

RECURSO ESPECIAL Nº 1.057.878 - RS (2008/0105088-5)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **PETROBRÁS TRANSPORTES S/A - TRANSPETRO**
ADVOGADO : **RAQUEL CRISTINA BALDO E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE DANO AMBIENTAL. ROMPIMENTO DE DUTO DE ÓLEO. PETROBRAS TRANSPORTES S/A – TRANSPETRO. VAZAMENTO DE COMBUSTÍVEL. INTEMPESTIVIDADE DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SÚMULA 150/STJ. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. NATUREZA JURÍDICA DOS PORTOS. LEI 8.630/93. INTERPRETAÇÃO DO ART. 2º, DA LEI 7.347/85.

1. Cinge-se a controvérsia à discussão em torno a) da tempestividade do Agravo de Instrumento interposto pelo MPF e b) da competência para o julgamento de Ação Civil Pública proposta com a finalidade de reparar dano ambiental decorrente do vazamento de cerca de 1.000 (mil) litros de óleo combustível após o rompimento de um dos dutos subterrâneos do píer da Transpetro, no Porto de Rio Grande.

2. Não se conhece do Recurso Especial quanto à tempestividade do recurso apresentado na origem, pois a matéria não foi especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem. Aplicação da Súmula 211 do Superior Tribunal de Justiça.

3. Em relação ao segundo fundamento do Recurso Especial, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu que, no caso, a legitimidade ativa do Ministério Público Federal fixa a competência da Justiça Federal.

4. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firmado no sentido de atribuir à Justiça Federal a competência para decidir sobre a existência de interesse processual que justifique a presença da União, de suas autarquias ou empresas públicas na lide, consoante teor da Súmula 150/STJ.

5. A presença do Ministério Público Federal no pólo ativo da demanda é suficiente para determinar a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, o que não dispensa o juiz de verificar a sua legitimidade ativa para a causa em questão.

6. Em matéria de Ação Civil Pública ambiental, a dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta (mar, terreno de marinha ou Unidade de Conservação de propriedade da União, p. ex.) é apenas *um* dos critérios definidores da legitimidade para agir do *Parquet* federal. Não é porque a degradação ambiental se deu em imóvel privado ou afeta *res communis omnium* que se afasta, *ipso facto*, o interesse do MPF.

7. É notório o interesse federal em tudo que diga respeito a portos, tanto assim que a Constituição prevê não só o monopólio natural da União para “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão”, em todo o território nacional, “os portos marítimos, fluviais e lacustres” (art. 21, XII, f),

Superior Tribunal de Justiça

como também a competência para sobre eles legislar “privativamente” (art. 22, X).

8. Embora composto por partes menores e singularmente identificáveis, em terra e mar – como terminais e armazéns, públicos e privados –, o porto constitui uma *universalidade*, isto é, apresenta-se como realidade jurídica una, embora complexa; equipara-se, por isso, no seu conjunto, a bem público federal enquanto perdurar sua destinação específica, em nada enfraquecendo essa sua natureza o fato de se encontrarem imóveis privados inseridos no seu perímetro oficial ou mesmo o licenciamento pelo Estado ou até pelo Município de algumas das unidades individuais que o integram.

9. O Ministério Público Federal, como regra, tem legitimidade para agir nas hipóteses de dano ou risco de dano ambiental em porto marítimo, fluvial ou lacustre.

10. Não é desiderato do art. 2º, da Lei 7.347/85, mormente em Município que dispõe de Vara Federal, resolver eventuais conflitos de competência, no campo da Ação Civil Pública, entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, solução que se deve buscar, em primeira mão, no art. 109, I, da Constituição Federal.

11. Qualquer que seja o sentido que se queira dar à expressão "competência funcional" prevista no art. 2º, da Lei 7.347/85, mister preservar a vocação pragmática do dispositivo: o foro do local do dano é uma regra de eficiência, eficácia e comodidade da prestação jurisdicional, que visa a facilitar e otimizar o acesso à justiça, sobretudo pela proximidade física entre juiz, vítima, bem jurídico afetado e prova.

12. O licenciamento pelo IBAMA (ou por órgão estadual, mediante seu consentimento expresso ou tácito) de obra ou empreendimento em que ocorreu ou poderá ocorrer o dano ambiental justifica, de plano, a legitimação para agir do Ministério Público Federal. Se há interesse da União a ponto de, na esfera administrativa, impor o licenciamento federal, seria no mínimo contraditório negá-lo para fins de propositura de Ação Civil Pública.

13. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), com a ressalva do ponto de vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 26 de maio de 2009(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.057.878 - RS (2008/0105088-5)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **PETROBRÁS TRANSPORTES S/A - TRANSPETRO**
ADVOGADO : **RAQUEL CRISTINA BALDO E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Trata-se de Recurso Especial interposto com fundamento na alínea "a" da previsão constitucional contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. A Corte de origem deu provimento ao Agravo de Instrumento do Ministério Público Federal para determinar a competência da Justiça Federal para julgar a demanda. A Ação Civil Pública foi proposta com o fim de reparar dano ambiental consistente no vazamento de cerca de 1.000 (mil) litros de óleo combustível em decorrência de rompimento de um dos dutos subterrâneos do píer da Transpetro. Confira-se a ementa do julgado, de relatoria da eminente Desembargadora Marga Inge Barth Tessler:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PORTOS. ÁREAS ESTRATÉGICAS. INTERESSE DA UNIÃO. DERRAMAMENTO DE ÓLEO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE.

1. O dano ambiental questionado pela ação civil pública ocorreu dentro do complexo do Porto de Rio Grande e não vejo como afastar o interesse da União, na medida em que a Constituição Federal prevê que a ela compete tanto explorar os portos (art. 21, inciso XII, alínea f) quanto legislar sobre eles (art. 22, inciso X).

2. O fundamento utilizado pela decisão vergastada não se sustenta. O fato do terreno sobre o qual ocorreu o acidente não ser de propriedade da União não tem relevância para a solução da controvérsia. Os portos têm papel estratégico no desenvolvimento do país, cuja política de modernização e ampliação é da responsabilidade do Governo Federal, através do Ministério dos Transportes. Ora, neste contexto, é irrelevante o fato de que o terreno sobre o qual ocorreu o acidente não seja de propriedade da União.

3. Ainda a frisar, que o licenciamento ambiental do empreendimento portuário é realizado pelo Ibama (autarquia federal), pois, tratando-se de concessão da União, a ela, através da autarquia, incumbe a fiscalização ambiental dos portos.

4. Não resta dúvida, tanto pelas normas constitucionais como infraconstitucionais, da legitimidade e do interesse do Ministério Público para a ação civil pública originária. Ademais, sendo o Ministério Público Federal

Superior Tribunal de Justiça

órgão da União, incide na hipótese obrigatoriamente o inciso I do art. 109 da Constituição Federal/1988 (Precedente do e. STJ) - fl. 161.

Os Embargos de Declaração opostos pela ora recorrente foram acolhidos para fins de prequestionamento (fl. 168).

A Petrobrás afirma ter havido ofensa ao art. 522 do CPC e ao art. 2º da Lei 7.347/1985. Sustenta, em suma, a) a intempestividade do Agravo de Instrumento apresentado pelo MPF; e b) que "não se afigura presente, *in casu*, nenhuma das hipóteses enumeradas pelo artigo 109, da Constituição Federal, para justificar o processamento deste feito perante a Justiça Federal" (fl. 136).

O MPF apresentou contra-razões ao Recurso Especial. Argumenta, em síntese, que "o dano ambiental ocorreu dentro do complexo do porto e Rio Grande que, embora não seja terreno da União (fundamento utilizado pelo juízo federal para declinar a competência), é área em que ocorre atividade de seu interesse, de que decorre a incidência do art. 109, I, da CRFB" (fl. 198, verso).

O recurso foi admitido na origem (fl. 205, verso).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal, na função de *custos legis*, opinou pelo não-conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu improvimento em parecer que recebeu a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. NÃO CONHECIMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AO MEIO AMBIENTE. INTERESSE DA UNIÃO CONFIGURADO PELA JUSTIÇA FEDERAL, COMPETENTE PARA TANTO. DESPROVIMENTO DO RECURSO (fl. 213).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.057.878 - RS (2008/0105088-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

1. Objeto do Recurso Especial

Cinge-se a controvérsia à discussão em torno a) da tempestividade do Agravo de Instrumento interposto pelo MPF e b) da competência para o julgamento da Ação Civil Pública proposta com a finalidade de reparação de dano ambiental.

2. Tempestividade do Agravo de Instrumento

Não se pode conhecer do recurso no ponto. Isso porque o Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre a tese.

O Superior Tribunal de Justiça entende ser inviável o conhecimento do Recurso Especial quando os artigos tidos por violados não foram apreciados pelo Tribunal *a quo*, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, haja vista a ausência do requisito do prequestionamento. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. FUNDAMENTO SUFICIENTE INATACADO. SÚMULA 283/STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

(...)

4. A falta de prequestionamento da questão federal, a despeito da oposição de embargos de declaração, impede o conhecimento do recurso especial (Súmula 211 do STJ).

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. (REsp 872.706/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06.02.2007, DJ 22.02.2007 p. 169)

Ademais, diga-se, em *obiter dictum*, que o Ministério Público possui

prazo em dobro para recorrer, na forma do art. 188 do CPC, situação não considerada pela recorrente. Dessa maneira, não merece prosperar a irresignação nesse ponto.

3. Competência para o julgamento da Ação Civil Pública para reparação de dano ambiental ocorrido no interior de complexo portuário

Melhor sorte não assiste à recorrente no que tange à discussão sobre a competência para o julgamento da ação em tela. Confira-se o seguinte excerto do aresto recorrido, da lavra da respeitada e nacionalmente conhecida especialista no tema ambiental, Desembargadora Marga Inge Barth Tessler:

O dano ambiental questionado pela ação civil pública ocorreu dentro do complexo do Porto de Rio Grande e não vejo como afastar o interesse da União, na medida em que a Constituição Federal prevê que a ela compete tanto explorar os portos (art. 21, inciso XII, alínea *f*) quanto legislar sobre eles (art. 22, inciso X).

O fundamento utilizado pela decisão vergastada, pedindo vênua ao eminente prolator, não se sustenta. O fato do terreno sobre o qual ocorreu o acidente não ser de propriedade da União não tem relevância para a solução da controvérsia. Os portos têm papel estratégico no desenvolvimento do país, cuja política de modernização e ampliação é da responsabilidade do Governo Federal, através do Ministério dos Transportes. Ora, neste contexto, é irrelevante o fato de que o terreno sobre o qual ocorreu o acidente não seja de propriedade da União. Ainda a frisar, como o fez a eminente Procuradora da República, Dra. Samantha Chantal Dobrowolski, "que o licenciamento ambiental do empreendimento portuário é realizado pelo Ibama (autarquia federal), pois, tratando-se de concessão da União, a ela, através da autarquia, incumbe a fiscalização ambiental dos portos" (verso folha 158).

A Constituição Federal de 1988 dispõe que o Ministério Público Federal é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), sendo que no inciso III do artigo 129 da Carta:

"Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;"

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, assim dispõe em seu artigo 1º:

"Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

Superior Tribunal de Justiça

I - ao meio-ambiente;"

Não resta dúvida, tanto pelas normas constitucionais como infraconstitucionais, da legitimidade e do interesse do Ministério Público para a ação civil pública originária.

Sendo o Ministério Público Federal, ademais, órgão da União, incide na hipótese obrigatoriamente o inciso I do art. 109 da Constituição Federal/1988. Neste sentido, transcrevo parte da ementa do julgado proferido no Conflito de Competência nº 48.106/DF, cuja redação é do eminente Ministro Teori Zavascki, designado relator para o acórdão:

"PROCESSO CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. DEMANDAS COLETIVAS E INDIVIDUAIS PROMOVIDAS CONTRA A ANATEL E EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO DE TELEFONIA. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA LEGITIMIDADE DA COBRANÇA DE TARIFA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA. (...)11. A competência da Justiça federal, prevista no art. 109, I, da Constituição, tem por base um critério subjetivo, levando em conta não a natureza da relação jurídica litigiosa, e sim a identidade dos figurantes da relação processual. Presente, no processo, um dos entes ali relacionados, a competência será da Justiça federal, a quem caberá decidir, se for o caso, sobre sua legitimidade para a causa. 12. É da natureza do federalismo a supremacia da União sobre Estados-membros, supremacia que se manifesta inclusive pela obrigatoriedade de respeito às competências da União sobre a dos Estados. Decorre do princípio federativo que a União não está sujeita à jurisdição de um Estado-membro, podendo o inverso ocorrer. 13. Em ação proposta pelo ministério público federal, órgão da União, somente a Justiça federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que vincule tal órgão, ainda que seja sentença negando a sua legitimação ativa. E enquanto a ANATEL, autarquia federal, figurar no pólo passivo, a causa é da competência da Justiça federal, a quem cabe, se for o caso, decidir a respeito do interesse da demandada (Súmula 150/STJ). (...) 15. Conflito conhecido em parte, apenas com relação às ações coletivas propostas perante a 2ª Vara Especializada da Justiça estadual de Salvador, BA, e a 1ª Vara federal de Salvador, BA, para declarar a competência da Justiça federal." (publicado no DJU de 05 de junho de 2006, pág. 233, grifos intencionais).

A declinação da competência à Justiça do Estado para processar e julgar os autos originários, desta forma, é descabida, em face da legitimidade ativa do Ministério Público para propor a ação civil pública, em face de acidente ambiental ocorrido em área estratégica, como o é o complexo do Porto de Rio Grande (fl. 169).

A recorrente afirma que não está configurada *in casu* a competência da Justiça Federal por não haver subsunção às hipóteses delineadas no art. 109 da Constituição Federal.

No entanto, o aresto recorrido utiliza como fundamento a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para justificar a competência da Justiça Federal,

Superior Tribunal de Justiça

precisamente de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Vejamos.

Primeiramente, é bom lembrar que o STJ possui entendimento firmado no sentido de atribuir à Justiça Federal a competência para decidir sobre a existência de interesse processual que justifique a presença da União, de suas autarquias ou empresas públicas na lide.

In casu, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região nada mais fez que reconhecer a competência da Justiça Federal para o exame da controvérsia à vista da existência de interesse da União na demanda, consoante teor 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".

A presença do Ministério Público Federal no pólo ativo da demanda é suficiente, como regra, para determinar a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, o que, contudo, não dispensa o juiz de verificar a sua legitimação ativa para a causa em questão. Com muita propriedade, Teori Albino Zavascki, em obra especializada, afirma que, "para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a Ação Civil Pública seja proposta pelo Ministério Público Federal. Assim ocorrendo, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição". E continua: "figurando o Ministério Público Federal, órgão da União, como parte na relação processual, a um juiz federal caberá apreciar a demanda, ainda que seja para dizer que não é ele, e sim o Ministério Público Estadual, o que tem legitimação ativa para a causa", para tanto devendo investigar se a demanda se insere "no âmbito das atribuições do Ministério Público que a promoveu" (*Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*, 2ª ed., São Paulo, 2007, pp. 144-145).

Essa, aliás, exatamente a jurisprudência do STJ. Confirmam-se dois precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS. MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA. REPARTIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO

Superior Tribunal de Justiça

FEDERAL E ESTADUAL. DISTINÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ATIVA. CRITÉRIOS.

1. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar "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 acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho". Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal.

(...)

3. Não se confunde competência com legitimidade das partes. A questão competencial é logicamente antecedente e, eventualmente, prejudicial à da legitimidade. Fixada a competência, cumpre ao juiz apreciar a legitimação ativa do Ministério Público Federal para promover a demanda, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos.

4. *À luz do sistema e dos princípios constitucionais, nomeadamente o princípio federativo, é atribuição do Ministério Público da União promover as ações civis públicas de interesse federal e ao Ministério Público Estadual as demais. Considera-se que há interesse federal nas ações civis públicas que (a) envolvam matéria de competência da Justiça Especializada da União (Justiça do Trabalho e Eleitoral); (b) devam ser legitimamente promovidas perante os órgãos Judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais); (c) sejam da competência federal em razão da matéria — as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (CF, art. 109, III) e as que envolvam disputa sobre direitos indígenas (CF, art. 109, XI); (d) sejam da competência federal em razão da pessoa — as que devam ser propostas contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais, ou em que uma dessas entidades figure entre os substituídos processuais no pólo ativo (CF, art. 109, I); e (e) as demais causas que envolvam interesses federais em razão da natureza dos bens e dos valores jurídicos que se visa tutelar.*

(...)

6. *No caso dos autos, a causa é da competência da Justiça Federal, porque nela figura como autor o Ministério Público Federal, órgão da União, que está legitimado a promovê-la, porque visa a tutelar bens e interesses nitidamente federais, e não estaduais, a saber: o meio ambiente em área de manguezal, situada em terrenos de marinha e seus acrescidos, que são bens da União (CF, art. 20, VII), sujeitos ao poder de polícia de autarquia federal, o IBAMA (Leis 6.938/81, art. 18, e 7.735/89, art. 4º).*

7. Recurso especial provido.

(REsp 440.002/SE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18.11.2004, DJ 06.12.2004 p. 195)

PROCESSO CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. DEMANDAS COLETIVAS E INDIVIDUAIS PROMOVIDAS CONTRA A

ANATEL E EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO DE TELEFONIA. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA LEGITIMIDADE DA COBRANÇA DE TARIFA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA.

1. A competência originária dos Tribunais é para julgar de conflitos de competência. E, no que se refere ao STJ, é para julgar conflitos de competência entre tribunais ou entre tribunal e juízes a ele não vinculados ou entre juízes vinculados a tribunais diversos (CF, art. 105, I, d).

2. Não se pode confundir conexão de causas ou incompetência de juízo com conflito de competência. A incompetência, inclusive a que porventura possa decorrer da conexão, é controlável, em cada caso, pelo próprio juiz de primeiro grau, mediante exceção, em se tratando de incompetência relativa (CPC, art. 112), ou mediante simples arguição incidental, em se tratando de incompetência absoluta (CPC, art. 113).

3. Ocorre conflito de competência nos casos do art. 115 do CPC, a saber: "I - quando dois ou mais juízes se declaram competentes; II - quando dois ou mais juízes se consideram incompetentes; III - quando entre dois ou mais juízes surge controvérsia acerca da reunião ou separação de processos". No caso dos autos, nenhuma dessas situações está configurada. Não foi demonstrada, nem sequer alegada, a existência de manifestação de juízes disputando a competência ou afirmando a incompetência em relação às demandas elencadas na petição.

4. A simples possibilidade de sentenças divergentes sobre a mesma questão jurídica não configura, por si só, conflito de competência. Não existe, em nosso sistema, um instrumento de controle, com eficácia erga omnes, da legitimidade (ou da interpretação), em face da lei, de atos normativos secundários (v.g., resoluções) ou de cláusulas padronizadas de contratos de adesão. Também não existe, nem mesmo em matéria constitucional, o instrumento da avocação, que permita concentrar o julgamento de múltiplos processos a respeito da mesma questão jurídica perante um mesmo tribunal e, muito menos, perante juiz de primeiro grau. Assim, a possibilidade de decisões divergentes a respeito da interpretação de atos normativos, primários ou secundários, ou a respeito de cláusulas de contrato de adesão, embora indesejável, é evento previsível, cujos efeitos o sistema busca minimizar com os instrumentos da uniformização de jurisprudência (CPC, art. 476), dos embargos de divergência (CPC, art. 546) e da afetação do julgamento a órgão colegiado uniformizador (CPC, art. 555, § 1º), dando ensejo, inclusive, à edição de súmulas (CPC, art. 479) e à fixação de precedente destinado a dar tratamento jurídico uniforme aos casos semelhantes. Mas a possibilidade de sentenças com diferente compreensão sobre a mesma tese jurídica não configura, por si só, um conflito de competência.

5. Considera-se existente, porém, conflito positivo de competência ante a possibilidade de decisões antagônicas nos casos em que há processos correndo em separado, envolvendo as mesmas partes e tratando da mesma causa. É o que ocorre, freqüentemente, com a propositura de ações populares e ações civis públicas relacionadas a idênticos direitos transindividuais (= indivisíveis e sem titular determinado), fenômeno que é

Superior Tribunal de Justiça

resolvido pela aplicação do art. 5º, § 3º, da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65) e do art. 2º, parágrafo único, da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), na redação dada pela Medida Provisória 2.180-35/2001.

6. No caso dos autos, porém, o objeto das demandas são direitos individuais homogêneos (= direitos divisíveis, individualizáveis, pertencentes a diferentes titulares). Ao contrário do que ocorre com os direitos transindividuais — invariavelmente tutelados por regime de substituição processual (em ação civil pública ou ação popular) —, os direitos individuais homogêneos podem ser tutelados tanto por ação coletiva (proposta por substituto processual), quanto por ação individual (proposta pelo próprio titular do direito, a quem é facultado vincular-se ou não à ação coletiva). Do sistema da tutela coletiva, disciplinado na Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor - CDC, nomeadamente em seus arts. 103, III, combinado com os §§ 2º e 3º, e 104), resulta (a) que a ação individual pode ter curso independente da ação coletiva; (b) que a ação individual só se suspende por iniciativa do seu autor; e (c) que, não havendo pedido de suspensão, a ação individual não sofre efeito algum do resultado da ação coletiva, ainda que julgada procedente. Se a própria lei admite a convivência autônoma e harmônica das duas formas de tutela, fica afastada a possibilidade de decisões antagônicas e, portanto, o conflito.

7. Por outro lado, também a existência de várias ações coletivas a respeito da mesma questão jurídica não representa, por si só, a possibilidade de ocorrer decisões antagônicas envolvendo as mesmas pessoas. É que os substituídos processuais (= titulares do direito individual em benefício de quem se pede tutela coletiva) não são, necessariamente, os mesmos em todas as ações. Pelo contrário: o normal é que sejam pessoas diferentes, e, para isso, concorrem pelo menos três fatores: (a) a limitação da representatividade do órgão ou entidade autor da demanda coletiva (= substituto processual), (b) o âmbito do pedido formulado na demanda e (c) a eficácia subjetiva da sentença imposta por lei, que "abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito de competência territorial do órgão prolator" (Lei 9.494/97, art. 2º-A, introduzido pela Medida Provisória 2.180-35/2001).

8. No que se refere às ações coletivas indicadas pelo Suscitante, umas foram propostas por órgãos municipais de defesa do consumidor, a significar que os substituídos processuais (= beneficiados) são apenas os consumidores do respectivo município; quanto às demais — nomeadamente as propostas pelo Ministério Público —, a eficácia subjetiva da sentença está limitada, pelo próprio pedido ou por força de lei, aos titulares domiciliados no âmbito territorial do órgão prolator. Não se evidencia, portanto, na grande maioria dos casos, a superposição de ações envolvendo os mesmos substituídos. Cumpre anotar, de qualquer modo, que eventual conflito dessa natureza — de improvável ocorrência —, estabelecido em face da existência de mais de uma demanda sobre a mesma base territorial, deverá ser dirimido não pelo STJ, mas pelo Tribunal a que estejam vinculados os juízes porventura conflitantes.

9. Não se pode confundir incompetência de juízo com ilegitimidade das partes. É absolutamente inviável que, a pretexto de julgar

conflito de competência, o Tribunal faça, em caráter originário, sem o crivo das instâncias ordinárias, um julgamento a respeito da legitimidade das partes, determinando a inclusão ou a exclusão de figurantes da relação processual. Conforme já assentado nessa Corte, "a competência para a causa é fixada levando em consideração a situação da demanda, tal como objetivamente proposta. Em se tratando de competência em razão da pessoa, o que se considera são os entes que efetivamente figuram na relação processual, e não os que dela poderiam ou deveriam figurar, cuja participação é fato futuro e incerto, dependente do que vier a ser decidido no curso do processo. A competência federal prevista no art. 109, I, da CF, tem como pressuposto a efetiva presença, no processo, de um dos entes federais ali discriminados" (AgRg no CC 47.497/PB, DJ de 09.05.2005). Essa orientação vem sendo reiteradamente adotada pela Seção, em precedentes sobre demandas a respeito da cobrança dos serviços de telefonia (v.g.: CC 48.447/SC, DJ de 13.06.2005; CC 47.032/SC, DJ de 16.05.2005; CC 47.016/SC, DJ de 18.04.2005; CC 47.878/PB, DJ de 23.05.2005).

10. No caso concreto, estão presentes os requisitos cumulativos (a) da superposição de ações com mesmos substituídos, a indicar o risco de decisões conflitantes e inexequíveis e (b) da tramitação dessas ações perante juízes submetidos a Tribunais diversos apenas com relação às ações coletivas ajuizadas no Estado da Bahia, pelo Ministério Público Federal (perante a 1ª Vara Federal de Salvador) e pelo Instituto de Ação e Estudo pela Paz com Justiça Social (perante a 2ª Vara Especializada de Defesa do Consumidor da Justiça Estadual de Salvador). Somente quanto a essas, portanto, pode ser reconhecido o conflito de competência a ser solucionado por esta Corte.

11. A competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, I, da Constituição, tem por base um critério subjetivo, levando em conta não a natureza da relação jurídica litigiosa, e sim a identidade dos figurantes da relação processual. Presente, no processo, um dos entes ali relacionados, a competência será da Justiça Federal, a quem caberá decidir, se for o caso, sobre sua legitimidade para a causa.

12. É da natureza do federalismo a supremacia da União sobre Estados-membros, supremacia que se manifesta inclusive pela obrigatoriedade de respeito às competências da União sobre a dos Estados. Decorre do princípio federativo que a União não está sujeita à jurisdição de um Estado-membro, podendo o inverso ocorrer.

13. *Em ação proposta pelo Ministério Público Federal, órgão da União, somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que vincule tal órgão, ainda que seja sentença negando a sua legitimação ativa.* E enquanto a ANATEL, autarquia federal, figurar no pólo passivo, a causa é da competência da Justiça Federal, a quem cabe, se for o caso, decidir a respeito do interesse da demandada (Súmula 150/STJ).

14. O pedido de suspensão das ações individuais até o julgamento das ações coletivas, além de estranho aos limites do conflito de competência, não pode ser acolhido, não apenas pela autonomia de cada uma dessas demandas, mas também pela circunstância de que as ações individuais, na maioria dos casos, foram propostas por quem não figura como substituído processual em qualquer das ações coletivas.

Superior Tribunal de Justiça

15. Conflito conhecido em parte, apenas com relação às ações coletivas propostas perante a 2ª Vara Especializada da Justiça Estadual de Salvador, BA, e a 1ª Vara Federal de Salvador, BA, para declarar a competência da Justiça Federal.

(CC 48.106/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14.09.2005, DJ 05.06.2006 p. 233, grifei)

Note-se, porém, que nem sempre a pura e simples intervenção do Ministério Público Federal basta para deslocar a competência para a Justiça Federal, pois na sistemática da Lei da Ação Civil Pública (art. 5º, § 5º, parágrafo incluído por força do art. 113, do Código de Defesa do Consumidor), é possível - e até recomendável e salutar em muitos casos de tutela do meio ambiente, bem difuso por excelência - o litisconsórcio facultativo entre o MPF e o Ministério Público Estadual.

Cabe ainda acrescentar que, ao contrário do que pretende a Transpetro, em matéria de Ação Civil Pública ambiental, a dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta (mar, terreno de marinha ou Unidade de Conservação de propriedade da União, p. ex.) é apenas *um* dos critérios definidores da legitimidade para agir do *Parquet* federal. Não é porque a degradação ambiental se deu em imóveis privados ou afeta *res communis omnium* que se afasta, *ipso facto*, o interesse do Ministério Público Federal.

Por outro lado, é notório o interesse federal em tudo que diga respeito a portos, tanto assim que a Constituição prevê não só o monopólio natural da União para “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão”, em todo o território nacional, “os portos marítimos, fluviais e lacustres” (art. 21, XII, “f”), como também a competência para sobre eles legislar “privativamente” (art. 22, X).

Na mesma linha, a Lei 8.630/1993 (que dispõe “sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias”) estabelece que é de competência da “União explorar, diretamente ou mediante concessão, o *porto organizado*” (art. 1º, *caput*, grifei). Ainda segundo essa lei, *porto organizado* é “o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou

Superior Tribunal de Justiça

explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária" (art. 1º, § 1º, I). Por último, no que aqui importa, o legislador definiu *área do porto organizado* como "a compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto" (art. 1º, § 1º, IV).

Ora, não há qualquer dúvida que o acidente ambiental ocorreu na *área do porto organizado de Rio Grande*, fato não negado pela Transpetro. Embora composto por partes menores e singularmente identificáveis, em terra e mar – como terminais e armazéns, públicos e privados –, o porto constitui uma *universalidade*, isto é, apresenta-se como realidade jurídica una, embora complexa; equipara-se, por isso, no seu conjunto, a bem público federal enquanto perdurar sua destinação específica, em nada enfraquecendo essa sua natureza o fato de se encontrarem imóveis privados no seu perímetro oficial ou mesmo o licenciamento pelo Estado ou até pelo Município de algumas das unidades individuais que o integram.

Além disso, o licenciamento ambiental pelo IBAMA (ou por órgão estadual, mediante seu consentimento expresso ou tácito) de obra ou empreendimento em que ocorreu ou poderá ocorrer a degradação justifica, de plano, a legitimação para agir do Ministério Público Federal. Se há interesse da União ao ponto de, na esfera administrativa, impor o licenciamento federal, seria no mínimo contraditório negá-lo para fins de propositura de Ação Civil Pública.

Conseqüentemente, por todos os ângulos que se olhe, não há como afastar a conclusão de que o Ministério Público Federal, como regra, tem legitimidade para agir nas hipóteses de dano ou risco de dano ambiental em porto marítimo, fluvial ou lacustre.

Cumprindo finalmente salientar, em resposta às alegações da Transpetro, que não é desiderato do art. 2º, da Lei 7.347/85, sobretudo em Município que dispõe de Vara Federal, resolver eventuais conflitos de competência, no campo da Ação Civil

Superior Tribunal de Justiça

Pública, entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, solução esta que se deve buscar, em primeira mão, no art. 109, I, da Constituição Federal. Nesse diapasão, adverte Hugo Nigro Mazzilli, o teórico do Ministério Público brasileiro, que o art. 2º "nada estabeleceu sobre jurisdição estadual ou federal" (*A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, 21ª edição, São Paulo, Saraiva, 2008, p. 283).

Inexiste, ademais, incompatibilidade entre o art. 109, I, da Constituição, e o art. 2º, da Lei 7.347/85. Como muito bem lembra Rodolfo de Camargo Mancuso, "A interpretação teleológica sinaliza que se deva dar prevalência à exegese que, no caso concreto, assegura melhor e mais efetivo acesso do conflito coletivo à apreciação do órgão jurisdicional, não nos parecendo - sob essa óptica - haver antinomia ou contrariedade, senão complementaridade e integração entre os dispositivos que regem a competência na ação civil pública: CF, art. 109, I e parágrafos; art. 2º da Lei 7.347/85; art. 93 e incisos e art. 117 do CDC" (Rodolfo de Camargo Mancuso, *Ação Civil Pública: Em Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores*, 9ª ed., 2004, p. 103).

Em síntese, qualquer que seja o sentido que se queira dar à expressão "competência funcional" prevista no art. 2º, da Lei 7.347/1985, mister preservar a vocação pragmática do dispositivo: o foro do local do dano é uma regra de eficiência, eficácia e comodidade da prestação jurisdicional, que visa a facilitar e otimizar o acesso à justiça, sobretudo pela proximidade física entre juiz, vítima, bem jurídico afetado e prova. E se é assim, a competência posta nesses termos é de *ordem pública* e haverá de ser *absoluta* - inderrogável e improrrogável pela vontade das partes.

O *critério da proximidade do dano*, observa José Carlos Barbosa Moreira, fundamenta-se na regra de experiência, tão óbvia como inquestionável, que "é de presumir que tenha melhores condições para exercer as funções necessárias o juízo do 'foro do local onde ocorrer o dano'" (*A expressão "competência funcional" no art. 2º da Lei da Ação Civil Pública*, in Édis Milaré, coordenador, *A Ação Civil Pública Após 20 Anos: Efetividade e Desafios*, São Paulo, RT, 2005, p. 254).

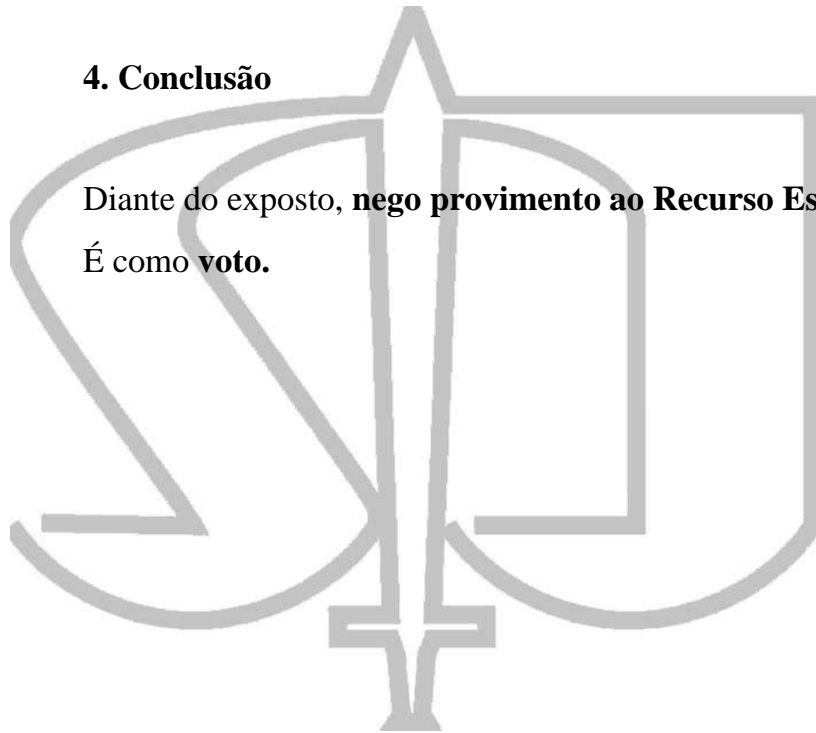
Na hipótese dos autos, o dano ambiental é de natureza transindividual indivisível (afinal, o meio ambiente ofendido é "bem de uso comum do povo", na

expressão do art. 225, *caput* da Constituição de 1988), o *local do dano* (Lei nº 7.347/85, art. 2º) coincide com o *local do ato ou fato* (CPC, art. 100, V, "a") que o causou (derramamento de combustível e contaminação do solo estão ambos no mesmo Município) e há, na cidade de Rio Grande, não só Justiça Estadual, como Varas Federais instaladas e em pleno funcionamento. Todos esses aspectos conspiram contra a tese da Transpetro de, pela aplicação do art. 2º da Lei nº 7.347/85, levar a solução da demanda para o âmbito da Justiça Estadual.

4. Conclusão

Diante do exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2008/0105088-5

REsp 1057878 / RS

Números Origem: 200471010041549 200504010415590

PAUTA: 26/05/2009

JULGADO: 26/05/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : PETROBRÁS TRANSPORTES S/A - TRANSPETRO

ADVOGADO : RAQUEL CRISTINA BALDO E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: Ação Civil Pública - Dano ao Meio Ambiente

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), com a ressalva do ponto de vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 26 de maio de 2009

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária