

Um é bom, dois é demais

Categories : [Paulo Bessa](#)

Um dos temas que têm suscitado a maior controvérsia nos meios jurídicos é o chamado litisconsórcio ativo de Ministérios Públicos, isto é a possibilidade de que o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos Estados sejam, simultaneamente, autores de uma mesma ação civil pública (1). Antes de enfrentar a questão, vale – ainda que de forma ligeira – dar uma rápida visão do instituto jurídico do litisconsórcio.

Existe o litisconsórcio sempre que em um dos pólos de uma ação judicial – ou mesmo em ambos – existem mais de uma parte. O fato de que as partes litiguem em um mesmo “lado” faz com que elas sejam entre si litisconsortes. Em tais casos, todos são considerados partes principais do processo.

A primeira questão a ser suscitada é a que se refere à própria constitucionalidade do § 5º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85. Penso que ele seja inconstitucional (2), perante o artigo 127, § 1º, da Lei Fundamental (3). Tal entendimento foi consagrado por decisão da Desembargadora Vera Lúcia Lima do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (4), com ênfase para o seguinte trecho da ementa: “A natureza una e indivisível do Ministério Público, prevista no art. 127, §1º, da Constituição da República, não possibilita a existência de litisconsórcio ativo entre o Ministério Público Federal e os dos estados-membros. Em respeito a essa natureza, a atuação do Ministério Público se dá de forma estruturada e mediante repartição de atribuições, de acordo com as respectivas jurisdições, sob pena de vulneração do citado artigo. Portanto, nas causas da competência da justiça federal a ação será proposta pelo Ministério Público Federal, enquanto que nas causas de jurisdição do Parque Estadual por este a ação civil pública será proposta”. É de se observar, no entanto, que a decisão acima tem validade, apenas, entre as partes.

O Ministério Público, da mesma forma que o Poder Judiciário, é uma instituição nacional e, portanto, una. Aliás, quando a Constituição afirma que o Ministério Público é essencial à função jurisdicional do estado, fica claro que sem o MP a atividade do Poder Judiciário não poderia ser exercida. Ora, se a própria Constituição definiu os diferentes ramos do Ministério Público é porque pretende, e mais do que isto, determina, que o MP atue perante cada um dos setores do Poder Judiciário para que possa exercer a essencialidade de seu papel. A atribuição, portanto, é uma decorrência da jurisdição (5). Havendo dois braços do MP atuando perante o mesmo ramo do Poder Judiciário, com qual deles estaria a função essencial? Com o MP estadual, caso o litisconsórcio estivesse sendo implementado perante a justiça dos estados?

A controvérsia, no entanto, não se limita ao conflito de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos estados. Com efeito, tem havido conflitos entre o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público dos Estados, bem como entre o Ministério Público Federal e o do Trabalho. O assunto tem sido tratado pelos juristas de forma puramente processual

e sem que se examine o grave problema da relação entre os integrantes da federação, da separação de poderes e do papel a ser desempenhado pelo Ministério Público em um estado democrático.

É conhecido por todos que a Constituição Federal, em determinadas matérias, delegou à justiça dos estados-membros competência federal, cujo exemplo mais eloqüente é constituído pelas chamadas causas previdenciárias cujos recursos são encaminhados para a Corte Regional Federal com competência na área (6). Em tais hipóteses, o Ministério Público estadual cumprirá o papel do Ministério Público Federal podendo, inclusive, apresentar recursos perante o Tribunal Regional Federal. Em segunda instância, o MPF assume a plenitude de seu papel e passa a “suceder” o Ministério Público do estado. Veja-se que a própria Constituição admite que a lei possa definir as hipóteses nas quais os entes federais poderão ser demandados perante a justiça local. Não admite, entretanto, a hipótese de intervenção do Ministério Público além de seu leito natural. A importância do voto da Desembargadora Vera Lúcia Lima reside no fato de que a questão foi retirada do campo puramente processual para o campo que lhe é próprio, isto é o constitucional. A decisão, aliás, vem na esteira de Acórdão do Pretório Excelso que ao decidir matéria referente à competência do foro para o ajuizamento das ações quando não for sede de juízo federal, indiretamente, indica a compreensão da Suprema Corte sobre a matéria (7).

Fato é, no entanto, que a jurisprudência sobre o tema tem sido muito oscilante e pouco incisiva no enfrentamento das importantes questões constitucionais que são suscitadas pelo tema. Como já foi dito acima, o foco das decisões tem se pautado pela natureza processual do instituto do litisconsórcio o que, data vênia, não me parece o ponto mais saliente.

O próprio Superior Tribunal de Justiça, paulatinamente, foi avançando no entendimento de que não é possível a atuação em litisconsórcio do Ministério Público em ação civil pública.

A idéia de que o litisconsórcio de Ministério Público é um instrumento válido para solucionar as hipóteses nas quais, simultaneamente, exista a lesão de um bem federal e de bens que não estariam submetidos à competência federal, evitando-se o ajuizamento de dois feitos distintos, é louvável, porém a técnica é sem base constitucional (8). Em primeiro lugar, é necessário observar que a justiça federal tem a sua competência estabelecida constitucionalmente e que, em função disto, terá prevalência sobre a justiça dos estados, sempre que o interesse federal se fizer presente. Entretanto, a justiça federal não é uma justiça especializada, o que implica que ela pode e deve julgar qualquer matéria que esteja correlacionada à matéria principal submetida a sua competência (9).

Assim, a matéria não federal será federalizada no caso concreto. Ou seja, o Ministério Público Federal passará a deter atribuição para a defesa do interesse que sobejar o federal. A solução preserva o texto constitucional e assegura-lhe a preempção sobre a lei ordinária, que deve ser interpretada conforme a Constituição.

(1) *Lei 7.347/85 - art.5§ 5 - Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.*

(2) Foi formulada arguição de inconstitucionalidade nos autos do Proc. 95.02.08513-2 (AC 79039) em curso no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em que são partes o Ministério Público Federal – MPF em litisconsórcio com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de um lado e, de outro, diversas empresas de seguro-saúde. Ainda não há decisão sobre a matéria.

(3) CF - 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.

(4) TRF – 2ª REGIÃO . AG - 102717. Processo: 2002.02.01.040072-6/RJ. QUINTA TURMA DJU:28/05/2003 Pg: 127. Relatora: JUIZA VERA LÚCIA LIMA. “ PROCESSO CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPOSSIBILIDADE DE LITISCONSÓRCIO ATIVO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – EXCLUSÃO DO PÓLO ATIVO DA DEMANDA. - A requerimento do Ministério Público Federal, o juízo a quo declarou a ilegitimidade ativa do MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, excluindo-o do pólo ativo de ação civil pública proposta visando o impedimento da exploração mineral no Morro do Catumbi, no Parque Estadual da Serra da Tiririca. - A natureza una e indivisível do Ministério Público, prevista no art. 127, §1º, da Constituição da República, não possibilita a existência de litisconsórcio ativo entre o Ministério Público Federal e os dos Estados-Membros. Em respeito a essa natureza, a atuação do Ministério Público se dá de forma estruturada e mediante repartição de atribuições, de acordo com as respectivas jurisdições, sob pena de vulneração do citado artigo. Portanto, nas causas da competência da justiça federal a ação será proposta pelo Ministério Público Federal, enquanto que nas causas de jurisdição do Parquet Estadual por este a ação civil pública será proposta. - Doutrina e precedentes jurisprudenciais citados. - Agravo de instrumento desprovido.”

(5) TRF 5ª Região. AGTR - Agravo de Instrumento. 2002.05.00.028617-4. Terceira Turma. Relator: Desembargador Federal RIDALVO COSTA. DJU: 08/12/2003 – Pg.: 168 “ CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. CAUSAS DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. ILEGITIMIDADE.. A DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS CONSAGRADOS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO GUARDA RELAÇÃO COM A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA ENTRE OS ÓRGÃOS ENCARREGADOS DA FUNÇÃO JURISDICIONAL.-O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, UNITÁRIO E INDEPENDENTE EM RELAÇÃO A CADA UM DOS DEMAIS EXISTENTES, DEVE ATUAR PERANTE A JUSTIÇA FEDERAL, NAS CAUSAS EM QUE ELA É COMPETENTE (ART. 109 DA CF) E O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PERANTE A JUSTIÇA ESTADUAL (CF, ARTS. 125 E 126). - AS AUTARQUIAS FEDERAIS NÃO ESTÃO

SUJEITAS À FISCALIZAÇÃO E AO CONTROLE DOS MINISTÉRIO PÚBLICOS ESTADUAIS.

(6) Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:.....§ 3º - Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual. § 4º - Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau.”

(7) Supremo Tribunal Federal. RE 228955 / RS - RIO GRANDE DO SUL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Tribunal Pleno. DJU-24-03-2001 pg. 70.”EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. ART. 2º DA LEI Nº 7.347/85. O dispositivo contido na parte final do § 3º do art. 109 da Constituição é dirigido ao legislador ordinário, autorizando-o a atribuir competência (rectius jurisdição) ao Juízo Estadual do foro do domicílio da outra parte ou do lugar do ato ou fato que deu origem à demanda, desde que não seja sede de Varas da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inciso I do referido artigo 109. No caso em tela, a permissão não foi utilizada pelo legislador que, ao revés, se limitou, no art. 2º da Lei nº 7.347/85, a estabelecer que as ações nele previstas "serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa". Considerando que o Juiz Federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu. Recurso conhecido e provido.”

(8) VER: CARVALHO FILHO. José dos Santos. Ação Civil Pública. RJ: Lúmen Juris. 3ª edição. 2001. p. 193.

(9) STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.CC - CONFLITO DE COMPETENCIA – 41444 Processo: 200400156022/AM. PRIMEIRA SEÇÃO. DJU:16/02/2004 Pg:200. Relator: Ministro LUIZ FUX. “CONTINÊNCIA. ESPÉCIE DE CONEXÃO. SOLUÇÃO LEGAL IDÊNTICA. JULGAMENTO SIMULTÂNEO. COEXISTÊNCIA DE LIMINARES DE TEOR DIVERSO. NECESSIDADE DE SOLUÇÃO DO CONFLITO PELA PRÁTICA DE ATOS DE DOIS JUÍZOS DIFERENTES. RAZÃO DE SER DA CONEXÃO. PRESENÇA DA UNIÃO NO FEITO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, QUE, MERCÊ DE ABARCAR A COMPETÊNCIA MENOR, RESTOU PRIORITÁRIA QUANTO AO CRITÉRIO DE SOLUÇÃO DO CONFLITO NA FORMA DO ART. 120, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. CONFLITO SUSCITADO E INSTRUÍDO PELAS PARTES, SEM NECESSIDADE DE OITIVA DOS JUÍZOS EM CONFLITO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.”

1. Tutelas antecipatórias deferidas em sentidos inversos, proferidas por juiz estadual e juiz federal,

este em ação popular, aquele em reconvenção. Notória conexão informada pela necessidade de se evitar a sobrevivência de decisões inconciliáveis. 2. Há conflito positivo de competência quando dois ou mais juízes praticam atos incompatíveis em processos sob as suas jurisdições. 3. A continência é modalidade de conexão, por isso que, mesmo a possibilidade de inconciliabilidade parcial das decisões arrasta o fenômeno da conexão com o seu consectário lógico do julgamento simultâneo (*unum et idem iudex*), a teor do art. 105 do CPC. 4. Havendo anterior tutela antecipada apreciada pela Justiça Federal em grau de Mandado de Segurança e posterior reapreciação do provimento de urgência pela Justiça Estadual em ação com pedido reconvenicional, colidente com aquela primeira apreciação, cumpre conjurar o conflito à luz das normas legais e dos precedentes da Corte. 5. Sob o enfoque legal, tratando-se de competência territorial diversa, a competência deve ser fixada no juízo da primeira citação, como critério resultante da exegese pacífica dos artigos 106 e 219 do CPC. 6. É precedente desta Corte que a competência da Justiça Federal cuja fonte é a Constituição, é absoluta e abarca a competência da Justiça Estadual, como assentado em diversos feitos relativos à conexão de ações civis públicas e populares, quer contra atos de privatização, quer contra atos das agências reguladoras. 7. A audiência dos juízos em conflito não constitui providência obrigatória estando os autos devidamente instruídos (Edcl/CC 403-BA, Rel. Min. Torreão Braz, DJ 13/12/93, apud Código de Processo Civil Anotado, 7ª edição, 2003, Saraiva, Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira). 8. Atestado o conflito, impõe-se a designação de um dos juízos em conflito, na hipótese, os prolatores das decisões de urgência inconciliáveis para prover sobre a tutela antecipada. In casu, a Presidência do Tribunal, em regime de plantão, determinou que a antecipação de tutela restasse adstrita ao juízo que no Mandado de Segurança cassou a liminar que colide com aquela deferida na reconvenção pelo Juízo estadual. Prevalência da decisão proferida na ação mandamental, mercê da fixação da competência para o processamento do feito no Juízo Federal da ação popular. 9. Conflito suscitado pela parte conhecido e decidido sem a necessidade de oitiva dos juízos em conflito em face da urgência, da manifestação oral do Ministério Público, reconhecendo-se a competência do Juízo Federal, onde tramita a ação popular para todos os feitos, ressalvada a competência do Juízo Federal de segunda instância, que apreciou a liminar mantida pelo E. STJ em pedido de suspensão de segurança para apreciar eventual pleito referente à tutela antecipada”.