

O PARADOXO ENTRE A ESSÊNCIA DO PROCESSO COLETIVO E A REPETIÇÃO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS IDÊNTICAS NAS COMARCAS DO ESTADO DO TOCANTINS EM CASOS DE DANO REGIONAL

THE PARADOX BETWEEN THE ESSENCE OF THE CLASS ACTION SUIT AND THE REPETITION OF IDENTICAL PUBLIC CIVIL ACTIONS IN THE COURTS OF THE STATE OF TOCANTINS IN CASES OF REGIONAL DAMAGE

Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira 1
Tarsis Barreto Oliveira 2

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO). Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS) e em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7029967916464750>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5958-6016>.
E-mail: jacquelineoliveira@mpto.mp.br

Doutor e Mestre em Direito pela UFBA. Professor Associado de Direito Penal da UFT. Professor Adjunto de Direito Penal da UNITINS. Professor do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT/ESMAT. Membro do Comitê Internacional de Penalistas Francófonos e da Associação Internacional de Direito Penal.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2822267824059777>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0931-8915>.
E-mail: tarsisbarreto@uft.edu.br

Resumo: O presente trabalho procura demonstrar a incompatibilidade entre o número de ações civis públicas propostas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública na defesa de interesses transindividuais, cujos pedidos/objetos são idênticos, tratando de dano de caráter regional, com os objetivos buscados pelo processo coletivo. A partir do princípio da independência funcional, inerente a ambas as instituições, analisam-se as regras referentes à competência e à coisa julgada nas ações civis públicas que tratem de direitos coletivos, sustentando que existem maneiras de coletar dados a fim de viabilizar a propositura de uma única ação na capital do Estado, nas hipóteses já referidas, sem que isso importe em ofensa à independência funcional de promotores de justiça e defensores públicos.

Palavras-chave: Ação Civil Pública. Ministério Público. Defensoria Pública. Independência Funcional. Direitos Coletivos. Dano Regional.

Abstract: This paper seeks to demonstrate the incompatibility between the number of public civil actions proposed by the Public Prosecutor's Office and the Public Defender's Office in the defense of transindividual interests, whose requests/objects are identical, dealing with damage of regional character with the objectives sought by the collective process. Based on the principle of functional independence, inherent to both institutions, we analyze the rules regarding jurisdiction and res judicata in public civil actions that deal with collective rights, arguing that there are ways to collect data in order to enable the filing of a single action in the capital of the State, in the aforementioned cases, without offending the functional independence of prosecutors and public defenders.

Keywords: Public Civil Action. Public Ministry. Public Defender's Office. Functional Independence. Collective Rights. Regional Damage.

Introdução

A evolução da sociedade e a conseqüente alteração dos interesses na satisfação das necessidades fazem com que surjam novos conflitos. Tal evolução é acompanhada de alterações no direito material, necessárias para a tutela de direitos que outrora eram irrelevantes aos membros da sociedade.

Esse fenômeno pode ser verificado no estudo da formação das dimensões de direitos humanos, pois seu desenvolvimento foi fruto das alterações sociais que tiveram reflexos no ordenamento jurídico.

A fim de tutelar os novos direitos materiais surgidos como fruto da evolução social torna-se necessário o surgimento de mecanismos de direito instrumental que possibilitem a defesa desses direitos.

É com essa finalidade e visando atender aos direitos humanos de segunda e terceira geração, os quais deixaram de lado a perspectiva individualista e passaram a priorizar os direitos coletivos, que surge o processo coletivo. No Brasil, a lei da ação civil pública e o Código de Defesa do Consumidor constituem o microsistema do processo coletivo, que tem como um dos instrumentos a ação civil pública.

A leitura perfunctória das obras e artigos que tratam do processo coletivo e da evolução dos direitos humanos autoriza afirmar a existência de um consenso entre os autores em relação aos motivos determinantes do surgimento das ações coletivas: as alterações sociais vivenciadas a partir do século XIX, com a Revolução Industrial, e consolidadas no século XX, com a crescente globalização e o fim das duas grandes guerras mundiais.

De acordo com Cappelletti (1988), a alteração do direito material, que deixou em segundo plano a perspectiva individualista e passou a tutelar direitos coletivos em sentido amplo, demonstrou a necessidade de modificação do sistema jurídico processual, uma vez que as regras até então existentes eram insuficientes para tutelar os direitos coletivos.

Nesse contexto, a partir da lei da ação popular, surgiram outros diplomas legais destinados a disciplinar o processo coletivo, com a finalidade de atender à economia processual, assegurar maior celeridade e eficiência à prestação jurisdicional, decorrente da redução no número de demandas, garantir o acesso à Justiça, a segurança jurídica e a confiabilidade na jurisdição, por ser uma forma de evitar decisões conflitantes.

No Brasil, o microsistema do processo coletivo está formado pela lei da ação civil pública e pelo Código de Defesa do Consumidor, embora existam outras leis que tratem do assunto.

No combate ao Estado absolutista, eclodiu a Revolução Francesa e a ascensão da burguesia, que almejava assegurar seus direitos como forma de limitar os poderes do Estado. Nessa conjuntura, surge a primeira dimensão de direitos humanos, voltados para a proteção do indivíduo em relação ao Estado, compreendendo os direitos de liberdade, propriedade e segurança, partindo da premissa de que todo homem nasce livre. (LENZA, 2011)

Na mesma esteira, Novelino preleciona que o contínuo desenvolvimento da sociedade, que em meados do século XIX culminou na Revolução Industrial, revelou serem os direitos de *primeira geração* insuficientes para tutelar os interesses comuns das classes de operários e trabalhadores. Com a eclosão do movimento sindical as organizações de classe se mobilizaram para defender interesses comuns, de todo o grupo. Por essa razão, o direito material sofreu novas modificações, dando origem aos direitos humanos de *segunda geração*, referentes aos direitos de igualdade. (NOVELINO, 2009)

Outros constitucionalistas destacam que, após as duas grandes guerras, com a crescente globalização mundial, passou-se a verificar a existência de direitos pertencentes à coletividade e não a sujeitos individuais e determinados, passando o ser humano a ser visto como parte da coletividade, e, nessa qualidade, detentor de direitos de solidariedade ou fraternidade, que constituem os direitos humanos de *terceira dimensão*, representando a preocupação com a humanidade. (BULOS, 2009)

Ocorre que, na contramão dos objetivos preconizados pelo sistema jurídico do processo coletivo, verifica-se nas Comarcas do Estado do Tocantins, na prática, uma repetição de ações civis públicas com pedidos idênticos, versando sobre dano de caráter regional, propostas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, enquanto autores da maior parte das ações dessa

espécie em tramitação perante o Poder Judiciário Tocantinense, na defesa de interesses transindividuais.

Como forma de amenizar o problema e, conseqüentemente, conferir maior agilidade à prestação jurisdicional, bem como evitar decisões conflitantes em casos idênticos, vislumbra-se o diálogo e o amadurecimento institucional a fim de possibilitar que, em tais casos (dano de caráter regional) seja proposta uma única ação civil pública, na capital do Estado do Tocantins, cujos efeitos se estenderão para todos os municípios da unidade federativa.

Os interesses transindividuais

Como o próprio nome sugere, *interesses transindividuais* são aqueles que ultrapassam a esfera individual. São identificados por grupos de pessoas que compartilham uma mesma relação jurídica ou fática ou de origem comum.

A fim de defender interesses dessa natureza surgiu o processo coletivo, que, diferentemente do processo tradicional, voltado para a defesa de interesses individuais, busca solucionar lides que envolvam direitos coletivos *lato sensu*, ou seja, direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, pertencentes a determinado grupo de pessoas que se relacionam entre si em razão de compartilharem situações fáticas ou jurídicas comuns ou de mesma origem.

Sob o aspecto processual, o que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo, não é apenas, porém, o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática, mas, mais do que isso, é a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos lesados à Justiça seja substituído por um processo coletivo, que não apenas deve ser apto a evitar decisões contraditórias como ainda deve conduzir a uma solução mais eficiente da lide, porque o processo coletivo é exercido de uma só vez, em proveito de todo o grupo lesado. (MAZZILLI, 2004, p. 48)

O artigo 81, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor classifica os interesses transindividuais em *difusos*, *coletivos* e *individuais homogêneos*, nos seguintes termos:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

O dispositivo legal é autoexplicativo e regulamenta a proteção jurídica dos direitos coletivos *lato sensu* não apenas no âmbito consumerista, mas em qualquer hipótese referente a direitos transindividuais.

Dele é possível extrair que são considerados difusos os direitos indivisíveis, cujos titulares sejam pessoas indeterminadas que se relacionam por uma circunstância de fato. É exatamente essa característica da indeterminabilidade da pessoa concretamente violada um dos

principais aspectos dos direitos difusos. (NUNES, 2008, p. 724). Em se tratando de direitos difusos, o bem jurídico tutelado é indivisível, pois pertence a todos que dele são titulares, indistintamente, como ocorre com o meio ambiente.

São coletivos os direitos de natureza indivisível, cuja titularidade recaia em determinado grupo, categoria ou classe de pessoas que se relacionam entre si, ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Seus titulares são, a princípio, indeterminados, mas determináveis, pois por meio da análise do direito que está sendo discutido em juízo é possível precisar os sujeitos atingidos. Assim como ocorre com os direitos difusos, o objeto dos direitos coletivos também é indivisível, pertence a toda a classe, categoria ou grupo de pessoas e não a quaisquer de seus membros considerados individualmente.

No caso dos direitos individuais homogêneos, seus titulares são determinados e se relacionam por integrarem uma situação jurídica semelhante a todos eles. O objeto, nesse caso, é divisível, uma vez que é possível quantificar o montante da lesão de cada um dos envolvidos.

As ações civis públicas propostas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, referentes a danos de caráter regional, que constituem objeto do presente, referem-se a direitos difusos ou coletivos, portanto referentes a pessoas indeterminadas ou determináveis cujo bem jurídico buscado possui natureza indivisível, não abrangendo, portanto, os casos de direitos individuais homogêneos, em que é possível cindir o produto obtido em decorrência de sua violação.

A independência funcional do ministério público e da defensoria pública

Os promotores de justiça e defensores públicos, no exercício de suas funções, gozam de independência funcional. Trata-se de prerrogativa institucional da qual os membros das carreiras jurídicas em questão são titulares.

No caso do Ministério Público, a independência funcional tem status constitucional, conforme se verifica da redação do art. 127 da Constituição Federal

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

A Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 8625 de 12 de fevereiro de 1993) repete o texto constitucional ao dispor que:

Art. 1º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Com o propósito de buscar os motivos que levaram o constituinte a assegurar a independência funcional aos membros do Ministério Público, cabe lembrar o contexto histórico que antecedeu a redemocratização e o surgimento da Constituição Federal de 1988. Na época, vivia-se o período de ditadura militar, iniciado em 1964, experimentando a sociedade brasileira

verdadeiro *regime de exceção*, agravado em 1967 pela edição dos *atos institucionais* correspondentes ao ordenamento jurídico imposto pelo governo federal.

Nesse cenário, a Constituição Federal, quando da abertura política, buscou fortalecer o Ministério Público enquanto instituição, deixando evidente que seus membros, no exercício de suas funções, não devem se submeter a interesses de pessoas ou grupos de pessoas ou a determinações contrárias à lei para atender a interesses escusos. Para tanto, os promotores de justiça foram dotados da independência funcional, deixando evidente que não estão sujeitos a posicionamentos jurídicos adotados pela chefia da instituição ou a qualquer outro que a eles se queira impor.

Os membros do Ministério Público (promotores e procuradores) e os órgãos do Ministério Público (tanto os órgãos individuais quanto os órgãos colegiados, como o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores), no exercício da atividade-fim, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis; não estão obrigados a observar portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da própria instituição, no que diga respeito ao que devam ou não fazer. (MAZZILLI, 2007, p. 202)

Ou seja, no exercício de suas funções agem pautados pela lei e pela consciência; não são subordinados ao Chefe da Instituição, que exerce apenas a hierarquia do ponto de vista administrativo sobre os membros, e não a chefia ideológica, com força para fazer prevalecer o seu entendimento jurídico nas diferentes matérias pelos demais membros.

Mazzilli (1995, p. 3) destaca que a independência funcional não é ilimitada, sob pena de ser usada de forma abusiva.

Admitir limites à independência funcional não significa negá-la, e sim assegurar seu efetivo exercício dentro de padrões legais, fundados em supostos éticos, sob pena de, não o fazendo, subvertermos as premissas e a destinação institucional do Ministério Público.

Segundo o mesmo autor, o controle da independência funcional deve ser medida excepcional, a fim de não caracterizar o *patrulhamento ideológico* dos promotores de justiça.

A independência funcional da Defensoria Pública está prevista no art. 3º da Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994: “Art. 3º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

O princípio da independência funcional constitui verdadeira prerrogativa conferida aos defensores públicos e aos promotores de justiça, consistente em assegurar que, no exercício de suas funções, sejam livres para adotarem os posicionamentos que julgarem mais adequados a cada caso, sem que seja necessário submeterem-se ao entendimento da maioria da classe ou da chefia da instituição ou a qualquer outro que a eles se queira impor, com a finalidade de evitar que haja ingerência política, ideológica ou de qualquer outra natureza no exercício de suas funções.

A competência para o julgamento das ações civis públicas que tratem de dano de caráter regional e os efeitos da coisa julgada

A competência para a propositura das ações civis públicas está estabelecida no art. 2º da lei da ação civil pública (lei n.º 7347 de 24 de julho de 1985), que determina: “Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

Considerando que o presente estudo leva em conta as ações civis públicas que versem sobre dano de caráter regional, o dispositivo acima deve ser compatibilizado com o disposto no art. 83 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8078 de 11 de setembro de 1990) que determina a competência para a propositura das ações civis públicas em casos de danos regionais, nos seguintes termos:

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

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

II - 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 aos casos de competência concorrente.

Em relação à competência, enquanto meio para organizar o exercício da jurisdição, ao analisar o disposto no art. 2º da Lei n.º 7347/85 que determina a competência do foro do local onde ocorrer o dano, a doutrina se divide. Parte dela sustenta que se trata de competência territorial, mas absoluta, por opção expressa do legislador (BEZERRA, s.d. *apud* MANCUSO, DIDIER, 2007, FREIRE, s.d.), ao passo que para outros trata-se de competência territorial-funcional, tendo sido o vocábulo *funcional* usado para enfatizar que se trata de competência absoluta (RASLAN, s.d. *apud* SOUZA); e para outros, ainda, estar-se-ia diante de competência funcional.

Mais interessante é o debate referente à competência para a propositura de ações civis públicas que tratam de dano regional. Isso porque sequer há consenso dentre os estudiosos do que seria dano regional.

O art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, ao dispor que nos casos de danos regionais a competência será da capital do Estado, estaria subvertendo a divisão judiciária nacional, ao mesmo tempo que contrariaria o critério proposto pela Lei da ação civil pública que preconiza a competência do juízo mais próximo possível do local dos fatos lesivos. Ainda, o autor questiona qual seria a lógica para fixar a competência jurisdicional do Juízo de primeira Instância da capital, se ele não possuiria competência territorial sobre as demais Comarcas do Estado e muitas vezes estaria distante do local do dano. (BEZERRA, s.d. *apud* VENTURI)

Nas hipóteses de danos verificados em mais de uma Comarca do Estado, os juízos de todas elas seriam competentes, definindo-se a competência pelo critério da prevenção e somente em casos de danos verificados em mais de um Estado é que a capital de qualquer deles seria competente.

O dano será regional quando extrapolar os limites do território de uma Comarca, atingindo uma região, mas dentro dos limites territoriais do mesmo ente federado, ocasião em que a competência para o processamento e julgamento da ação civil pública será do juízo da capital, somente se aplicando o critério da prevenção nos casos em que o dano se estendesse por mais de uma Comarca, mas não tivesse contorno regional. (GARCIA, 2008)

Mazzilli (2004) preleciona que quando o dano ocorrer em mais de uma Comarca, mas sem assumir caráter regional, a prevenção determinará a competência, ao passo que, se o dano for estadual, a ação deve ser proposta na capital do Estado, por aplicação analógica do art. 93, II do Código de Defesa do Consumidor.

Na visão de Nunes (2008), quando se tratar de dano de âmbito regional, compreendido como aquele que atinge várias cidades de um mesmo Estado, a competência para o ajuizamento da ação civil pública será do foro da capital, ao passo que quando o dano for referente a duas Comarcas do mesmo Estado, a competência será definida pela prevenção.

Nos casos de danos não propriamente regionais, definidos como aqueles que transcendem a Comarca, mas não englobam todo o território do Estado, a competência será concor-

rente entre os foros das Comarcas afetadas, definindo-se pelo critério da prevenção. (GARCIA, 2008 *apud* GRINOVER)

Outros autores (ALMEIDA; GAMA; COELHO s.d.) defendem que para que a competência para julgamento da ação civil pública seja definida na capital do Estado, o dano deve ter dimensão regional, envolvendo número razoável de Comarcas atingidas, de modo que o dano represente interesse à maioria da população do Estado. Caso o dano envolva apenas duas ou três Comarcas, qualquer delas será competente, definindo-se pela prevenção. Os autores compartilham a observação de Mazzilli em relação à aplicação analógica do art. 93, II do Código de Defesa do Consumidor nos casos de dano estadual.

A coisa julgada teve origem no Direito Romano (*res judicata*) e foi a forma encontrada para assegurar a pacificação social, por meio da certeza de que o processo havia chegado ao fim. Trata-se de qualidade conferida à sentença, da qual não caiba mais recursos, de se tornar imutável e indiscutível.

Nas ações coletivas, os efeitos da coisa julgada estão disciplinados no art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, que, em seus incisos I e II, trata dos direitos difusos e coletivos:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

Por sua vez, o art. 16 da lei da ação civil pública disciplina o assunto nos seguintes termos:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

No que concerne à coisa julgada, Pellegrini (GARCIA, *op. cit.*) evidencia que sua definição será determinada pelo pedido e não pela competência, em contraponto ao que dispõe o art. 16 da Lei da ação civil pública. Nos casos de ação civil pública para tutelar direitos difusos, a coisa julgada terá efeitos *erga omnes*, ou seja, atingirá a todos os envolvidos, mesmo que não participem diretamente do processo.

A Lei n.º 9494/97 conferiu nova redação ao art. 16 da Lei da ação civil pública e limitou os efeitos *erga omnes* da coisa julgada aos limites da competência territorial do órgão julgador, tratando-se de letra morta, por ser incompatível com a natureza dos direitos transindividuais. (SMANIO, 2006)

Mazzilli, acompanhado de Nelson e Rosa Nery, faz severas críticas à Lei 9494/97, destacando o fato de ter o legislador confundido *limites da coisa julgada* com *competência*, e competência *absoluta* com *territorial*.

Defendem os autores que a modificação sugerida por aludido diploma legal é inócua,

posto que não foram alterados os artigos 93 e 103 da Lei 8078/90, que se aplicam de forma integrada e subsidiária às ações civis públicas reguladas pela Lei 7347/85. Caso não fosse inócua a alteração legislativa, seria inútil propor ação civil pública na capital do Estado, nas hipóteses de dano regional, pois não teria o juízo da capital competência sobre todo o território do dano. (MAZZILLI, op. cit)

Mas, considerando que a Lei da ação civil pública e o Código de Defesa do Consumidor devem ser interpretados de forma harmônica e este último diploma legal não sofreu alterações, é possível afirmar que em matéria de processo coletivo, para conhecer e julgar os danos nacionais ou regionais, a competência do juiz da capital do Estado ou o do Distrito Federal se estende, conforme o caso, ao território de toda a região ou de todo o país (MAZZILLI, 2004, p. 477).

Assim, por ser o Código de Defesa do Consumidor mais abrangente que a Lei da ação civil pública, no que se refere aos limites da coisa julgada, é possível afirmar que não sofre limitações de ordem territorial, possuindo efeitos *erga omnes* em casos de direitos difusos, e *ultra partes* no caso de direitos coletivos.

O emprego das expressões latinas *ultra partes* (além das partes) e *erga omnes* (contra todos) enseja alguns comentários. Literalmente, essa ampliação subjetiva da imutabilidade da sentença acaba igualmente significando que, ao contrário do que ocorre com a coisa julgada no processo civil individual, na tutela coletiva a imutabilidade do *decisum* alcançará pessoas que não participaram da relação processual. (MAZZILLI, 2004, p. 479)

A distinção das duas expressões reside no fato de que, nos casos de direitos difusos, a coisa julgada atinge todo o grupo social, ou seja, tem efeitos *erga omnes*, ao passo que, em se tratando de direitos coletivos, a coisa julgada atinge as pessoas que integram o grupo, classe ou categoria de pessoas, titulares de aludido direito, mesmo que nem todas tenham ingressado em juízo, o que caracteriza o efeito *ultra partes*.

Considerações Finais

No Estado do Tocantins é possível verificar a propositura de ações civis públicas, com objetos/pedidos idênticos em diversas Comarcas do Estado para casos que poderiam ser solucionados por meio de uma única ação, partindo-se da premissa de que visam afastar dano de caráter regional.

É evidente o paradoxo entre a essência do processo coletivo e a repetição de ações civis públicas idênticas nas Comarcas do Estado do Tocantins em casos de dano regional e não local.

Verifica-se, em muitos casos, a utilização inadequada da ação civil pública pelos membros do Ministério Público e Defensoria Pública ao se depararem com um dano regional sem a observância das regras de competência.

Nesse contexto, o processo coletivo, que tem por escopo evitar demandas repetitivas, encontra-se desvirtuado, em aplicação errônea, passando a gerar um maior número de ações com iguais pedidos.

É possível constatar tal situação nas ações civis públicas idênticas, propostas para assegurar que o Estado do Tocantins custeie as despesas com a realização de exames de DNA quando o investigante for pobre, na acepção jurídica do termo; para requerer o fornecimento de material de higiene e colchões para os presos; ou, ainda, para obter aparelhos de etilômetro e decibelímetro, e ação civil pública proposta em Comarca do Interior, destinada a alterar uma das cláusulas do edital do concurso do quadro geral do Estado do Tocantins, bem como se avista a possibilidade de outras ações semelhantes, por exemplo, para compelir o Estado a adquirir tornozeleiras para os presos que se encontram cumprindo pena em regime semiaberto.

Os exemplos citados têm em comum o fato de terem sido propostas pelo Ministério

Público ou pela Defensoria Pública, versando, em última análise, sobre direitos humanos de caráter transindividual, buscando a condenação do Poder Público Estadual a uma obrigação de fazer e referindo-se a situações fáticas semelhantes, vivenciadas em todas as Comarcas do Estado, o que permite concluir que o levantamento de dados e o diálogo institucional tornaria viável, nesses casos, o oferecimento de uma única ação civil pública, destinada a solucionar os problemas comuns em todo o Estado, possibilitando a racionalização na propositura de ações civis públicas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.

Para tanto, não é necessário que se abdique das garantias constitucionais conferidas aos membros de ambas as carreiras, sobretudo a da independência funcional. Podem-se criar meios que permitam compatibilizar a aludida garantia com a propositura de ação civil pública singular, nas hipóteses de dano regional, visando, principalmente, aprimorar o acesso à justiça e conferir agilidade à jurisdição como instrumento de concretização dos direitos transindividuais.

Como forma de desafogar o Poder Judiciário tocantinense, sugere-se a criação de banco de dados e de canal de comunicação que permitam aos membros de ambas as instituições verificar os casos em que a ocorrência do dano que se pretende evitar não possua caráter meramente local, mas regional, hipótese em que competirá aos membros da instituição envolvida fazer o levantamento situacional de cada uma das Comarcas onde atuam para, em seguida, remeter os dados a outro membro, que terá subsídios para cumprir a missão de propor uma ação exclusiva na capital do Estado.

Para evitar conflitos entre os membros de ambas as carreiras jurídicas e a alegação de que a proposta violaria a garantia da independência funcional, uma vez constatado que se trata de dano regional e feito o levantamento de dados, caso não houvesse consenso acerca de quem deveria ser o promotor de justiça ou o defensor público com atribuição para propor a ação, competiria ao chefe da instituição – Procurador Geral de Justiça ou Defensor Público Geral – designar um membro para que atuasse no caso, ocasião em que não mais caberá a oposição do argumento de violação ao princípio da independência funcional.

A independência funcional restará assegurada e inexistirá óbice para que o membro do Ministério Público ou da Defensoria Pública lotado em uma das Comarcas do interior, ao verificar a ocorrência do dano, entenda ser ele local e proponha ação na sua Comarca.

Todavia, o que se pretende é atingir um nível de amadurecimento institucional que permita ao promotor de justiça ou ao defensor público visualizar os casos em que o dano ocorrido na Comarca onde atua é exatamente o mesmo verificado em outras Comarcas vizinhas e muitas vezes em todas as Comarcas do Estado, e que compete ao Poder Público Estadual a sua solução, razão pela qual concluir-se-á que se trata de dano regional, imperativo para a propositura de uma única ação civil pública.

Não se pretende criticar a atuação de qualquer membro das instituições referidas, mas sim demonstrar, por meio de casos concretos, a existência de situações em que o dano a ser tutelado possuía caráter regional e não meramente local, mas, mesmo assim, foram propostas ações civis públicas idênticas com pedidos repetidos nas Comarcas do interior do Estado, abarrotando o Poder Judiciário, quando poderia ter sido proposta apenas uma ação, cujos efeitos da coisa julgada atingiriam a todas as Comarcas com o mesmo problema.

Com base nos argumentos e exemplos pretéritos serão propostas alternativas para agilizar, melhorar e aprimorar o acesso à Justiça, pois os efeitos práticos das ações propostas individualmente em cada Comarca e de ação única proposta na capital, em se tratando de dano regional, serão os mesmos. Além disso, não se pode olvidar que a propositura de diversas ações idênticas nas Comarcas, quando visam evitar ou reparar dano regional, fere o disposto no art. 2º da Lei da ação civil pública c.c. art. 93 do Código de Defesa do Consumidor.

Finalmente, pretende-se atestar que a propositura de uma única ação, na capital do Estado, com a finalidade de tutelar direitos transindividuais de âmbito regional, na prática facilitará o cumprimento dos princípios da duração razoável do processo e da eficiência na prestação jurisdicional, ao mesmo tempo em que facilitará o cumprimento das decisões judiciais pelo Poder Público, prestigiando o princípio da economicidade, o planejamento das finanças públicas e a obediência à lei de Licitações e Contratos.

Ao mesmo tempo, essa iniciativa evitaria que fossem conferidos por meio da tutela coletiva, em ações idênticas, direitos humanos subjetivos para casos que evidentemente se mostram como de dano regional, com notória lesão ao princípio da igualdade. A pesquisa é relevante sob o aspecto social, pois beneficiará os jurisdicionados, na medida em que permitirá que decisões judiciais referentes a danos de caráter regional produzam seus efeitos para toda a sociedade tocantinense. Ainda, tornaria possível evitar decisões judiciais conflitantes em situações análogas, conferindo segurança jurídica e igualdade na entrega da prestação jurisdicional à sociedade tocantinense.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALMEIDA, Renato Franco; GAMA, Paulo Calmon Nogueira da; COELHO, Aline Bayerl. **A competência nas ações coletivas do código de defesa do consumidor**. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/325>. Acesso em 21. fev 2021.

ANDRADE, Adriano, MASSON, Cleber, ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. São Paulo: Método, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 15287**: informação e documentação – projeto de pesquisa – apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

BARRAL, Welber Oliveira. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BEZERRA, Paulo Ricardo de Souza. **Ação civil pública e competência jurisdicional**: breves reflexões. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/94/acao-civil-publica-e-competencia-jurisdicional-breves-reflexoes>. Acesso em 21. fev 2021.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

CICCO, Cláudio. **História do pensamento jurídico e da filosofia do direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIDIER JR, Fredie, ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. Salvador: Podivm 2007.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos humanos fundamentais**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREIRE, Américo Bedê Júnior. **Aspectos processuais da tutela coletiva**. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/40181256/aspectos-processuais-da-tutela-coletiva-fdv>. Acesso em 20. fev. 2021.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Ações coletivas e competência para danos de âmbito regional e nacional. In: **Revista do TST**, Brasília, vol. 74, no 3, jul/set 2008. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/5425?locale-attribute=pt_BR. Acesso em 20. fev. 2021.

GONÇALVES, Marcos Vinícius Rios. **Novo curso de direito processual civil**. V. 2. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Direito processual civil esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Os limites da independência funcional do Ministério Público**. Artigo publicado na Revista dos Tribunais, RT 715/571, maio, 1995, disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/limitesindep.pdf>. Acesso em 19. fev. 2021.

_____. **Regime jurídico do Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre. **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **A coisa julgada erga omnes nas ações coletivas (Código do Consumidor) e a lei n.º 9.494/97**. Disponível em http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_consumidor/doutrinas/A%20coisa%20julgada%20erga%20omnes%20nas%20a%C3%A7%C3%B5es%20coletivas.htm. Acesso em 21. fev. 2021.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Marcelo Henrique Matos. Considerações sobre a competência jurisdicional coletiva. In: **Âmbito jurídico**, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11724. Acesso em 20. fev. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RASLAN, Alexandre Lima. **Competência na ação civil pública**. Disponível em: https://www.mpbs.mp.br/portal/manual_ambiental/arquivos/Compet%C3%Aancia%20na%20A%C3%A7%C3%A3o%20Civil%20P%C3%ABlica.pdf. Acesso em 20. fev. 2021.

SAMANIO, Gianpaolo Poggio. **Interesses difusos e coletivos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.