal, o que sabidamente não ocorre. Confirma-se a posição do STF:

COMPETÊNCIA. MINERAÇÃO. ALVARÁ DE PESQUISA. NÃO TENDO A UNIÃO INTERESSE COMO AUTORA, RÉ, ASSISTENTE OU OPOENTE, NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS PELA EXPLOSAÇÃO MINERAL, COMPETENTE E A JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGÁ-LO. (STF - Conflito de Jurisdição 6663/MG - DJ 07-08-1987 PP-15433 EMENT VOL-01468-01 PP-00157 - Rel. Min. Carlos Madeira).

Outra não é a lição de Dantas:

[...] em matéria ambiental, não é a dominialidade da área, por si só, que determina a competência de jurisdição. E mais: o bem protegido, como já mencionado, não é público ou privado, mas meta individual, isto é, afeto à coletividade como um todo.

Desse modo, em uma ação coletiva visando à defesa do meio ambiente, ainda que a pretensa conduta lesiva se dê em área de patrimônio da União (CF/88, art. 20), o que está em jogo não é este último, mas aquele, ou seja, o direito fundamental difuso constitucionalmente assegurado (art. 225). (DANTAS, 2009, p. 30-31).

O mesmo raciocínio é defendido por Mirra:

O fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, VI, IX, X, da CF), os exemplares da fauna terrestre (art. 1º, *caput*, da Lei 5.197/67) e aquática (art. 3º do Decreto-lei 221/67) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais – parques, reservas, estações ecológicas, etc. –,

não é suficiente para caracterizar o interesse da União no processo movido para a obtenção da responsabilização do degradador. Isso porque o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado, juridicamente como bem de uso comum do povo (art. 225, *caput*, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram – os denominados bens ambientais –, os quais receberam tratamento legal específico, devido à sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei 6.938/81), sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes à coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido. (MIRRA, 2001, p. 46).

Lado outro, é imperioso frisar que, nas ações civis públicas propostas pelo Ministério Público visando à reparação de danos ambientais causados pela extração mineral, em regra, não existe interesse direto da União ou de órgãos federais da administração indireta na questão ambiental. Isto, porque, nestes casos, não há omissão da União, DNPM ou IBAMA, pois nenhum deles tem o dever legal de exercer o poder de polícia administrativa ambiental (concessão da licença e fiscalizar da atividade).

A Constituição Federal adotou o princípio da predominância de interesses na repartição das competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com efeito, as matérias de interesse geral devem ser tratadas no âmbito federal, ao passo que as questões de interesse regional ou local serão incumbência dos Estados ou Municípios.

O art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011 relaciona como funções administrativas da União fiscalizar e licenciar empreendimentos e atividades:

- a) localizados conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União;
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar;
- g) relacionados com material radioativo;
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional.

Já o art. 8º da mesma lei atribui aos Estados a função administrativa de fiscalizar e promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvadas as atribuições da União e dos Municípios.

Logo, excetuando-se os casos mencionados, em relação à extração mineral a fórmula geral é que a atividade seja licenciada e fiscalizada pelos órgãos ambientais estaduais, tendo em vista que a Lei Complementar Federal nº 140/2011 e a Resolução nº 237, do CONAMA, estabelecem que o IBAMA é competente para licenciar apenas as atividades

potencialmente poluidoras que tiverem impacto nacional ou regional.

No entanto, quando os impactos ambientais previstos ou causados pelos empreendimentos minerários não ultrapassarem os limites do Estado, não haverá interesse direto e específico da União, ou de quaisquer autarquias federais, que justifique a competência da Justiça Federal para julgamento das respectivas ações civis públicas.

O DNPM é uma autarquia federal instituída pela Lei nº 8.876/94 e que possui a finalidade de promover o planejamento e fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional.

O controle da exploração mineral exercido pela autarquia federal dá-se basicamente por meio de três instrumentos de concessão previstos no Código de Mineração: autorização de pesquisa, concessão de lavra e permissão de lavra garimpeira. Vale a pena ressaltar que não é atribuição do DNPM a proteção ao meio ambiente, mas apenas o controle da utilização das jazidas e demais recursos minerais.

Não se pode confundir a natureza jurídica do título minerário, concedido pelo DNPM e que tem relação com o direito de propriedade dos recursos minerais (bens da União), com a da licença ambiental, que só pode ser concedida pelos órgãos integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) e tem relação com a viabilidade/sustentabilidade ambiental do empreendimento.

Na lição de Paulo Affonso Leme Machado:

A outorga da permissão de lavra garimpeira depende de prévio licenciamento concedido pelo órgão ambiental competente (art. 3º da lei 7.805/89). A permissão de lavra garimpeira – pelo DNPM – é ato administrativo complexo, porque depende da licença ambiental. Nula, portanto, a permissão de lavra garimpeira sem licença ambiental. (MACHADO, 2005, p. 671).

Para facilitar a compreensão, usando-se da analogia, a situação atual (licença ambiental e título minerário) assemelha-se à mesma relação existente entre a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e o documento de propriedade de veículo automotor (CRLV). A primeira atesta a capacidade do motorista para conduzir o automóvel e o segundo comprova sua propriedade. Não adianta ter a propriedade do mencionado bem sem a habilitação para dirigi-lo, nem ser habilitado e não possuir um veículo.

Da mesma forma, o título minerário é o documento pelo qual a União, por meio do DNPM, concede o direito ao empreendedor de extrair parcela de um bem de sua propriedade. Por sua vez, a licença ambiental é o atestado, emitido pelo órgão integrante do SISNAMA, de que a atividade minerária está adequada à legislação ambiental. O primeiro relaciona-se com o direito real correspondente à utilização dos recursos minerais e a segunda com a obediência à legislação ambiental.

Destarte, no que concerne à extração mineral, as ações civis públicas ajuizadas para buscar a reparação dos danos ambientais que não ultrapassem os limites do Estado, bem como para discutir a validade de licenças ambientais estaduais, devem ser julgadas pela Justiça Estadual, já que o DNPM, o IBAMA e a União não possuem legitimidade para figurar no pólo passivo da lide.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública, comentários por artigo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos Del Derecho Processual Civil**. 4. ed. Buenos Aires: Júlio César Faria, 2005.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2008.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**. Tocantins: Intellectus, 2003, v. 1.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARQUESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery Mirra. **Ação Civil Pública em defesa do Meio Ambiente: a questão da competência jurisdicional**. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 193-267.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

Revisado por:
Diana Cardoso Martins