

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FERNANDA VANNIER SOARES PINTO

**A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOB O
ASPECTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A JUSTIÇA ESTADUAL
E A JUSTIÇA FEDERAL**

CURITIBA

2021

FERNANDA VANNIER SOARES PINTO

**A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOB O
ASPECTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A JUSTIÇA ESTADUAL
E A JUSTIÇA FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito Ambiental da Universidade
Federal do Paraná como requisito à obtenção do
título de Pós-graduada em Ciências Agrárias.

Orientadora: Profa. Mestre Adriana V. Pommer

CURITIBA

2021

A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOB O ASPECTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A JUSTIÇA ESTADUAL E A JUSTIÇA FEDERAL

Fernanda Vannier Soares Pinto

RESUMO

O estudo demonstra que a legitimidade ativa concorrente na Ação Civil Pública ambiental cria imbróglios, como a definição do próprio legitimado ativo que, no caso do Ministério Público, pode ser o estadual ou o federal, discorre sobre a discussão acerca da competência estadual e/ou federal para apreciação da ação e aborda as consequências derivadas da falta de definição clara dessa competência concorrente, como a ocorrência do ajuizamento duplicado de ações civis públicas (tanto pelo Ministério Público Estadual quanto pelo Ministério Público Federal) para exigência da recuperação e/ou indenização decorrentes do mesmo dano ambiental. O resultado da análise, realizada através da metodologia bibliográfica, demonstra que a problemática apresentada tem ligação direta com os institutos processuais da prevenção, litispendência e coisa julgada. Nesse cenário, o Projeto de Lei n. 4.778/2020, nos artigos 11 a 15, traz à tona a possibilidade de criação de um cadastro único de ações coletivas, termos de ajuste de conduta firmados e acórdãos proferidos, onde os legitimados ativos para a ACP deverão necessariamente realizar consulta, proposta que se aprovada, poderia pôr fim ou, ao menos, reduzir os casos de duplicidade de ações e os desdobramentos que dela decorrem, com grandes vantagens não somente para meio ambiente, para também para os envolvidos e para o Judiciário.

Palavras-chave: Ação Civil Pública; Ministério Público; Legitimidade ativa; Competência Concorrente; Litispendência; Coisa Julgada.

ABSTRACT

The study demonstrates that the competing active legitimacy in the Environmental Public Civil Action creates imbroglis, such as the definition of the legitimate active itself which, in case of the Public Ministry, can be the state or the federal, discusses the discussion about state competence and/or to assess the action and addresses the consequences derived from the lack of a clear definition of this competing competence, such as the occurrence of duplicate filing of public civil actions (both by the MPE and the MPF) to demand the recovery and/or indemnity resulting from the same environmental damage. The result of the analysis, carried out through the bibliographic methodology, shows that the presented problem has a direct connection with the procedural institutes of prevention, lis pendens and res judicata. In this scenario, Bill n. 4778/2020, in articles 11 to 15, brings up the possibility of creating an unique register of collective actions, signed conduct adjustment terms and rulings handed down, where the legitimate assets for the ACP must necessarily carry out consultation, a proposal the approved, it could finally or at least reduce the cases of duplication of

actions and the consequences that result from it, with great advantages not only for the environment, but also for those involved and for the Judiciary.

Keywords: Public Civil Action; Public ministry; Active legitimacy; Competitor Competence; Litispendence; Thing judged.

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito difuso, pertencente à categoria dos direitos fundamentais, protegido constitucionalmente (art. 225, Constituição Federal) e, um dos instrumentos concebidos para a sua defesa é a Ação Civil Pública – ACP, atualmente regulada pela Lei 7.347/1985, integrante do microsistema de tutelas coletivas, da qual pode se valer o Ministério Público, dentre outros, na defesa do meio ambiente.

Tento em vista que na ACP utiliza-se da legitimação extraordinária (terceiro que em nome próprio representa interesses alheios), analisaremos a legitimidade ativa do Ministério Público para ajuizamento da ação e os aspectos relacionados à determinação do braço ministerial apto à defesa do meio ambiente, considerada a competência do juízo para apreciação da ação civil pública.

Isso porque consequência da legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público Estadual ou Federal, a competência recai na Justiça Estadual ou na Justiça Federal para apreciação da ACP, que visa coibir a prática de dano ambiental ou promover a reparação/recuperação do meio ambiente degradado.

Assim, o estudo demonstra que as regras de competência tem influência direta no exercício da legitimidade ativa pelo Ministério Público (estadual ou federal). Porém, tendo em vista que a questão da competência para ajuizamento da ACP é tema controvertido na doutrina e jurisprudência, abre-se a problemática em estudo: de quem é a legitimidade na hipótese de o MPE e o MPF buscarem tutela para o mesmo dano?

O exercício duplicado dessa legitimidade para defesa do mesmo dano ambiental dá origem a outros entraves de cunho processual como a prevenção, e a depender do estágio da demanda anterior - primeiramente ajuizada, pode-se configurar a litispendência (antes da prolação de sentença) ou mesmo a coisa julgada, com os efeitos derivados desse instituto em ações coletivas.

A problemática citada é tão sensível nos dias atuais que foi objeto de artigos específicos no novel Projeto de Lei n. 4.778/2020¹, que dispõe sobre a Nova Lei de Ação Civil Pública.

Assim, com o objetivo de esclarecer a relação entre a legitimidade do MP Estadual e Federal e as regras de competência aplicadas, o presente estudo divide-se em três partes, primeiramente com a apresentação da ação civil pública ambiental como instrumento de defesa do meio ambiente e a legitimidade ativa do Ministério Público para seu ajuizamento, em seguida trata das regras de definição da competência para o aforamento da ACP e as dificuldades práticas da sua definição que acabam por causar consequências jurídicas como a duplicidade de ações, concluindo-se a terceira parte do estudo com os questionamentos quanto à prevenção, litispendência e coisa julgada.

2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito difuso, pertencente à categoria dos direitos fundamentais, protegido constitucionalmente (art. 225, Constituição Federal) e definido no inciso I do artigo 3º da Lei n. 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. Nos termos da referida lei, meio ambiente é “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”.

Dada a importância reconhecida do meio ambiente como um bem coletivo, não somente para a presente geração, mas também para as futuras, um dos instrumentos legais e processuais concebidos para a sua defesa é a Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), integrante do microssistema de tutelas coletivas, da qual pode se valer o Ministério Público, dentre outros, na defesa do meio ambiente e na busca da responsabilização civil do degradador. Embora a ação civil pública não seja um instrumento que integre especificamente o Direito Ambiental (visto que engloba a proteção de outros direitos como os do consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico turístico e paisagístico), ela se mostra como o mais expoente

¹ PL 4778/2020 de autoria do Dep. Marcos Pereira, texto elaborado por grupo de trabalho coordenado pela Ministra Maria Isabel Diniz Galotti, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=11913E0E6215BA6F2E5AC45BBF284254.proposicoesWebExterno1?codteor=1933591&filename=PL+4778/2020 Acesso em 10 de novembro de 2020

instrumento de defesa do meio ambiente. Nesse sentido, a lição do Prof. Paulo Affonso Leme Machado (2018, p. 458),

A ação judicial é denominada 'civil' porque tramita perante o juízo civil e não criminal. Acentue-se que no Brasil não existem tribunais administrativos. A ação é chamada 'pública' porque defende bens que compõem o patrimônio social e público, assim como os interesses difusos e coletivos, como se vê do art. 129, III, da CF. (MACHADO, 2018, p. 458).

Já Édis Milaré (2018, p. 614), porém, aponta em sua obra os questionamentos acerca da adequação do nome atribuído ao referido instrumento processual e que seria preferível o uso da denominação ação coletiva por atender melhor à legitimação para a causa e também aos bens protegidos e conclui que, ao fim e ao cabo, é inócua a discussão sobre o rigor terminológico da ação porque ela não lhe define nem altera o conteúdo (*verba non mutante substantiam rei*).

Na Constituição da República (CRFB) em 1988 o tema recebeu importante tratamento, tanto no Preâmbulo, onde se verifica a citação sobre a necessidade de o Estado Democrático de Direito assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais como no artigo 5º, ao garantir o acesso à justiça tanto nos casos de lesão como nos de ameaça a direitos, sejam individuais ou supraindividuais. Tanto é que o Capítulo I do Título II trata "Dos direitos e deveres individuais e coletivos".

O lado social e pedagógico, ligado a procedimentos judiciais de caráter preventivo, como a ação civil pública, interessam maximamente a coletividade na medida em que evitam as intervenções desnecessárias e muitas vezes irreversíveis ao meio ambiente. O poluidor depara-se com o estremecimento do antes imbatível sentimento de impunidade.

O objetivo da ação civil pública está descrito no artigo 1º da Lei 7.347/1985, e dentre os bens jurídicos tutelados está o meio ambiente, citado em seu inciso I, a quem os legitimados pedirão proteção na condição de substitutos processuais exatamente porque o meio ambiente é entendido como direito difuso, de toda a coletividade.

O seu objeto está descrito no artigo 3º, onde se indica a busca pela condenação do requerido em obrigação de pagar ou o cumprimento de obrigação de fazer e/ou não fazer, mediante a adoção de medidas preventivas ou corretivas, com cominação de multa se for necessário. Com o artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), aplicável à Lei da Ação Civil Pública (LACP), houve ampliação

das possibilidades para toda espécie de ações capazes de propiciar efetiva defesa do meio ambiente.

Atualmente tramita perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 4.778/2020, cujo conteúdo dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e traz importantes modificações com o objetivo de solucionar questões fáticas e processuais que surgiram com o passar do tempo, especialmente após a vigência do novo Código de Processo Civil.

2.1 Legitimidade Ativa do Ministério Público na ACP Ambiental

Conforme dispõe o artigo 127 da Constituição Federal o Ministério Público é a "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". Dentre suas diversas atribuições está defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. O artigo 129 da Carta magna traz um rol – exemplificativo - das funções institucionais do Ministério Público.

Por meio da ação civil pública o Ministério Público vem se consagrando como atuante agente defensor em prol dos interesses difusos, especialmente no âmbito da tutela do meio ambiente. Nas palavras de Antunes (2019, p. 330) “A ação civil pública definida pelas diversas leis que a regulamentam é uma das principais, senão a principal área de atuação do Ministério Público no campo do processo civil”.

Essa atribuição não surgiu com a Lei 7.347/1985, já que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei n. 6.938/1981) em seu art. 14, §1º traz o Ministério Público da União e dos Estados como partes legítimas para propor ação civil pública por danos causados ao meio ambiente:

Art. 14 - (...)

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Para Milaré (2018, p. 528), “Com efeito, a Lei 6.938/1981 muda o quadro da política do meio ambiente ao instituir duas grandes inovações: a responsabilidade do poluidor, independentemente da existência de culpa, e a atribuição ao Ministério

Público da faculdade de propor ações judiciais de natureza civil com o objetivo de reparar ou evitar danos ao ambiente”.

Embora seja o mais expressivo, o Ministério Público não é o único legitimado ativo para o ajuizamento de ação civil pública. Com efeito, o artigo 5º da Lei 7.347/1985 elenca os demais agentes a quem cabe o ajuizamento da ação civil pública na condição de autores (Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e associação, esta última com regras específicas).

O §1º do mesmo artigo indica ainda a necessidade da participação do Ministério Público como fiscal da lei nas hipóteses em que não figurar como parte autora da ACP.

O artigo 82, III, do CDC acrescentou à lista de legitimados ativos as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica na defesa dos interesses e direitos por eles protegidos e o artigo 232 da Constituição da República conferiu legitimidade ativa aos indígenas para a propositura de ações coletivas.

A despeito da importância solar da atuação do *parquet* na defesa do meio ambiente mediante o ajuizamento de ações civis públicas, a repartição de atribuições entre os ramos federal e estadual do Ministério Público no exercício da sua legitimidade ativa é matéria bastante controversa na doutrina.

Vicente Greco Filho (1991 *apud* Mazzilli, 2018, p. 99), e Paulo de Bessa Antunes (2019, p. 331) partilham do entendimento de que não seria possível acolher a possibilidade de formação do litisconsórcio ativo entre Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal porque ela seria fruto mais de um interesse corporativo do que de concepções jurídicas. Os argumentos dos referidos autores apontam para a atuação limitada do MP em sua Justiça respectiva, a ofensa ao princípio federativo e a inconstitucionalidade do referido litisconsórcio face a afronta ao artigo 127, §1º da CF.

Antunes (2019, p. 331) reforça seu entendimento na unidade e indivisibilidade do Ministério Público (§1º do artigo 127 da CF), de modo que se é uma única entidade, não poderia subdividir-se em determinados momentos e depois buscar novamente sua união apenas para o ajuizamento de demanda judicial. Em suas palavras “A cooperação e integração entre diversos segmentos do MP são absolutamente

desejáveis. Entretanto, sua realização deve ser administrativa e não judicial” (ANTUNES, 2019, p. 331).

A unidade e indivisibilidade, neste sentido, podem ser entendidas a partir da leitura do artigo 128 da Constituição da República, que trata os Ministérios Públicos enumerados nos seus incisos como uma única instituição.

Na lição de Silva (2002, p. 584),

Realmente, a pretensão da unidade nesse sentido já constava da exposição de motivos da Comissão elaboradora dos estudos e do anteprojeto da antiga Lei Orgânica do MP (Lei Complementar 40/81 e consagrado na atual: Lei 8.625, de 12.2.93), segundo a qual o Ministério Público é, em seus lineamentos básicos, uma só instituição, quer atue no plano federal, junto à justiça comum ou especial, quer no plano dos Estados, Distrito Federal e Territórios. (Silva, 2002, p. 584).

A dificuldade aflora no mundo real, na aplicação e vivência dessa teoria. José Frederico Marques, há muito, indicava em seu livro Instituições de Direito Processual Civil os termos por meio dos quais os referidos princípios da unidade e da indivisibilidade poderiam ser aplicados considerando a organização federativa brasileira:

No Brasil, em virtude da organização federativa, pode-se dizer que há um parquet em cada Estado, além do que constitui o Ministério Público Federal e dos que funcionam junto às jurisdições especiais. Dentro de cada parquet existe a unidade e indivisibilidade que estruturam a instituição como um corpo hierarquizado. De parquet para parquet, há apenas unidade funcional sob a base da lei, pois na aplicação do direito existem laços de coordenação e igualdade. (MARQUES, 1958, p. 59).

Por outro lado, autores como Hugo Nigro Mazzilli e Édis Milaré defendem a atuação simultânea dos Ministérios Públicos Estadual e Federal. A ideia do litisconsórcio ministerial surgiu em 1985 no VI Congresso Nacional do Ministério Público realizado em São Paulo e tinha como objetivo a realização da melhor defesa dos interesses ambientais. A possibilidade da atuação conjunta do MPF e do MPE foi introduzida no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e no Código de Defesa do Consumidor – CDC, mas o artigo que previa o litisconsórcio de Ministérios Públicos no CDC (art. 82, §2º) foi vetada pelo Presidente da República.

Porém, no entender de Mazzilli (2018, p. 99/100), os motivos do veto não têm embasamento porque as atribuições do Ministério Público não precisam ser previstas apenas em lei complementar, nada obsta que os Ministérios Públicos federal e

estadual atuem em conjunto, sucessiva e até simultaneamente num processo (como ocorreria nos recursos especiais e extraordinários). O mesmo autor continua:

(...) violação alguma há ao princípio federativo pelo fato de que órgãos autônomos de entes estatais diversos se reúnam em litisconsórcio (como não haveria se os próprios entes federados o fizessem); por fim, os tão propalados princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público (art. 127, §1º, da CF), devem ser entendidos em termos, ou seja, aqui temos vários Ministérios Públicos, não havendo verdadeira unidade nem indivisibilidade entre os órgãos dotados de autonomia institucional, funcional e administrativa. (MAZILLI, 2018, p. 99/100).

O conflito entre Ministérios Públicos diferentes, não subordinados ao mesmo procurador-geral, nos termos do artigo 102, I, *f* e 105, I, *d* da Constituição da República deveriam ser resolvidos pelo Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal, conforme o caso. No entanto, no julgamento das Ação Cautelar n. 924 e 1.394, e Petição n. 4.706 e 4.863, em maio de 2016, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a solução do conflito caberia ao Procurador-Geral da República, embora ele tivesse não essa atribuição (art. 7º, Decreto-lei n. 9.608/1946).

A despeito da discussão, sem solução até os dias atuais, fato é que a corrente que defende a impossibilidade de litisconsórcio entre os Ministérios Públicos estadual e federal acaba por contribuir, em algum grau, com a duplicidade de demandas ajuizadas, especialmente as ações civis públicas. Isso porque, embora se reconheça a unidade da entidade ministerial, existente apenas em sua faceta abstrata ou conceitual, não há verdadeira comunicação entre as esferas ministeriais estadual e federal.

A autonomia funcional e administrativa, ao tempo que permite o bom exercício das atribuições do *parquet* na defesa dos interesses coletivos, inclusive em matéria ambiental, quando desacompanhada do compartilhamento de informações e ações efetuadas entre os diversos Ministérios Públicos, cada qual em sua área de atuação, implica grande possibilidade de indevido exercício múltiplo da sua legitimidade na busca de um mesmo provimento jurisdicional.

3 COMPETÊNCIA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

É certo que a jurisdição é una e não comporta divisões. No entanto, buscando a melhor atuação da função jurisdicional, distingue-se primeiramente a justiça comum (estadual e federal) da justiça especial (militar, do trabalho e eleitoral).

Excetuada a justiça especial, que não será tratada neste artigo, convém delimitar a competência dos órgãos da justiça comum, representados pelo Judiciário Estadual e Federal.

Sob o ponto de vista ambiental, a competência concorrente da Justiça Estadual e da Justiça Federal para apreciação da ACP que visa coibir a prática de dano ambiental ou promover a reparação/recuperação do meio ambiente degradado tem influência direta no exercício da legitimidade ativa pelo Ministério Público (estadual ou federal).

3.1 Justiça Estadual x Justiça Federal

A competência da Justiça Federal está descrita no artigo 109 da Constituição Federal - CF, ao passo que cabe à Justiça Estadual as demandas que não foram especificamente atribuídas àquela.

Na doutrina é pacífico dizer que sempre que um dos entes federais descritos no artigo 109, I da CF participarem da relação jurídica da demanda, fica fixada a competência federal. Aquilo que não couber à Justiça Federal, em tese, será matéria de apreciação pelo juízo estadual. Milaré (2018, p. 662) explica que “se a hipótese se acomodar aos termos do artigo 109 da CF, a competência será da Justiça Federal, ficando para a justiça dos Estados aquelas não atribuídas de maneira expressa à primeira ou, então, aos órgãos das Justiças especiais”.

Mas essa conclusão é pacífica somente no âmbito abstrato do pensamento. O problema, nas demandas coletivas ambientais, está em descobrir se tais entes federais têm interesse suficiente a permitir sua inclusão no processo. Mais. Se a mera presença do MPF no polo ativo atrairia a competência para a Justiça Federal.

Do mesmo modo, a presença de interesse da União não pode ser o único elemento definidor do foro competente e do braço ministerial capaz de exercer sua legitimidade ativa. Sendo o meio ambiente bem de uso comum do povo, pertencente de maneira indistinguível a toda a coletividade, não se pode considerá-lo como interesse jurídico especial da União, capaz de atrair sempre a competência da Justiça Federal, especialmente porque afrontaria a regra da competência territorial prevista na própria LACP, definida pelo local de ocorrência do dano.

Nesse sentido apontou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao decidir o Agravo de Instrumento n. 182.852-1 como “Irrelevante que a degradação ambiental alcance bens 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 a população, e não especificamente à União Federal.”

É a mesma opinião de Mirra (2001, p. 50):

(...) quando se tratar de degradações ambientais causadas em áreas consideradas pela Constituição Federal como patrimônio nacional – Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira (art. 225, §4º). Ainda que de inegável relevância para a Nação, essas áreas e os ecossistemas por elas abrangidos não constituem, em si, bens de domínio da União, mesmo admitindo-se que as terras, os rios, as florestas, as praias, e o mar que, conforme o caso, nelas se encontram possam sê-lo individualmente. De todo modo, na ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente, o prejuízo visado será sempre aquele causado ao meio ambiente globalmente considerado e aos bens ambientais que o integram, como bens de uso comum, coletivos, pertencentes indivisivelmente a toda a coletividade, não se vislumbrando, a priori, interesse jurídico da União capaz de determinar a competência da Justiça Federal. (Mirra, 2001, p. 50).

O inciso III do art. 109, CF, prevê a competência da Justiça Federal em causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional.

Definida, então, a Justiça competente, passa-se à discussão do foro onde será processada e decidida a ação civil pública ambiental, de acordo com o caso concreto.

3.2 Foro competente

O art. 2º da Lei n. 7.347/85 dispõe 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”. Todavia, numa primeira leitura do dispositivo legal saltam aos olhos as expressões “foro do local onde ocorrer o dano” e “competência funcional”. Isso porque a competência territorial (relacionada ao local de ocorrência do dano) é relativa e prorrogável, ao passo que a competência funcional é absoluta, de modo que se estaria diante de uma contradição. Um erro grosseiro do legislador (ANTUNES, 2019, p. 321).

No entanto, outros doutrinadores preferem fazer uma leitura diferente do mesmo dispositivo legal: para Mancuso (2016, p. 87/88), o art. 2º traz dois critérios “fixadores ou determinativos de competência, que, ordinariamente, aparecem desconectados”, um deles referente ao local do fato, e o outro ao critério funcional, situação que levaria à a um exemplo de “competência territorial funcional” (Liebman)

de natureza absoluta, com consequências próprias. O autor afirma que essa competência estaria determinada por força das funções que o juiz poderia exercer no processo, com melhor conhecimento porque mais perto do local onde o dano foi verificado, inteligência retirada do próprio conceito de competência territorial.

Por sua vez, Rodrigues (2006, p. 308/309) aponta que a contradição é apenas aparente porque o critério geográfico não se sobrepõe ao funcional, que atribui à competência a qualidade imutável (absoluta), diante da reclamação expressa do texto legal sobre a competência funcional.

No mesmo sentido é o entendimento de Mazzilli (2018, p. 80), que defende ser competência territorial, definida pelo local de ocorrência do dano, com o objetivo de facilitar o ajuizamento da ação e a coleta de provas, mas absoluta, dada a sua característica aglutinada de competência também funcional. Já Milaré (2018, p. 667) aponta que “Estabeleceu-se, a bem ver, uma regra de competência territorial funcional”.

A análise do referido artigo 2º somada ao entendimento doutrinário majoritário leva a conclusão de que o legislador se utilizou da somatória de dois critérios num primeiro momento contraditórios para atribuir a competência especial chamada “territorial funcional” no ajuizamento de ações civis públicas, com o escopo de atribuir a natureza absoluta a este tipo de competência.

3.2.1 Dano local, regional e nacional: dificuldades e desdobramentos

Quando o dano ambiental superar os limites territoriais de um município, estar-se-á diante de dano regional ou até mesmo nacional. Nesta hipótese, aplica-se subsidiariamente o artigo 93, II do Código de Defesa do Consumidor, pois a ação deve ser intentada “no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil nos casos de competência concorrente.”

Se entendido como regional o dano que atinja vários municípios, mantido, porém, os limites do Estado, a ação deve ser proposta em qualquer das circunscrições territoriais onde o dano tenha se manifestado, considerada, nesta hipótese, a incidência do instituto da prevenção.

Acaso o dano ambiental afete comarcas de Estados diferentes, ou seções judiciárias pertencentes a diferentes Regiões, lançamos mão da solução dada por Milaré (2018, p. 669) ao dizer que “não se pode perder de vista o conhecido conceito

de dano ambiental regional constante da Resolução Conamar 237/97, enxergando como aquele capaz de afetar, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados”, hipótese em que, nos termos do art. 93, II, CDC, cujo texto indica como foros competentes de forma concorrente o foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, eventual conflito deve ser resolvido pelas regras da prevenção contidas no Código de Processo Civil.

Por fim, havendo dano ambiental regional ou nacional, a competência será tanto do foro de uma das capitais dos Estados que padecerão com tal dano, como do foro do Distrito Federal, e também aqui a competência a ser definida no caso concreto será precipuamente determinada pela prevenção do juízo que primeiro teve contato com o caso, na hipótese de mais de uma ação com idêntico objeto.

Os imbróglios trazidos pela confusão de conceitos nos artigos referentes à competência para ajuizamento da ação civil pública ambiental (territorial ou funcional, embora absoluta, segundo a doutrina) tem, como já alertado, influência direta na definição do *parquet* que irá atuar na defesa do bem coletivo tutelado, especialmente no que diz respeito à competência da justiça federal apenas pelo fato de o Ministério Público Federal figurar no polo ativo da demanda coletiva ambiental.

No sentir de Édis Milaré (2018) este não seria o melhor caminho porque não se pode admitir o MPF como órgão da União sem que isso lhe comprometa a independência funcional, bem como porque a sua atuação é desvinculada dos entes políticos e não há no artigo 109 da CF nenhuma menção à competência da Justiça Federal porque presente o Ministério Público Federal na demanda. O mesmo autor acrescenta:

Em terceiro lugar, é ir longe demais dizer que a existência de interesse federal no litígio em ordem a atrair a competência da justiça federal, com a consequente atuação do MPF, também se manifestaria p. ex., quando se está diante de lesões capazes de afetar (i) bens de domínio da União, (ii) bens sujeitos à administração e à fiscalização de órgãos administrativos federais e (iii) atividades licenciadas pelo órgão ambiental federal. Sim, porque 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. É preciso, numa palavra, que o interesse daquelas entidades as coloque na posição de autoras, rés, assistentes ou oponentes. Assim, por exemplo, a simples titularidade do imóvel onde se deu o dano ambiental ‘não gera o interesse jurídico previsto no art. 109, I, da CF, pois o interesse que 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. (MILARÉ, 2018, p. 664/665).

Não cabe a atribuição da competência para propor ACP em razão da presença do MPF no polo passivo, nem por força do titular do local onde ocorreu o dano. A incerteza, a falta de clareza sobre a competência faz com que, quando realizada a autuação por infração administrativa ambiental, o órgão ambiental responsável acaba por notificar tanto MPE quanto ao MPF.

Assim, aberta a possibilidade de concorrência entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual para análise da ACP ambiental, ainda que se trate de dano local, adstrito apenas a um município, abre-se a via da duplicidade de ações visando a reparação do mesmo dano ambiental: uma sob o comando do MPE e outra, do MPF.

A pura menção encontrada no parágrafo único do artigo 2º da LACP cujo texto indica que “A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto” não tem sido suficiente para evitar a duplicidade de ações em esferas diferentes da jurisdição (justiça estadual x justiça federal) especialmente porque, como indicado no tópico 3, inexistente mecanismo de ampla publicidade acerca do ajuizamento destas ações ou mesmo um cadastro pertencente ao próprio Ministério Público (de acesso mútuo pelo MPE e MPF) onde os promotores e procuradores pudessem buscar informações sobre o prévio ajuizamento de ACP ambiental por qualquer deles, como forma de evitar a propositura de duas demandas semelhantes ou mesmo iguais.

3.2.2 Competência para ACP ambiental no PL 4778/2020

Na contramão das regras acima, no Projeto de Lei n. 4.778/2020, que dispõe sobre a Nova Lei de Ação Civil Pública, consta artigo específico sobre a definição da competência nas ações civis públicas:

Art. 14. A competência para o processamento da ação coletiva é do foro da capital do Estado e, preferencialmente, de varas especializadas, sendo possível ao exequente optar pelo foro de seu domicílio para o cumprimento da sentença. (PL 4778)

Da leitura do dispositivo supracitado verifica-se que o local do dano deixa de ser o elemento determinante sobre a competência para propositura da ação. Fixa-se a capital do Estado, em qualquer hipótese, para análise da demanda, em varas especializadas, caso existam.

A nova proposta elimina a leitura de boa parte da doutrina sobre o artigo hoje em vigor que atribuía à competência territorial importância considerável por facilitar o ajuizamento, coleta de provas e o conhecimento sobre a realidade do local.

Nesse sentido, a proposta retirada do Projeto de Lei 4.778/2020 é possibilitar à parte apenas o cumprimento de sentença no foro do domicílio do exequente, situação um tanto obscura nos casos de ACP ambiental, especialmente porque seus autores podem não ter como domicílio o local do dano, onde deveria ser executada a ordem judicial proferida.

4 CONSEQUÊNCIAS PROCESSUAIS

A depender da fase dos processos duplos, abrem-se algumas questões processuais que demandam intervenção judicial.

A prevenção, em verdade, não é elemento que determina a competência; ele fixa ou confirma a um determinado juízo a competência que este já possuía juntamente com outros órgãos judiciais igualmente competentes.

No conceito do Código Processual Civil, na hipótese de juízes competentes de uma mesma comarca ou seção judiciária, torna-se prevento o juízo para o qual foi primeiro distribuída a ação (art. 59), ao passo que em caso de comarcas ou seções diversas, é a citação válida que torna prevento o juízo (art. 240, *caput* e art. 286, III).

Em textos sobre ações coletivas, a regra da prevenção é prevista tanto na Lei n. 7.347/1985 (parágrafo único do artigo 2º) quanto na Lei n. 8.429/1992 (§5º do artigo 17). Assim, quando se trata de dano que por suas dimensões ultrapasse os limites de uma comarca, o ajuizamento da ACP pode ocorrer em qualquer delas, prevalecendo a competência da comarca que primeiro tomou conhecimento dos fatos.

Quando o dano suplantar o território de um Estado (dano regional ou nacional), a maior parte da doutrina acredita que haverá competência concorrente entre as capitais dos Estados envolvidos, inclusive o Distrito Federal. É o que dita o inciso II do artigo 93 do CDC.

Todavia, tais regras não têm se mostrado suficientes para resolver os casos em que, na hipótese de dano local, a competência concorrente permitiu que tanto o MPE (na esfera estadual) quanto o MPF (no âmbito federal) tenham intentado mesma ação, este último lançando mão do argumento de que o meio ambiente, por ser direito metaindividual, estaria inserto no rol daqueles passíveis de proteção pela Justiça Federal.

O problema volta-se novamente à dificuldade da definição da competência e, conseqüentemente, da definição da legitimidade ativa do MPF. Nesse ponto, Mancuso (2016, p. 106) sugere que “As diretrizes da instrumentalidade e da efetividade do processo precisam ser particularmente implementadas, de sorte a se priorizar o foro do local do dano, seja pela proximidade física com os fatos ocorridos ou temidos, seja pela facilitação na colheita da prova, seja pela imediação entre o juízo e os sujeitos concernentes ao conflito metaindividual de que se trata.”

Antunes (2019, p. 322) vai além e recomenda que “seja o feito ajuizado na Comarca do local onde o dano tenha sido iniciado, onde o evento lesivo se verificou, desconsiderando-se repercussões em outras Comarcas. [...] Daí pode haver uma repercussão socialmente mais eficaz para o processo.”

Levando em conta as questões relacionadas à proximidade com o dano, possibilidade de conhecimento do juiz sobre as características do local, facilidade na produção de provas somadas às regras processuais aplicáveis ao caso e aos princípios da efetividade e da instrumentalidade, surge como mais adequado, de fato, a comarca onde surgiu o dano como *preferencialmente* competente, hipótese em que diante da legitimidade atribuída tanto ao MPE quanto ao MPF, este deveria ceder o exercício do dever de ação àquele.

Vale dizer, a prevenção como elemento fixador de competência, considerado o dano local, aponta para a comarca do local onde ocorreu o ilícito ambiental como preferencialmente capaz de processar a ACP, neste caso, ofertada pelo braço estadual do órgão ministerial.

A litispendência, por sua vez, também poderá ocorrer diante da identidade de ações (mesmas partes, mesma causa de pedir e mesmo pedido). É o que diz o Código Processual Civil no artigo 337, §§ 1º, 2º e 3º. Assim, a problemática é verificar se há litispendência quando, a despeito da causa de pedir e pedidos iguais, o autor da ação civil pública (considerada a legitimação ativa concorrente e disjuntiva prevista no artigo 5º da LACP) não coincide.

A posição de Mazzilli (2018, p. 78) é no sentido de que sim, configura-se a litispendência que exige a extinção da segunda ação porque o legitimado age por substituição processual:

Como exemplo, suponhamos que uma associação ajuíze uma ação civil pública visando a fechar uma empresa que polui, e o Ministério Público ajuíze

outra ação civil pública, para fechar a mesma empresa, pelo mesmo motivo. Os pedidos e as causas de pedir coincidem integralmente.

Seria a mesma ação? Há o mesmo pedido, a mesma causa de pedir, mas talvez se dissesse que as partes não são as mesmas: na primeira ação, a associação é a autora, enquanto na segunda, o Ministério Público é o autor. Se considerarmos, entretanto, que nas ações civis públicas e coletivas, o legitimado ativo age por substituição processual do grupo de lesados (legitimação extraordinária), teremos litispendência entre ações com idêntico pedido e idêntica causa de pedir, ainda que com partes formais diferentes. (...) Em caso de litispendência, caberá a extinção do segundo processo. (Mazzilli, 2018, p. 78).

E quando é o Ministério Público quem repete a ação, uma na justiça estadual e outra, na federal? Se quando há divergência de parte autora formal considera-se repetida a ação, com mais razão deve ser aplicar a mesma solução quando é o mesmo órgão quem oferta a ação, uma vez que o Ministério Público é instituição una e indivisível (§1º do artigo 127 da CF), cuja separação nas diferentes esferas é mera repartição de atribuições entre os ramos federal e estadual.

O Ministério Público deve ser compreendido como uma instituição una, existindo a divisão administrativa entre o federal e o estadual como forma de facilitar o exercício dos misteres constitucionais. Dessarte, ao preceituar a legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação civil pública no art. 129, III, a Constituição Federal assim o fez em franca alusão à unidade e indivisibilidade da instituição. (FIORILLO, 2018, p. 684).

Assim, identificada a existência de ações civis públicas com mesma causa de pedir e pedido, mas ofertadas pelo Ministério Público Estadual em uma comarca e pelo Ministério Público Federal em uma seção judiciária, cabível é a extinção da segunda ação proposta, pois há coincidência de partes também, visto que o Parquet é órgão dotado de unidade e indivisibilidade, de modo que a mera divisão das atribuições de seus representantes não quebra as referidas características atribuídas pela própria Constituição da República (artigos 127, §1º e 128).

No que pertine a coisa julgada, a ação civil pública ambiental, por tratar de interesses supraindividuais, quando decidida por sentença que acolhe ou rejeita os pedidos pelo mérito, vê os efeitos desta projetados a todos (art. 16, Lei 7.347/1985).

Vale dizer, a imutabilidade dos efeitos da parte dispositiva da sentença na ACP, especialmente quanto aos direitos difusos, opera *erga omnes*, para além das partes formais que integram os polos da demanda, a exceção do julgamento de improcedência por falta de provas, imutabilidade esta que atinge todo o território nacional (arts. 93, 103 e 104 do CDC).

No dizer de Mazzilli (2018, p. 125), “A coisa julgada é instituto que dá prevalência ao valor jurídico da segurança e da estabilidade das relações jurídicas”.

A repetição de demandas iguais, ofertadas por mais de um dos legitimados ativos em momentos e esferas diversas, neste sentido, acaba por estremecer justamente esses mesmos valores que o instituto busca proteger, pois, acaba por movimentar desnecessariamente a máquina pública, especialmente o Judiciário.

E enquanto a questão não é levantada pela parte prejudicada (que já foi parte em outra ação julgada e muitas vezes já cumpriu as obrigações que lhe foram impostas), ela fica sujeita a eventuais ordens judiciais outras – muitas vezes deferidas em sede de tutela antecipada *inaudita altera pars*, que podem até mesmo contrariar aquela sentença de mérito transitada em julgada e com efeitos imutáveis.

Segundo Nery & Nery (2010 citado por MANCUSO, 2016),

Não é relevante indagar-se qual a justiça que proferiu a sentença, se federal ou estadual, para que se dê o efeito da coisa julgada. A questão não é nem de jurisdição nem de competência, mas de limites subjetivos da coisa julgada, dentro da especificidade do resultado de ação coletiva, que não pode ter a mesma solução dada pelo processo civil ortodoxo às lides intersubjetivas. (MANCUSO, 2016, p. 397/398)

Assim, no ambiente processual coletivo, diante da verificação da repetição de ações (causa de pedir e pedido), ainda que propostas por legitimados diversos (embora MPE e MPF, no final das contas sejam o mesmo), impende a necessária verificação do andamento processual da ação anterior, que pelas regras territoriais fixa a competência e torna prevento o juízo. Mais que isso, se proferida sentença, obrigatório é o respeito à coisa julgada firmada, cujos efeitos aplicam-se a todos, independente da esfera prolatora do *decisum*, com ordem de extinção da segunda ação, sob pena de esvaziamento da própria característica das tutelas coletivas.

5 CONCLUSÃO

Não há dúvidas de que a ação civil pública é importante instrumento de defesa do meio ambiente, amplamente utilizada pelo Ministério Público, mas não só por ele, para a responsabilização civil preventiva e/ou reparatória do degradador ambiental. Porém, as dificuldades na determinação da competência para o seu ajuizamento implicam na atuação do Ministério Público estadual e federal.

O presente estudo demonstra que as regras de competência e de prevenção existentes na legislação em vigor não tem se mostrado suficientes ou capazes de

evitar a duplicidade de ações civis públicas com mesmo objeto, ofertadas tanto pelo MPE quanto pelo MPF. A ausência de uma comunicação e/ou um cadastro único que pudesse servir de consulta antes da atuação judicial desses dois braços do Parquet na matéria ambiental é outro ponto de considerável relevância.

O exercício duplicado dessa legitimidade faz surgir percalços processuais que implicam no necessário enfretamento da prevenção, litispendência ou coisa julgada, cuja avaliação traz efeitos comezinhos não somente às partes, mas ao Judiciário e à própria coletividade.

Nesse sentido, uma das principais mudanças que o Projeto de Lei n. 4778/2020 pretende trazer é a criação de um cadastro a ser criado pelo Conselho Nacional de Justiça onde deverão constar todas as ações coletivas, termos de ajuste de conduta firmados e acórdãos proferidos, onde os legitimados ativos para a ACP deverão necessariamente realizar consulta, sob pena de extinção da ação por ausência de interesse processual (artigos 11 e 15), proposta que poderá dar cabo à problemática da duplicidade de ações, pois permitirá que os legitimados ativos tomem conhecimento, antes do ajuizamento da ACP, da existência ou não de outra medida judicial com mesmo objeto, situação que beneficia não somente as partes envolvidas, mas também a máquina judiciária e a sociedade como um todo.

Certamente a pesquisa contribui com a discussão entre a legitimidade concorrente exercida, bem como indica a possibilidade de criação de um banco de dados ou algum tipo de sistema integrado, acessível aos membros do Ministério Público que pudesse auxiliar na atuação mais sinérgica e também mais eficaz da proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20.ed. - São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto-lei nº. 9.608, de 19 de agosto de 1946**. Dispõe sobre a organização do Ministério Público Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 24 agosto 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9608-19-agosto-1946-453431-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre o Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 02 setembro 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 25 julho 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 julho 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. **Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 12 setembro 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. **Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 03 junho 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.429%2C%20DE%20%20DE%20JUNHO%20DE%201992&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20aplic%C3%A1veis,fundacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, Distrito Federal, 17 março 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4.778/2020.** Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Autor: Marcos Pereira. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651>. Acesso em 17 mar. 2021. Texto original.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro** – 18 ed. – São Paulo: Saraiva, 2018.

LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson Dytz. **Processo ambiental: características da tutela específica e temas essenciais**. 2019. 136 folhas – Rio Grande: Ed. da FURG, 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 26.ed. - São Paulo: Malheiros, 2018.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**, v. I/245 – Rio de Janeiro: Forense, 1958.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 8.ed. - São Paulo: Saraiva, 2018.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 11.ed. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional**. In: MILARÉ, Édis/Coord. **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Ed. RT, 2001.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação Civil Pública**. In: JUNIOR, Fredie Didier (coord). **Ações Constitucionais**. Salvador: JusPodivm, 2006.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão Agravo de Instrumento n. 182.852-1, 5ª Câmara, Relator: Desembargador Marcus Andrade. São Paulo, 18 jan. 1983, DOJ 03.02.1993.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22.ed. - São Paulo: Malheiros, 2002.

THEODORO, Marcelo Antonio. **Ação Popular e Ação Civil Pública como instrumentos constitucionais de Tutela Processual do Meio Ambiente**. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene (organizadores). **Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro: visões interdisciplinares**. Cuiabá: Carlini & Caniato: Catedral Publicações, 2009.