

# A POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PROPOR AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS PERANTE A JUSTIÇA FEDERAL\*

VINICIUS LEAL CAVALLEIRO \*\*

SUMÁRIO: 1. Apresentação. 2. Evolução histórica do acesso à justiça e a Ação Civil Pública. 3. Os sistemas de repartição de funções do Ministério Público e da Magistratura. 4. Algumas hipóteses legais de interseção entre funções federais e estaduais no Ministério Público. 5. Breves considerações sobre o sistema de distribuição de competências ambientais e a atuação do Ministério Público. 6. Conclusões.

## 1. APRESENTAÇÃO

O presente trabalho objetiva apresentar subsídios interpretativos para que os órgãos de execução ministeriais estaduais, notadamente os que atuam na proteção dos interesses metaindividuais, atuem cada vez mais livres. Mais especificamente sobre o tema proposto, busca-se explicar que a legitimidade à propositura de uma ação civil pública ambiental pelo Ministério Público Estadual não pode restar adstrita à esfera de jurisdição da mesma natureza, sob pena de ocorrer um cerceamento à integral proteção *“ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*, direito subjetivo público erigido ao *status* constitucional após 1988.

A começar pelas estruturas administrativas do Ministério Público Estadual e do Federal, verificamos que, por ser mais capilarizada, está aquele (estadual) mais próximo do jurisdicionado, mais apto a ouvi-lo e sentir as angústias do núcleo social a que pertence e, por conseguinte, mais preparado para dar uma solução célere a cada questão.

---

\* O presente estudo obteve o 1º lugar dentre as teses premiadas no 2º Congresso Virtual Nacional do Ministério Público.

\*\* Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Há hipóteses em que a norma só se torna efetiva quando a aplicamos de forma rápida ao caso concreto; e quanto menos regras administrativas de encaminhamento de demandas existirem, maior será a probabilidade de se chegar a este fim. A principiologia da proteção ambiental norteia-se exatamente por essa busca pela solução rápida e pacífica dos seus conflitos. Daí porque se falar que, nos casos onde a regra de competência – ou de atribuição – não está nítida (porque as normas constitucionais e infraconstitucionais sobre o tema não podem ser esquecidas), deve-se privilegiar a atuação de quem está verdadeiramente mais próximo do bem jurídico tutelado.

Com o viés de fundamentar essa conclusão, até então baseada só em fatos empíricos, o presente trabalho se predispôs a enfrentar as lacunas, as áreas cinzentas e os conflitos existentes entre as regras processuais (competência – condição da ação – e atribuição – pressuposto processual) e materiais ambientais, partindo do ponto de vista histórico, para justificar um modelo ampliativo de interpretação das normas referentes à legitimidade ativa do *Parquet* na ação civil pública.

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ACESSO À JUSTIÇA E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A primeira sistematização legal de que temos notícia foi o Código de Hamurabi. Baseado em mandamentos dogmático-divinos e elaborado com o primeiro método de escrita que se tem notícia – a cuneiforme –, este regramento social mínimo trouxe à História as primeiras normas impeditivas da opressão do fraco pelo forte. No entanto, havia uma interseção entre a figura do soberano (muitas vezes considerado um Deus) e do juiz, que acabava quase aniquilando o ideal de aplicação de suas próprias regras, em razão da extrema dificuldade de acesso àquele que detinha o poder de decidir litígios.

Com o soerguimento da sociedade grega (origem da filosofia e do Direito), surgem os ideais de isonomia e a corrente jusnaturalista, que influenciariam, no futuro, os direitos humanos. O primeiro grande filósofo da Grécia Antiga, Pitágoras, cria o princípio por ele denominado de Isonomia, definindo-o através da figura do quadrado, de lados iguais (pesos e medidas de igualdade). Sócrates desenvolve o pensamento de Pitágoras, afirmando que este ideal isonômico deveria servir de norte a todas as normas sociais; nasce então o positivismo. Aristóteles, formulador da ainda hoje aceita Teoria da Equidade, contra-argumenta Sócrates ao afirmar que, mais que na lei, os juízes devem se calcar no Ideal de Justiça (flexibilização da lei para aplicá-la ao caso concreto – Régua de Lesbos).

Nesta mesma época nasce a figura da necessidade de interesse na demanda, bem como a assistência judiciária aos pobres (esta última incorporada ao Código Justiniano). Há um grande respeito ao Direito (leis e equidade) e à Justiça (instituição). A partir daí criam-se os profissionais da retórica (os advogados) e com eles a noção de patrocínio em juízo, apesar de ser assegurado a alguns

cidadãos a gratuidade deste tipo de serviço. Com o crescimento do Estado grego, substituiu-se a figura do sacerdote pelo pretor; nasce a Justiça Pública, a Jurisdição.

É importante também destacar que a função judicante, no auge da democracia grega, era praticada pelos cidadãos, cabendo à figura do magistrado apenas aplicar as regras predeterminadas (figura ancilar) – julgamento de Sócrates. Qualquer cidadão poderia acessar a Justiça. Só que, apesar de todas essas evoluções, o conceito de cidadão era ainda muito restrito, dificultando, pois, o acesso à própria “Jurisdição”.

Em Roma – grande berço do sistema jurídico mundial — essas mesmas dificuldades permanecem, eis que somente os romanos, livres, chefes de família e cidadãos tinham acesso à Justiça. A perda de um destes representava a *capitis diminutio*, que se distinguiu em três graus: máxima, mínima e média. Tantas foram as criações no aspecto material, que são dispensadas maiores considerações. Mas, por outro lado, como já dito, houve pouca evolução no acesso à Justiça.

O Período Medieval caracteriza-se pela grande influência do Cristianismo. E, no campo do Direito, não poderia ser diferente: aplicavam-se as regras do Direito Canônico (o homem justo era o que tinha fé). Essa forte influência da religião nos meios sociais, sustentada por princípios dogmáticos rígidos, não permitiu grandes evoluções até o século X. Apenas a partir do século XI que surgem os desenvolvimentos filosóficos desta Era, com a criação de Universidades, culminando, pois, com o surgimento do humanismo renascentista (séc. XI a XV e XVI). Neste ínterim, já no Séc. XII, o Direito Canônico começa a ser sistematizado a partir dos textos romanos — que serviram de base a toda Ciência Jurídica Ocidental. Santo Agostinho, Santo Isidoro de Sevilha e São Tomás de Aquino são destaques desta época, com a introdução da Teoria de Mutabilidade das Leis, permitindo, pois, uma distinção mais clara entre as de origem divina (eternas) e as humanas.

A distribuição de Justiça, neste período, era sinônimo de poder. Todos queriam e alguns podiam distribuí-la (Rei, Bispo, Senhor Feudal, etc.). Viviam-se um período de pulverização da sua aplicação, originando, por outro lado, um maior acesso a ela. No entanto, à exceção dos pensadores antes mencionados e da Carta do Rei João Sem Terra (1.215 d.C.)<sup>1</sup>, nenhum outro texto normativo mereceu destaque – avanço no acesso, retrocesso nas idéias.

Com o início do Período Moderno, inicia-se um movimento de contrapartida aos ideais medievais, calcados em poderes divinos. Há um fortalecimento natural da pessoa humana, gerando, pois, os primeiros ideais de poder emanado do povo (em razão da sua felicidade). Dos grandes movimentos sociais-separatistas, surgidos principalmente na Inglaterra (1689) e nos Estados Unidos (1776), nasceram a Teoria do Contrato Social (Locke); e as Declarações *a*) de

---

1. Alguns de seus ensinamentos ainda hoje norteiam os sistemas jurídicos em todo mundo, tais como os seus arts. 39/40, onde se afirmava: “Ninguém será preso, deportado, despido de seus direitos ou terras, nem procederemos à força contra ele, senão pelo legítimo julgamento de seus iguais ou pela lei da terra. A ninguém venderemos, nem negaremos, nem retardaremos o Direito ou a Justiça.”

Independência e b) dos Direitos de Virgínia. Estes, consagrando os direitos fundamentais do homem.

Outros tantos exemplos de evolução no campo doutrinário merecem ser destacados, como o Movimento de Enciclopédia e os ideais da Revolução Francesa (aumento do humanismo, com a criação de limites ao poder soberano do Estado; criação da teoria de separação dos poderes; a criação de um Estado baseado na Constituição, etc.). Há também um latente ressurgimento e fortalecimento do Direito Natural, ao contrário do modelo legalista cristão.

No entanto, apesar desta grande evolução filosófico-jurídica, inúmeras críticas são dirigidas ao Poder Judiciário, ainda muito identificado com o modelo social da época medieval. Muitos o encaravam como um órgão opressor e contrário aos ideais então vigentes. A consequência disso é fácil entender: um enorme enfraquecimento do acesso à justiça, pelo pouco uso desta instituição.

Assim, como as leis daquela época passaram a ter força meramente formal (na medida em que suas regras não eram estendidas a toda população, mas tão somente aos mais abastados, que se valiam da força para aplicá-las), nascem os primeiros movimentos de desigualdade sócio-econômicas que, somados aos ideais naturalistas, romperam com o tema principal do período moderno (*laissez faire; laissez passer* – Estado Mínimo), criando uma nova fase de crescimento e fortalecimento dos ideais e conquistas sociais. Iniciam as disputas entre capital (burguesia) e trabalho (proletariado oprimido).

Há uma forte tendência na busca da efetivação dos direitos sociais, os quais até então não ultrapassavam o campo das idéias. Mas como o poder imperante se torna cada vez mais forte, faz-se indispensável a intervenção de outro setor da sociedade, ou instituição, para garantir esses direitos sociais. Este auxílio se deu inicialmente através da Igreja, pela edição de sucessivas Encíclicas, como as *Rerum Novarum* (necessidade de descentralização do poder — 1891), *Quadragesimo anno* (1931) e *Populorum Progressio* (1967).

No entanto, como sua força já está há muito relativizada, fez-se necessária a retomada do poder pelo Estado/Juiz. Pensa-se, pois, em efetivar uma maior autonomia ao Judiciário, para assegurar a sociabilidade das discussões e a aplicabilidade das regras jurídicas. Crescem os ideais de flexibilização das leis, em benefício de uma instância revisora, de cunho social, criada pelo Judiciário – aplicação do ideal do Justo (art. 5º da LICC). O progresso científico impulsiona o progresso social do Judiciário, para acompanhar os anseios da grande maioria da população (informatização da Justiça – agilidade no atuar e diluição das instâncias). A busca da efetividade da decisão (lei posta, de fato, em prática) impulsiona um maior “Acesso à Justiça”, marcado principalmente por três movimentos.

O primeiro deles, que remonta à época Grega, é o da “Justiça Gratuita”, para que as classes menos favorecidas possam efetivar os seus direitos. O segundo movimento, visando a dar uma maior agilidade às decisões proferidas por esta instituição (porque muitas vezes a sociedade não pode esperar para encontrar uma decisão justa e ponderada), originou (a) as reformas do Códigos Processuais, com a previsão de liminares e antecipações de tutela (*inaudita altera parte*); (b) a

criação de Tribunais com ritos e, por conseguinte, decisões mais rápidas e desburocratizadas, como os Juizados Especiais; e (c) a criação de outros Tribunais, específicos para determinadas causas e, por conseguinte, mais a par da realidade dos casos que lhes são apresentados — como os Trabalhistas, estes também calcados em princípios de celeridade, prevalência de conciliação e proteção ao lado mais fragilizado.

O terceiro movimento, que é o que mais interessa na formulação do tema ora proposto, remonta à possibilidade de equiparação de forças em demandas de repercussão social. É o que a doutrina usualmente denomina de “defesa dos interesses sociais em juízo”. Quando esses bens essencialmente sociais (alguns até classificados como de uso comum do povo) são desrespeitados, geram-se danos de conteúdo inimaginável, atingindo, por conseguinte, uma quantidade incalculável de pessoas.

Centenas de estudos poderiam ser mencionados — ou exemplos poderiam ser dados — para diagnosticar um fato que nos é quase intuitivo: a grande maioria desses “malfeitores sociais” são pessoas de grande poder econômico e/ou político. Assim, como ficaria a população — mormente os menos favorecidos economicamente — que se vê vilipendiada no seu direito constitucional de respeito à dignidade da pessoa humana, ou mesmo à sadia qualidade de vida, frente a atores como esses? Mesmo abrindo-se a possibilidade a alguns desses indivíduos de acionar o Judiciário para fazer valer seus direitos, como enfrentar sozinhos grandes escritórios de advocacia, ou as prerrogativas processuais da Fazenda Pública?

Pudemos perceber, através do breve histórico antes elaborado, que desde que o homem passou a viver em grupo, sempre se buscou uma maior participação social. Ora se preocupando com o campo das idéias, ora com a praticidade destas, a sociedade ultrapassou milênios visando ao aprimoramento de suas regras, sempre com o objetivo de facilitar o convívio e resolver os seus anseios. No entanto, à medida que avançava num campo, esquecia-se do outro, dificultando, portanto, a efetivação do objetivo almejado.

Estamos hoje num momento de convívio social globalizado que, se por um lado nos traz a praticidade de um enriquecimento cultural incalculável, num curtíssimo espaço de tempo, por outro aumenta consideravelmente o risco da disseminação incontrolada de um mal qualquer — já que esse modelo propicia o rompimento das barreiras sócio-político-econômicas mundiais.

O modelo econômico surgido a partir deste quadro, face à necessidade premente de se manter no mercado, obriga as empresas e o poder público a adotarem posturas cada vez mais agressivas frente à população. Esta, por sua vez, precisa encontrar instrumentos tão fortes quanto os que lhe são apresentados (de maneira desfavorável), para ao menos ter a possibilidade de discutir aquilo que lhe é imposto, e que lhe causa mal.

É nessa perspectiva — de uma verdadeira equiparação de armas —, que nasce a lei de ação civil pública e, com esta, a disciplina da legitimação social.

Temos, pois, que os dispositivos contidos na Lei 7.347/85 devem ser interpretados com o viés histórico-social ora apresentado. Corremos um sério

risco de caminharmos em sentido contrário à evolução social quando a interpretamos de maneira restritiva. Mormente os que tão só possibilitam a leitura do caso por quem de direito – o Judiciário –, como na hipótese da legitimidade.

À luz dos regramentos minimamente impostos em lei, e que merecem ser observados, deve o intérprete, sempre que se deparar com demandas desta natureza, despir-se de suas vestes processuais clássicas (calcadas em terminologias semi-dogmáticas) e observar o objetivo social de sempre buscar um ponto de equilíbrio entre o pensar e o agir. Para o campo jurídico, entre a Justiça formal e a Justiça material. E a ação civil pública surge exatamente como um dos remédios para se alcançar a efetividade dos direitos sociais pensados desde a época de Pitágoras.

Por isso, não podemos nunca criar interpretações restritivas à propositura de ações coletivas quando o próprio legislador assim não determinou. Do contrário, estaremos causando um mal ainda maior do que aquele – que já é grande, em razão do próprio interesse ou dano causado – que está sendo demandado.

### 3. OS SISTEMAS DE REPARTIÇÃO DE FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA MAGISTRATURA

Como o que se discute *in casu* é a possibilidade de o Ministério Público Estadual propor uma ação civil pública, para proteção de um bem jurídico ambiental, a ser processada e julgada na Justiça Federal, temos obrigatoriamente que analisar as funções dos órgãos ou instituições em jogo, à luz dos regramentos que lhes são aplicáveis e, a partir de então, enquadrá-las nas normas processuais e materiais que disciplinam a matéria.

Repise-se que a interpretação extensiva do texto da lei que disciplina a ação civil pública é a que mais se coaduna com o modelo de evolução social que todos buscamos. Assim, sobre a legitimidade ativa, dispôs o legislador tão somente que poderiam propor esta ação o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista ou as associações regularmente constituídas<sup>2</sup>.

Especificamente quanto ao Ministério Público, o legislador não fez qualquer restrição no seu atuar, apenas mencionando a possibilidade de litisconsórcios ativos entre os “Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados

---

2. Verificamos a aplicabilidade do modelo de interpretação extensiva, ora defendido, de uma maneira mais clara, na hipótese da legitimidade ativa das associações, quando, num primeiro momento (art. 5º, I), o legislador dispôs ser necessário o requisito da pré-constituição a mais de ano; mas, num segundo (parágrafo quarto deste mesmo artigo), dispensou-a, para as hipóteses de “manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido”.

na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei” (art. 5º, § 5º da Lei 7.347/85). Mas será que, ao dispor desta forma, pretendeu o legislador impor limitações à atuação de um seguimento ministerial, ou, ao contrário, evitar a disseminação de ideais restritivos no corpo deste verdadeiro estatuto de justiça cidadã?

Partindo para outro mecanismo de interpretação que não a histórica – onde a resposta seria evidentemente dada de forma favorável ao atuar amplo —, verificamos que, quanto ao método sistêmico de exegese das normas, o entendimento de que os segmentos administrativos de organização do Ministério Público – instituição una e indivisível – poderiam determinar o não atuar de seus membros (ou órgãos de execução) também se afasta do que dispôs expressamente o legislador.

Em primeiro lugar, verificamos que o único legitimado ativo que sofreu alguma espécie de restrição (art. 5º *caput*, da Lei 7.347/85) para se qualificar à propositura de uma ação civil pública foi a associação. Para esta, exige-se não só a pré-constituição (mesmo assim, relativizada pelo seu parágrafo quarto), mas também a pertinência temática. Esta última, intransponível.

Para os demais, nestes incluídos o Ministério Público, optou o legislador por admitir a atuação livre de quaisquer percalços que não os já existentes em suas respectivas regras de criação e organização internas. Assim, parece-me claro que pode o Estado, ou mesmo o Município (dois dos legitimados ativos da ACP), propor ação civil pública em face da União – hipótese em que, em regra, tal ação será processada e julgada pela Justiça Federal – caso seja ela, por exemplo, a degradadora ambiental<sup>3</sup>. O mesmo entendimento se aplica aos respectivos entes da Administração Indireta (fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas) destes dois entes federativos (Estados ou Municípios).

Partindo-se deste entendimento, por que então haveria restrições quanto à legitimidade ativa do Ministério Público Estadual? Teria ele uma *capitis diminutio* em comparação aos demais legitimados, unicamente porque, historicamente — e visualmente — observamos o acento de seus membros ao lado dos da magistratura estadual? Mais uma vez parece que o tom de resposta a ambas as perguntas é negativo.

Sabemos que há muitos entendimentos jurisprudenciais e alguns doutrinários que não admitem a legitimidade dos órgãos do *Parquet* estadual para postular demandas perante os juízos federais. Para tanto, partem estes entendimentos de uma origem comum: o art. 128, *caput* e incisos I e II da CF/88. Por bem sintetizar as bases da doutrina contra a qual nos insurgimos, com as vênias que um doutrinador desta magnitude merece, trazemos à colação o entendimento do i. prof. João Batista de Almeida sobre a delimitação das áreas de atuação do Ministério Público:

---

3. De acordo com o que dispõe o art. 3º, IV da Lei 6.938/81, considera-se “poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

“Parece indubitado – e isso emerge do próprio sistema constitucional – que a bipartição da Justiça comum em Federal (CF, arts. 106/110) e Estadual (CF, arts. 125 e 126) e a especialização por áreas (CF, arts. 111 a 124) determinaram as atribuições do Ministério Público, em simetria ao órgão judiciário perante o qual atuam. Por isso mesmo o art. 128 declarou a subdivisão do Ministério Público em duas principais vertentes: o da União e dos Estados e, dentro do primeiro, os ramos Federal (que compreende o Eleitoral perante os Tribunais Superiores Regionais), do Trabalho e Militar” (*Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública*, Ed. Revista dos Tribunais, 2001, p. 98/99).

Sem desrespeitar a autoridade deste – e de outros que, como ele, partem deste mesmo princípio – emérito doutrinador, tão acostumado às lides ministeriais, ousamos discordar de seu entendimento, sobretudo dos pontos que entendemos norteadores de seu raciocínio: (a) simetria da distribuição de funções (atribuições) com os órgãos judiciais (competência); (b) divisão esta que encontrou respaldo no art. 128 da CF/88.

Sobre a simetria com os órgãos do Poder Judiciário, parece-me que, ao assim pensar, divorcamos-nos da melhor exegese sobre a sistemática administrativa e financeira do Ministério Público.

A começar pela topografia jurídico-constitucional em que se situa o Ministério Público, em comparação com o Poder Judiciário, parece-me que o constituinte quis a toda prova desvincular a figura desta instituição da figura do Judiciário, ao alocar-los em capítulos diversos (o primeiro, no capítulo IV; o segundo, no capítulo III), do mesmo Título IV, denominado “Das Organizações dos Poderes”. Vê-se, pois, que neste título em comum participam, em capítulos diversos, o Ministério Público (IV), o Poder Judiciário (III), o Poder Executivo (II) e o Poder Legislativo (I). Assim, se tomarmos por base mais uma vez a análise sistêmico-comparativa, agora, repita-se, quanto à topografia constitucional, verificamos que, p. ex., o Tribunal de Contas, órgão de assessoramento do Poder Legislativo<sup>4</sup>, não dispõe, ao contrário do Ministério Público, de um capítulo unicamente para sua regulamentação.

Não bastasse isso, o art. 128, § 5º da nossa Carta Máxima deixa claro o poder de auto-gestão administrativa do Ministério Público, ao afirmar que “leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público...”. Como corolário desta norma, o constituinte garantiu também o instrumento para manutenção da sua autonomia – que deve se impor em face de qualquer outro ente ou instituição pública, mesmo o Poder Judiciário – através do art. 168, que dispõe: “Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos

---

4. Mas cuja independência administrativa nunca foi tão debatida, restando mais clara a desvinculação do seu atuar para com o Legislativo, do que o do Ministério Público, com relação ao Judiciário.

*dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º.*

Assim, claro está que não é o sistema de distribuição de competências que irá definir as atribuições do Ministério Público (até porque atribuição e competência são diversas, às vezes até diametralmente opostas). Tampouco se deve retirar tal interpretação dos incisos do art. 128 da CF, porque esta mesma norma, no seu § 5º, em compasso com o disposto no artigo constitucional acima transcrito, dispôs justamente o contrário, ao instituir a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, garantindo-lhe, por conseguinte, a exclusividade na sua gestão, em todos os seus setores (tanto para os órgãos administrativos, quantos para os órgãos de execução).

Por isso que verificamos alguns casos de identificação das atribuições dos órgãos ministeriais com a competência dos juízos (ex: Promotorias Criminais da capital), mas, por outro lado, outros tantos exemplos em que tal identidade se dá apenas parcialmente (como as Promotorias Cíveis da capital, que atuam perante mais de um juízo – média de cinco juízos cíveis, por órgão de execução), ou simplesmente não ocorre (como as Promotorias de Investigação Penal e, notadamente, as de Tutela Coletiva). Não há sistema constitucional de distribuição de competências que resista a tamanha complexidade de atribuições! E, lembre-se: nenhuma delas nunca foi sequer questionada judicialmente, através dos remédios de controle de constitucionalidade hoje existentes.

Daí conclui-se que, para a análise das atribuições de determinados órgãos de execução ministeriais, o que verdadeiramente importa é a forma pela qual as leis orgânicas de cada Ministério Público trataram as questões genericamente esculpidas nos arts. 127 e 129 da Constituição da República.

Gostaria de fazer um breve aposto explicativo, por mero apego à dialética, para salientar que entendemos que a discussão acerca da possibilidade de atuação do Ministério Público Estadual na Justiça Federal circunscreve-se ao campo da atribuição – um dos pressupostos para o regular desenvolvimento processual – , e não da legitimidade – aí adentraríamos a seara das condições para o legítimo exercício do direito de ação. Isso porque a única norma que dispõe genericamente sobre tudo que o Ministério Público pode/deve (tem legitimidade para) fazer é a Constituição da República. As demais, que a regulamentam, apenas organizam o seu atuar em departamentos (federais ou estaduais, e, por derivação, entre cada um de seus órgãos de atuação), acrescentando-lhe tão-somente as funções que não lhe são incompatíveis.

Assim, para sabermos se o Ministério Público pode ou não funcionar em determinada causa, ou seja, se ele tem ou não legitimidade para atuar, teremos que interpretar as normas constitucionais (e seus conseqüentes regramentos infraconstitucionais) inerentes a esta instituição. Em caso positivo, passaremos a verificar o “por qual órgão”; adentrando, pois, na esfera de atribuição. Como a constituição, ao dizer que o *Parquet* tem ou não legitimidade para atuar, silenciou-se sobre “o que fazer” dentre os Ministérios Públicos da União e dos Estados, só há uma forma de interpretar essa divisão de tarefas: através, repita-se, da análise

de suas respectivas leis orgânicas; ou seja, da análise dos critérios de distribuição de atribuição de seus órgãos.

Estas são as razões para entendermos que a possibilidade de atuação de um determinado órgão de execução ministerial estadual perante a justiça federal circunscreve-se à adequação de suas funções às regras de atribuição contidas nas leis complementares que o rege. Havendo previsão explícita ou, nos casos das ações civis públicas – em razão do sistema interpretativo que lhes é peculiar —, não havendo restrição expressa, a conclusão será pela possibilidade.

Corroborando estas razões, encontramos outros tantos doutrinadores:

“O dispositivo vetado, repetido no §5º do art. 5º da Lei 7.347/85, que não foi objeto de veto, como já mencionado, teve apenas o propósito de explicitar a admissibilidade de atuação conjunta dos vários órgãos do Ministério Público, desde que o objeto do processo tenha compatibilidade com as atribuições que, nos termos da lei, lhe tocam. E a explicitação é necessária para que não se consolide na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que o Ministério Público Estadual não pode atuar na Justiça Federal e o Ministério Público Federal na Justiça Estadual. Desde que a defesa dos interesses difusos e coletivos esteja dentro das atribuições que a lei confere a um órgão do Ministério Público, a este é dado atuar em quaisquer das Justiças, até mesmo em atuação conjunta com outro órgão igualmente contemplado com a mesma atribuição...” (Kazuo Watanabe, *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*, Ed. Forense Universitária, 5ª ed., p. 645/646).

“A questão se coloca, em sede de ação civil pública da Lei 7.347/85, porque, como já se disse, a natureza mesma dos interesses difusos enseja que muita vez a matéria não possa ficar circunscrita a limites geográficos, nem a restrições de organizações judiciárias; e isso, para que a tutela desses interesses seja eficaz. Por exemplo, em matéria de meio ambiente, ou de tutela ao consumidor, não raro o interesse objetivado concernirá às áreas federal e estadual/municipal, p. ex., o desmatamento criminoso decorreu de culpa omissiva de órgão local, mas o sítio afetado é um parque nacional...” (Rodolfo de Camargo Mancuso, *Ação Civil Pública, em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores*, Ed. Revista dos Tribunais, 8ª edição, p. 112).

“O MP pode ajuizar ACP quando houver interesse processual na obtenção do provimento jurisdicional. Tanto o MP da União pode ajuizar ACP na Justiça Estadual, quanto o MP Estadual na Justiça Federal. O MP de um Estado pode ajuizar ACP em outro Estado, pois o interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo por ele defendido não encontra limites territoriais, impostos quando se trata de interesses individuais puros...” (Nelson Nery Júnior, *in Ação Civil Pública...*, ob. cit., p. 113, nota de rodapé n. 32).

#### 4. ALGUMAS HIPÓTESES LEGAIS DE INTERSEÇÃO ENTRE FUNÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Antes de exemplificarmos alguns textos normativos que autorizam o funcionamento de órgãos ou membros do Ministério Público Estadual perante a Justiça Federal, e vice-versa, gostaríamos de salientar que não há uma única norma nas leis orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais (Lei 8.625/93), do Ministério Público da União (LC 75/93), ou especificamente do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (LC 106/03), que proíba expressamente tal atuação. Quando muito, há tão-somente uma interligação de órgãos de execução ministeriais com um determinado juízo e/ou instância do Poder Judiciário (proibindo, por caminhos oblíquos, a atuação em quaisquer outros).

Quando o legislador não atrela as funções ministeriais a um ou mais órgãos do Poder Judiciário, tem-se implicitamente que a sua atuação não poderá ficar adstrita às suas instâncias. É o mesmo que dizer que "as Promotorias de Justiça poderão ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas" (art. 31, parágrafo único, da lei complementar estadual nº 106/03), sendo que tais atribuições "serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça" (art. 32 da mesma lei).

Os órgãos de execução ministeriais que atuam em defesa do meio ambiente – natural, urbano ou cultural – são denominados atualmente de Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva. Estes, de acordo com as normas que os regulamentam (Resolução PGJ/RJ nº 1.173/03), estão organizados segundo critérios territoriais e por matérias. Assim, temos que estas Promotorias são distribuídas primeiramente em núcleos que, à exceção dos que funcionam na capital, atuam em mais de uma comarca (circunscrição territorial da Justiça Estadual) ou município. Definido este critério, passaremos à análise, uma a uma, de suas respectivas atribuições, por matéria (na capital, existem atualmente sete Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Cidadania e Patrimônio Público, quatro de Meio Ambiente e quatro de tutela coletiva do Consumidor. No interior, as atribuições foram definidas segundo as especificidades de cada região). Vê-se, pois, que se tratam de órgãos de execução especializados, com atribuições judiciais e extrajudiciais e que atuam cumulativamente perante mais de um foro ou juízo (por que não seções judiciárias ou juízos federais?), desde que presentes as funções que lhes foram atribuídas.

Retornando ao tema central deste ponto, verificamos, por outro lado, que há possibilidades de atuação de Promotorias de Justiça perante a Justiça Federal, não só porque as leis orgânicas não proibem (até abrindo grande margem de interpretação nesse sentido, mormente nas hipóteses de órgãos de execução com atribuições tão amplas, como as Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva), como também, em certas vezes, até determinam esse atuar: vide art. 32, III da Lei 8.625/93 (atuação de membros do Ministério Público Estadual na Justiça Eleitoral).

Contrário senso, verificamos também que é possibilitado aos membros do Ministério Público Federal exercer suas funções "nas causas de competência de

*quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional” e “para interpor recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados nas representações de inconstitucionalidade” (art. 37, II e parágrafo único da Lei complementar 75/93). Assim, por mais que se entendam incabíveis todas as considerações até então expostas, a de se evitar a supremacia de um setor ministerial (da União) sobre outro (estadual) parece-me inafastável. Ou seja, não há porque imaginarmos que pode um Procurador da República (também um membro do Poder Executivo Estadual, Municipal ou Federal, além de membros de uma associação de classe) propor livremente ações civis públicas perante as Justiças Federal ou Estadual (dependendo do mérito a ser discutido e, obviamente, desde que dentro de sua esfera de atribuição), sem atribuir igual prerrogativa aos membros do *Parquet* estadual. Mormente se diante de fatos em que as regras de definição de competência (ou atribuição) não são muito nítidas, como nas causas ambientais.*

## 5. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A nossa atual Carta Magna organizou o sistema de distribuição de competências sob dois enfoques, independentes entre si: o legislativo e o material (imposição de regras de conduta). O primeiro, contido principalmente nos artigos 22 e 24; o segundo, nos artigos 21 e 23. Tanto em um, quanto noutro sistemas há regras esparsas de atuação que merecem igual relevo. Dentre estas, destacamos – para o caso – as determinações contidas no art. 30 (que trata dos poderes/deveres dos municípios).

Antes de adentrarmos cada sistema, faz-se imperioso explicitar que a independência entre as “competências” legislativa e material se traduz na possibilidade de um ente atuar, fiscalizando uma determinada lei que não foi por ele emitida. Ou seja, o desempenho de um poder de polícia (típico das atividades descritas nos arts. 21 e 23 da CF/88) depende tão somente da existência da lei, nunca de sua origem – pode ser que a norma tenha a mesma origem do atuar, mas isso não é obrigatório. Assim, poderemos ter normas federais aplicadas por entes ou órgãos fiscais estaduais ou municipais; leis estaduais aplicadas por entes ou órgãos fiscais federais ou municipais, e por aí vai. Para o caso em análise, o que nos importa menos é quem teria emitido a norma (de quem seria a competência legislativa); e mais quem a fiscaliza ou a descumpra omissivamente (competência material).

Sobre este tema, dispôs o constituinte em seus arts. 225, *caput* e § 1º, V e 23, VI e VII que, para garantir o direito subjetivo público constitucional de acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sábia qualidade de vida, compete ao poder público, genericamente considerado (leia-se, entes federativos e

respectivos órgãos com atribuição legal), dentre outras atribuições, “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (art. 225, §1º, V), ou ainda que todos os entes da federação devem “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI da CF/88) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (art. 23, VII, da CF/88).

É também importante salientar que o constituinte pátrio atribuiu parcelas significativas de organização sócio-ambiental aos municípios, ao dispor em seu art. 30, VIII, que a eles compete “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Regulamentando as normas constitucionais destacadas — e já repetidas em outras Cartas Políticas anteriores — foi editada a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Esta, por sua vez, criou a Política Nacional de Meio Ambiente e, ao regulamentá-la, estruturou o SISNAMA — Sistema Nacional de Meio Ambiente — criado a partir de “... *órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental*”. (art. 6º da Lei 6.938/81). Portanto, quando houver interesse na utilização de bem público ambiental, qualquer que seja, deverão os órgãos criados, de forma sistêmica — nunca isoladamente — autorizar sua utilização ou, caso contrário, a coibir, responsabilizando o causador do dano.

Corroborando o entendimento ora esposado, insta consignar um pequeno trecho da obra *Direito Ambiental Brasileiro* do i. prof. Paulo Affonso Leme Machado, que sistematiza a legislação ambiental pátria da seguinte forma:

*“... Existirão atividades e obras que terão importância, ao mesmo tempo, para a Nação e para os Estados e, nesse caso, poderá haver duplicidade de licenciamento... A amplitude dos conceitos ‘nacional’ e ‘regional’, contudo, tem deixado incerta a atividade licenciadora do IBAMA (idem). O interesse nacional está claramente delineado nas atividades e obras que sejam levadas a efeito nas áreas do patrimônio nacional enumeradas pela Constituição Federal no art. 225, § 4º... O interesse regional é encontrado quando o impacto ambiental do projeto possa atingir mais de um Estado ou uma região. Além dos espaços ‘nacionais’ ou regionais’, os impactos ambientais transfronteiriços precisam ser objeto de atuação do IBAMA, mas a lei é omissa neste sentido (idem)...”* (destaques nossos) (Ed. Malheiros, 7ª edição, 2ª tiragem, 1999, p. 52).

Esta mesma norma infraconstitucional, ao traçar patamares mínimos de organização do SISNAMA, dispôs que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente (grifo nosso), integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais

Renováveis — IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis” (art. 10). Ou seja, dispôs o legislador, ao organizar os artigos constitucionais que tratam da matéria, que a fiscalização e o controle das atividades poluidoras ficarão principalmente a cargo dos entes ou órgãos fiscais ambientais dos respectivos Estados e, apenas supletivamente, da União.

Tal regramento encontra respaldo noutra norma federal (art. 76, da Lei 9.605/98 – que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente) que, ao estabelecer regras de solução de conflitos de atribuição entre órgãos fiscais ambientais, dispôs que “o pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência”. Ou seja, mais uma vez o legislador pátrio, sem descuidar da natureza comum da competência material constitucionalmente imposta a todos os entes da federação, confirmou a prioridade de atuação dos entes estaduais sobre os federais, em matéria de proteção ao meio ambiente.

Transpassando tais entendimentos à seara de atuação dos “Ministérios Públicos” – já que não há uma norma específica nas respectivas leis orgânicas que tratem de regras de solução de conflitos de atribuição entre os órgãos de execução federal e estadual —, verificamos que a atuação na repressão a ilícitos ambientais deve ser priorizada pelo Ministério Público Estadual, restando aos órgãos federais as hipóteses em que notoriamente se verifique um largo espectro nacional, ou nos casos de atuação supletiva à estadual.

Para nos respaldar, entendemos ser mais uma vez oportuna a citação dos ensinamentos do i. prof. Rodolfo de Camargo Mancuso sobre o tema:

“A questão, a nosso ver, envolve dois aspectos: A) os interesses de que cuida a lei 7347/85 não são interesses públicos, *strictu sensu*, e sim interesses metaindividuais, valendo a distinção para por em evidência que o problema da competência não pode ser resolvido em termos de titularidade do interesse metaindividual, isto é, numa perspectiva de *exclusividade* em sua pertinência e fruição, já que esse interesse, no caso, vem esparsos por um número indeterminado de pessoas. Assim, o interesse da União, suas empresas públicas e autarquias há que ser visto com os temperamentos impostos pela natureza mesma destas ações coletivas; B) jurisprudência do então TFR e do STF já tornava evidente que ‘o interesse da União’ a que se referia o art. 125, I da EC 1/69 (e hoje está no art. 109, I, da Carta Magna) não se reduz a um simples interesse de fato; nem simplesmente o ‘ingresso’ da União no feito é condição necessária e suficiente para o deslocamento da competência para a Justiça Federal.

De *lege ferenda*, ou ainda como proposta para uma interpretação mais fecunda do art. 2º da Lei 7.347/85, seria desejável que a ação civil pública fosse, *necessariamente*, ajuizada no foro onde ocorreu (ou ainda está em iminência de ocorrer) o dano. Neste sentido restariam para a Justiça Federal as ações civis públicas cujo objeto, por seu largo espectro, desbordasse para além de um Estado” (destaques nossos) (ob. cit., p. 69/71).

Diante disso, temos que cabe aos Ministérios Públicos dos respectivos Estados a atuação prioritária na proteção ao Meio Ambiente, à exceção dos danos ambientais de largo espectro, hipótese em que atuaria também prioritariamente o Ministério Público Federal. Se, uma vez delimitada a sua atuação (seguindo critérios constitucionais e legais para tanto), o membro do *Parquet* estadual se vir obrigado a propor uma medida judicial para solucionar o caso, o fará agora de acordo com outras regras constitucionais e infra-constitucionais: as de definição de competência. Daí a possibilidade de termos um membro do *Parquet* estadual propondo uma ação civil pública ambiental perante a Justiça Federal.

## 6. CONCLUSÕES

1) A evolução histórica do ser humano nos ensina que foram gastos milênios na busca de um ponto de equilíbrio entre o pensar e o agir. Séculos e mais séculos se passaram, entre tantas evoluções e involuções dos regramentos mínimos da vida social, para que pudéssemos perceber que não adianta desenvolver só os ideais, ou só os instrumentais. Ao contrário, é imprescindível que os grandes pensamentos estejam a alcance de todos.

2) Neste diapasão, tem-se como claro que a ordem jurídica mundial deve ir ao encontro deste movimento de acessibilidade. Inúmeros pensadores desenvolveram teorias para buscar um equilíbrio entre as forças hoje imperantes (modelo capitalista, adotado em quase todo mundo) do capital e do trabalho, chegando todos à conclusão de que caberia ao Estado, por uma de suas funções primordiais (a função judiciária), pacificar este conflito de interesses, que ultrapassa gerações.

3) Porém, para poder se aproximar da classe mais necessitada e, por conseguinte, desenvolver a contento este mister, faz-se necessária uma mudança radical nas estruturas deste Poder secular. É preciso que o Judiciário se torne menos oneroso (dentro do possível, gratuito), mais célere e apto a conhecer e a julgar com isonomia as grandes demandas sociais, sem (a) se entulhar com milhões de processos e (b) sem correr riscos de prolatar decisões conflitantes sobre o mesmo caso – o que só geraria mais insegurança.

4) É neste tripé evolutivo que surge a ação civil pública. Como uma espécie de instrumento de equiparação de armas, ela, por seus legitimados, foi erigida a verdadeira guardiã das causas sociais a merecerem apreciação pelo Judiciário. Por isso, suas normas nunca poderão ser interpretadas de maneira restritiva, mas, ao contrário, sempre com este viés permissivo, de conteúdo social e histórico. Neste contexto se situa a atuação do Ministério Público; um dos legitimados ativos desta ação coletiva.

5) O Ministério Público, em razão de sua autonomia administrativa e financeira, possui regramentos diversos daqueles constitucionalmente atribuídos ao Poder Judiciário. Pode ele, portanto, dispor livremente sobre a organização de seus órgãos de execução, atrelando-os ou não à organização judiciária. Daí

porque ser incorreto falar que o art. 128 da CF/88, em seus incisos, teria aberto a possibilidade de interpretação de que o sistema de atuação do Ministério Público deve ser equiparado ao da Magistratura.

6) Não há uma única lei que proíba o Ministério Público Estadual de atuar perante a Justiça Federal, nem o Federal de atuar perante a Justiça Estadual. Ao contrário, existem normas que dispõem (a) ser obrigatória a participação de membros do *Parquet* estadual em funções federais (eleitoral) e outras que (b) possibilitam expressamente que Procuradores da República atuem perante qualquer juízo (inclusive os estaduais) ou instância, para defesa dos interesses tutelados pela via da ação civil pública (art. 37, II da LC 75/93).

7) Assim, não há como sustentar que todos os legitimados ativos da ACP possam litigar em qualquer "Jurisdição", à exceção do Ministério Público Estadual.

8) Quanto mais em lides de natureza ambiental onde, pelo seu sistema de "competências" materiais (atribuições) constitucionalmente criado e legalmente regulamentado, há evidente prevalência no atuar dos entes ou órgãos fiscais estaduais sobre os federais.

9) Daí ser plenamente plausível a tese de que órgãos de execução ministeriais estaduais possam propor ações civis públicas, versando sobre a proteção ao meio ambiente, perante a Justiça Federal, desde que as regras constitucionais de competência assim determinem.

Outubro de 2004.