

O Ministério Público Federal e a Ação Civil Pública*

Introdução

A recente Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985, conferiu, também, ao Ministério Público Federal e à União legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, surgindo para nós, Procuradores da República, a necessidade de com ela nos familiarizarmos, com vistas à nossa atuação, quer como Ministério Público, quer como representantes judiciais da União, quando esta figurar como autora ou ré.

Aproveitando estudo por nós feito, bem como os frutos de sua discussão já realizada, em Brasília, no dia 26 de setembro, e promovida pelo Centro de Estudos e Debates da Associação Nacional dos Procuradores da República, animamo-nos a apresentar aos participantes deste IV Encontro Nacional o presente trabalho, do qual algumas conclusões submetemos à aprovação dos colegas.

A Lei nº 7.347/85

1. A ação civil pública não prejudica a propositura da ação popular. É o que diz, claramente, o artigo 1º da lei em estudo.

* Estudo realizado por Aristides Junqueira Alvarenga, Nelson Parucker e Guilherme Henrique Magaldi Netto, apresentado em sessão do Centro de Estudos e Debates da ANPR e no IV Encontro Nacional dos Procuradores da República.

2. Só é possível a ação civil pública nos casos de dano, efetivo ou potencial, a um dos três valores jurídicos taxativamente enumerados no artigo 1º, vedada a interpretação extensiva ou analógica (*numerus clausus*).

É de se salientar, aqui, que tal ação pública já era possível, entre nós, nos casos de dano ao meio ambiente, uma vez que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu artigo 14, § 1º, reconheceu a legitimidade ativa do Ministério Público Federal e dos Estados-membros.

Antes, pelo artigo 9º, do Decreto nº 83.540, de 4 de junho de 1970 (Regulamenta a aplicação da Convenção Internacional sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo, de 1969), estava, também, o Ministério Público Federal legitimado a propor a ação civil contra o segurador ou o proprietário do navio causador da poluição danosa (art. 9º).

Assim, a lei, ora sob exame, nada mais fez de que disciplinar a ação civil pública, já existente, quanto a danos ao meio ambiente, estendendo ainda, a legitimidade ativa a algumas pessoas jurídicas de Direito Público e Privado, além de possibilitar sua propositura nos casos de danos ao consumidor e a bens e direitos de valor cultural, a par do dano ao meio ambiente, já anteriormente previsto em lei.

3. Têm legitimidade ativa para a ação principal e para as cautelares:

- a) o Ministério Público;
- b) a União;
- c) os Estados-membros;
- d) os Municípios;
- e) as Autarquias;
- f) as empresas públicas;
- g) as fundações;
- h) as sociedades de economia mista;
- i) as associações privadas legalmente constituídas

há pelo menos um ano, que tenham como uma de suas finalidades a proteção ao meio ambiente, ao consumidor ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 5º).

Em face do texto, cremos que a legitimidade ativa abrange toda e qualquer autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista, sejam elas federais, estaduais ou municipais, bem como as fundações, ainda que não instituídas pelo Poder Público.

4. O interesse de agir é público. E assim é porque o dano atingiu ou pode atingir valores necessários a toda a coletividade (interesse difuso, supra ou meta-individual).

Daí a legitimação ativa do Ministério Público e sua obrigatória intervenção, como *custos legis*, se não for parte (art. 5º, *caput* e § 1º).

5. A ação civil pública e a execução da sentença a ela relativa regem-se pelos princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade, tal como a ação penal pública. Aliás, guarda com esta e com a ação popular grande similitude.

É, pois, o Ministério Público obrigado a propô-la e, uma vez proposta, dela não pode desistir.

Somente poderá deixar de ajuizá-la se inexistir fundamento para tanto, devendo o arquivamento do inquérito civil (art. 8º, § 1º) ser submetido à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público (art. 9º e §§).

Como tal órgão de administração superior não mais existe no âmbito do Ministério Público Federal, parece-nos que deva o arquivamento do inquérito ser apreciado pelo Procurador-Geral da República, nos mesmos moldes do artigo 28, do Código de Processo Penal.

6. "Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público assumirá a titularidade ativa" (art. 5º § 3º), mas, parece-nos que, em se convencendo da falta de fundamentação dela, pode pedir o decreto de sua improcedência.

Caracterizada a má-fé dos dirigentes da associação-autora, que abandonou a ação, deve o M.P.

promover a execução da penalidade prevista no artigo 17, parágrafo único.

7. Quanto à competência, diz o artigo 2º que as ações "serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa".

Não resta dúvida de que a competência será do juiz federal, sempre que ocorrerem as hipóteses previstas no artigo 125, da Constituição.

Em tais casos, evidentemente, atuará o Ministério Público Federal, bem como nos casos de competência originária ou recursal do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, o critério de fixação de competência eleito pela nova lei poderá causar perplexidade.

Assim, quando o "dano" ocorrer em várias comarcas ou vários Estados-membros, qual será o juízo competente?

Uma interpretação literal levaria ao absurdo de se admitir a possibilidade de se propor ação em cada lugar em que os efeitos do dano forem sentidos, embora sua causa seja única.

Melhor seria que a competência fosse fixada em razão do lugar da causa eficiente do dano, evitando-se, assim, conflitos de competência ou de atribuições.

Não ignoramos a sugestão feita por ilustres membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, no sentido de que "se atribua à Justiça Federal competência para apreciar e julgar causas relativas ao meio ambiente quando os resultados do dano ecológico alcançarem o território de mais de um Estado-membro" (Anais do VI Congresso Nacional do Ministério Público, p. 51).

Mas, é evidente que a sugestão é *de lege ferenda* e implica, inclusive, em emenda ao texto constitucional, aliás proposta no referido estudo.

Portanto, enquanto permanecer a legislação atual, será possível a ocorrência de conflito de competência, bem como de atribuições entre os Ministérios Públicos estaduais ou entre estes e o Ministério Público Federal, ou até mesmo entre membros deste último, em exercício em diferentes unidades federativas.

8. Quanto ao artigo 16, embora substancialmente idêntico ao artigo 18, da Lei da Ação Popular, parece-nos ser ele de constitucionalidade duvidosa, ao menos quanto à exceção nele prevista, que permite seja intentada outra ação civil pública, em virtude de prova nova, mesmo que haja coisa julgada.

9. Foi, ainda, objeto de meditação nossa o problema de direito intertemporal, surgido com o advento da nova lei.

Será ela de caráter meramente processual, aplicando-se, portanto, a fatos pretéritos, já que a reparação do dano ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens culturais, nela aludidos, sempre foi direito subjetivo das pessoas lesadas?

Ou a Lei nº 7.347/85, por tutelar interesses difusos, sem se preocupar diretamente com a lesão individual, não tem aplicação a danos causados antes dela?

Note-se que apenas o dano ao meio ambiente já era tutelado, entre nós, por ação civil pública, como interesse coletivo.

Qual a verdadeira natureza jurídica da condenação em dinheiro, prevista na lei? Embora esteja expresso seu cunho indenizatório (reparação do dano), não terá ela caráter de sanção pecuniária?

Se assim for, é possível sua aplicação retroativa?

Preferimos que as respostas a tais indagações resultem de um estudo menos apressado, pelo que nos limitamos, aqui, à formulação destas.

10. Por fim, é de se salientar que a lei em exame é omissa quanto a prescrição.

Não obstante se trate de tutela de interesses públicos, a total imprescritibilidade é repudiada pela Ordem Jurídica, quando se cuida de perenizar a possibilidade de punição a qualquer infrator ou mesmo de eternizar a exigência de reparação de dano.

Assinalamos, acima, a similitude entre a lei nova e as ações penal pública e popular, que, sabidamente, não são imprescritíveis.

De igual forma, a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, promulgada pelo Decreto nº 79.437, de 28.03.77, prevê, em seu artigo VIII, os prazos prescricionais de três e seis anos.

Também a Lei nº 6.453, de 17.10.77, que dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares, diz em seu artigo 12:

“O direito de pleitear indenização com fundamento nesta Lei prescreve em 10 (dez) anos, contados da data do acidente nuclear”.

Mas, a Lei nº 6.938, de 31.8.81, que, em seu artigo 14, § 1º, legitimou o Ministério Público da União e dos Estados-membros para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, é, também, silente quanto à prescrição.

Não nos parecendo possível a analogia com a prescrição prevista no Código Civil, relativamente à reparação do dano, de interesse privado e não público, cremos que somente através de lei específica há de ser suprida a lacuna, devendo a fixação do prazo prescricional considerar, dentre outras circunstâncias, a possibilidade da demora entre a

causa do dano e a efetiva percepção de seus efeitos, respeitados os tratados e convenções internacionais de que o Brasil seja signatário.

Conclusões

1. Deve constar, expressamente, na Constituição Federal, como uma das funções institucionais do Ministério Público, a promoção da ação civil pública, tal como já expresso na Lei Complementar nº 40/81.

2. A ação civil pública não prejudica a ação popular.

3. Os valores jurídicos tutelados pela Lei nº 7.347/85 constituem *numerus clausus*.

4. O dano, efetivo ou potencial, que enseja a propositura da ação civil pública, é metaindividual, ou seja, atinge interesse difuso e não mero direito subjetivo.

5. A ação civil pública é, para o Ministério Público, obrigatória e indisponível.

6. A atuação do MPF, na ação em foco, é restrita às causas de competência originária ou recursal do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Federal.

7. Deve o inquérito civil, que o Procurador da República entender arquivar, ser remetido ao Procurador-Geral da República, a quem competirá apreciá-lo, nos termos do artigo 9º, da Lei nº 7.347/85, até que seja criado o Conselho Superior do M.P.F.

8. O arquivamento (provisório) do inquérito deve ser comunicado pelo Procurador da República, ainda, à pessoa jurídica ou natural que houver provocado a iniciativa do Ministério Público Federal, para efeito de apresentação de razões perante o Procurador-Geral da República (art. 9º, § 2º).

9. O eventual conflito de atribuições entre órgãos do MPF, atuando em diferentes unidades federativas, bem como entre o MPF e o MPE, há de ser dirimido pelo Procurador-Geral da República.

10. Na ação civil pública proposta pela União ou contra ela, enquanto perdurar a duplicidade de funções atribuídas ao Ministério Público Federal, há necessidade de atuação de dois Procuradores da República, funcionando um, sempre, como *custos legis*.

Brasília-DF., 31 de outubro de 1985.

ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

NELSON PARUCKER

GUILHERME HENRIQUE MAGALDI NETTO