

AÇÃO CIVIL PÚBLICA: COMPETÊNCIA PARA A CAUSA E REPARTIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

TEORI ALBINO ZAVASCKI *

SUMÁRIO: 1. Legitimação do Ministério Público para tutela de direitos transindividuais: função institucional. 2. Organização do Ministério Público mediante distribuição interna de atribuições. 3. Repartição das atribuições para promover demandas judiciais: critério geral. 4. Repartição de atribuições para promover demandas perante a Justiça Comum. 4.1. Distribuição da competência jurisdicional comum entre Justiça Federal e Justiça Estadual. 4.2. Fixação da competência jurisdicional na ação civil pública. 5. Repartição de atribuições entre Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual para ações civis públicas. 6. Suma conclusiva.

1. Legitimação do Ministério Público para tutela de direitos transindividuais: função institucional

Entre as mais proeminentes funções institucionais atribuídas pela Constituição Federal ao Ministério Público está a de “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III), função reafirmada na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625, de 12.02.93, art. 25, IV) e no Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar 75, de 20.05.93, art. 6º, VII). A legitimação específica para o exercício, em juízo, dessa função institucional consta também nas leis especiais que estabelecem normas processuais para as várias “ações civis públicas”, como é o caso da Lei 7.347, de 24.7.85 (disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a

* Ministro do STF.

bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), da Lei 7.853, de 24.10.89 (dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiências, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos e difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes), da Lei 7.913, de 7.12.89 (dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários), da Lei 8.078 de 11.9.90, o chamado “Código de Proteção e Defesa do Consumidor” (“dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”) e da Lei 8.429, de 02.06.92 (dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em de enriquecimento ilícito no exercício da função).

Quando a ação civil pública tem por objeto a tutela de direitos e interesses transindividuais (difusos e coletivos), a legitimação atribuída ao Ministério Público, pela Constituição (art. 129, III), deve ser entendida no sentido irrestrito e mais amplo possível, em limites suficientes e necessários para a obtenção da tutela jurisdicional completa e compatível com a natureza e a magnitude da lesão ou da ameaça aos bens e valores tutelados. Inclui, portanto, legitimação para buscar tutela cognitiva, preventiva e reparatória, declaratória, constitutiva ou condenatória. Inclui também poderes para pleitear medidas de tutela provisória, de antecipação de tutela e cautelar. Estende-se a legitimação para as medidas de cumprimento das liminares e das sentenças, inclusive, quando for o caso, para a propositura da ação autônoma de execução.

Convém observar, embora não seja esse o objetivo específico do presente estudo, que os direitos sujeitos à irrestrita tutela pelo Ministério Público, são apenas os direitos difusos e coletivos, ou seja, os subjetivamente *transindividuais* (= sem titular determinado) e materialmente *indivisíveis*, que não se confundem, portanto, com os direitos individuais homogêneos. Esses não são direitos *transindividuais* mas, simplesmente, direitos subjetivos *individuais*, os mesmos “direitos comuns ou afins” de que o art. 46 do CPC, nomeadamente em seus incisos II e IV. A sua natureza “coletiva” tem um sentido meramente instrumental, para fins de defesa conjunta em juízo, viabilizada pelas características comuns (= homogeneidade) do conjunto desses direitos individuais. Em outras palavras, os direitos homogêneos “são, por esta via exclusivamente pragmática, transformados em estruturas moleculares, não como fruto de uma indivisibilidade inerente ou natural (interesses e direitos públicos e difusos) ou da organização ou existência de uma relação jurídica-base (interesses coletivos *stricto sensu*), mas por razões de facilitação de acesso à justiça, pela priorização da eficiência e da economia processuais”. [1]

Nessa condição, diferentemente do que ocorre com os de natureza transindividual, os direitos individuais homogêneos não são irrestritamente tuteláveis pelo Ministério Público, só podendo sê-lo nas hipóteses expressamente previstas em lei (*v.g.*, os direitos dos consumidores lesados –

Lei 8.078 de 11.9.90, art. 82, I) ou quando essa tutela assumir relevante interesse social. E, conforme observou o Ministro Sepúlveda Pertence, “a afirmação do interesse social para o fim cogitado há de partir de identificação do seu assentamento nos pilares da ordem social projetada pela Constituição e na sua correspondência à persecução dos objetivos fundamentais da República, nela consagrados. Afinal de contas – e malgrado as mutilações que lhe tem imposto a onda das reformas neoliberais deste decênio – a Constituição ainda aponta como metas da República ‘construir uma sociedade livre, justa e solidária’ e ‘erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais’. Esse critério (...) se poderia denominar de interesse social segundo a Constituição”[2]

2. Organização do Ministério Público mediante distribuição interna de atribuições

Ocorre que o Ministério Público é instituição de caráter nacional, subordinada aos princípios institucionais de unidade, indivisibilidade e independência funcional (CF, art. 127), dela fazendo parte o Ministério Público da União, com suas várias ramificações e especialidades, e os Ministérios Públicos dos Estados (CF, art. 128). O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, embora órgão da União (CF, art. 128, I, *d*), desempenha, no âmbito distrital, atribuições correspondentes às dos Ministérios Públicos estaduais, razão pela qual são com eles equiparados para os fins do presente estudo.

Afirmar que o Ministério Público é uno e indivisível significa dizer, como anotou Arruda Alvim[3], que a manifestação de qualquer de seus agentes, no cumprimento do dever funcional, vinculará a própria instituição como um todo. Por ser assim, é evidente que a atuação de Ministério Público, a exemplo do que se passa no Poder Judiciário — que tem sua jurisdição limitada pelas regras de competência —, se dá em forma organizada e hierarquizada. Seus agentes exercem as funções sob determinadas regras e limites impostos pela estrutura do organismo. Seria inconcebível imaginar, com efeito, pudessem todos e cada um dos agentes da instituição, legitimamente, falar em nome dela e assim comprometê-la, perante todo e qualquer órgão ou instância, ou em qualquer lugar, ou nos momentos que lhes aprouvessem.

É, portanto, decorrência do caráter nacional da instituição e dos princípios constitucionais da unidade e indivisibilidade que a regem, a sua organização mediante repartição de atribuições. Não tem outro sentido o art. 128 da CF, ao estabelecer que o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, aquele compreendendo o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal e Territórios, cada qual, portanto, com atribuições delimitadas, a serem estabelecidas em

leis complementares (art. 128, § 5º). Seria inconcebível a atuação do Ministério Público sem tais delimitações. Os princípios da unidade e indivisibilidade afastam a suposição de que o Ministério Público Federal possa atuar, indiscriminadamente, perante a Justiça do Trabalho ou a Militar ou a dos Estados. Da mesma forma e pelo mesmo motivo não se compadece com a estrutura da instituição afirmar-se legitimidade aos agentes do Ministério Público Estadual para atuar fora da sua Comarca, ou fora de seu Estado, ou fora da jurisdição local (salvo, evidentemente, quando autorizados, como *v.g.*, na hipótese prevista no ADCT, art. 29, § 5º). Sob este aspecto, se a instituição é uma só e indivisível, não há como compatibilizar com esses princípios institucionais certas disposições normativas que admitem a possibilidade de litisconsórcio entre Ministério Público Federal e Estadual em determinados processos (Lei nº 7.347/85, art. 5º, § 5º). Esse estranho “litisconsórcio consigo mesmo”, se cabível, importaria, invariavelmente, o deslocamento da competência da causa para a Justiça Federal, já que, conforme se fará ver, o princípio federativo não comporta a submissão de um órgão da União à Justiça de um Estado-Membro.

A organização estruturada e hierarquizada do Ministério Público é também condição para o adequado atendimento do terceiro princípio institucional: o da independência funcional. Anotou Paulo Cezar Pinheiro Carneiro [4] que a “garantia da independência do Ministério Público passa, necessariamente, pela exigência de figurar em cada processo específico, o Promotor ou Procurador, investido de atribuição legal para tal finalidade, e somente ele, ressalvadas, obviamente, as exceções legais que permitem a substituição. A atribuição para officiar no processo depende de prévia regulamentação legal [5]”. O princípio da independência supõe, portanto, “que cada órgão da instituição tenha, de um lado, as suas atribuições fixadas em lei e, de outro, que o agente, que ocupa legalmente o cargo correspondente ao seu órgão de atuação, seja aquele que irá officiar no processo correspondente” [6].

3. Repartição das atribuições para promover demandas judiciais: critério geral

No que se refere às atribuições que envolvam o ajuizamento de demandas, a sua repartição, no âmbito interno, entre os vários órgãos do Ministério Público, deve guardar compatibilidade com a distribuição da competência dos órgãos do Poder Judiciário, estabelecido pela Constituição.

Sob esse aspecto, não é difícil visualizar os limites de atribuições entre os vários órgãos do Ministério Público quando se tratar de demandas sujeitas à jurisdição especializada do Poder Judiciário. É o caso da Justiça do Trabalho, pertencente ao Poder Judiciário da União (CF, art. 92, IV) e que tem sua

competência delimitada por especialização da matéria (CF, art. 114). Perante ela funciona um órgão, também especializado, do Ministério Público da União (art. 128, I, *b*). Situação análoga é a da Justiça Eleitoral, que integra o Poder Judiciário da União (art. 92, V) e cuja competência é igualmente definida *ratione materiae* (CF, art. 121). Perante ela atua, promovendo, se for o caso, as ações cabíveis, o Ministério Público Federal (LC 75/93, art. 37, I).

As dificuldades surgem quando se trata de definir critérios para a repartição de atribuições do Ministério Público em demandas da competência da Justiça Comum, tema que merece atenção destacada.

4. Repartição de atribuições para promover demandas perante a Justiça Comum

4.1. Distribuição da competência jurisdicional comum entre Justiça Federal e Justiça Estadual

Seguindo o critério acima definido, cumprirá ao órgão especializado do Ministério Público da União promover as causas de competência da Justiça Federal e ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal as de competência estadual e distrital.

Todavia, ao contrário do que ocorre com a Justiça Eleitoral e do Trabalho, a competência cível da Justiça Federal é definida na Constituição, em geral, em razão das pessoas envolvidas no processo, e não da matéria nele tratada. Segundo o art. 109, I, da CF, cabe aos juízes federais processar e julgar “as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho”. Ressalvadas as exceções assinaladas na parte final do dispositivo (causas de falência, acidentes do trabalho e as de competência dos ramos especializados da Justiça da União) e, mais, as dos incisos III (“causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”) e XI (“a disputa sobre direitos indígenas”), o critério constitucional para repartir a competência cível entre Justiça dos Estados e Justiça Federal é, como se percebe, *ratione personae*, isto é, leva em consideração as pessoas envolvidas no processo.

É irrelevante, para esse efeito (ressalvadas as exceções mencionadas) a natureza da controvérsia sob o ponto de vista do direito material ou do correspondente pedido, postos na demanda. Mais ainda: ao lado desse *requisito subjetivo* (a qualidade da pessoa jurídica interessada), a Constituição agrega um *requisito objetivo*: a *efetiva presença* dessa pessoa na relação processual, que deverá, necessariamente, nela ser figurante na condição de autor, ou de réu, ou como assistente ou como oponente.

Tanto a doutrina, quanto a jurisprudência sempre salientaram a indispensabilidade da conjugação desses dois requisitos como pressuposto necessário à fixação da competência federal. Athos Gusmão Carneiro observa: “A competência das “jurisdições especiais”, como já foi dito (verbetes n. 17 a 21), é aquela prevista taxativamente na Constituição da República; por exclusão, as demais causas são processadas e julgadas perante a Justiça comum, ou Justiça ordinária, integrada pelos juízes e tribunais dos Estados e do Distrito Federal. Lei ordinária, ou mesmo lei complementar não poderá ampliar nem restringir a competência das “jurisdições especiais...” (..) No plano cível, a competência da Justiça Federal de primeira instância define-se *ratione personae*, pela condição como parte (ou como assistente da parte) da União, entidade autárquica ou empresa pública (ou fundação) federal — CF, art. 109, I —, bem como nos casos de demandas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País — CF, art. 109, II (se em lugar do Município, ou da pessoa física, for interessada a União, Estado-Membro ou o Distrito Federal, competente originariamente será o STF — CF, art. 102, I, e), e bem assim nos casos de mandado de segurança ou *habeas data* impetrados contra ato de autoridade federal- CF, art. 109, VIII. (..) Em assim sendo, é irrelevante para fixar a competência cível da Justiça Federal a circunstância de ser objeto da lide matéria que possa ser considerado de alto interesse da União, salvo se esta (ou entidade pública federal) participa da causa como parte, ou vier a participar como interveniente.”[7]

Nesse mesmo sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que “não é possível deslocar a competência, ao juiz federal,(...) sem que suceda intervenção da União, ou de autarquia federal, ou de empresa pública federal, a teor do art. 109, da Constituição, na condição de autora, ré, assistente ou oponente”. [8] E no STJ, a orientação é igualmente no sentido de que a competência cível da Justiça Federal “define-se, como regra, pela natureza das pessoas envolvidas no processo: será da sua competência a causa em que figurar a União, suas autarquias ou empresa pública federal na condição de autora, ré, assistente ou oponente (art. 109, I, a) (...). Não é da competência federal, e sim da estadual, por isso, a causa em que não figuram tais entidades, ainda que a controvérsia diga respeito a matéria que possa lhes interessar”[9]

Não é diferente quanto se trata de mandado de segurança e *habeas-data*. Conforme estabelece o art. 109, VIII da Constituição, são da competência dos juízes federais os mandados de segurança e os *habeas-data* “contra ato de autoridade federal”. A essas duas espécies de ações de natureza cível (e ao *habeas corpus*, no plano criminal), a Constituição deu tratamento especial e destacado, não apenas no que se refere à competência dos Juízes Federais, mas também em relação à competência dos demais órgãos do Poder Judiciário, como o STF (art. 102, I, d, i; e II, a), o STJ (art. 105, I, b, c; e II, a, b) e os TRFs (art. 108, I, c, d). Assim o fez, certamente, pela configuração especial que detém

essas garantias constitucionais, diferente da que se estabelece nos procedimentos comuns. Nelas, a relação processual se instala validamente com a presença, não da própria pessoa jurídica, mas sim da “autoridade” praticante do ato ou responsável pela omissão que se visa a coibir. O critério, como no inciso I, continua sendo *ratione personae*, com a única peculiaridade de que, aqui, se leva em consideração, não o ente com personalidade jurídica (que até pode ser ente privado, em casos de atividade delegada), mas a autoridade detentora do plexo de competência para prática do ato (ou da omissão) acioimado de causar lesão a direito líquido e certo.

4.2. Fixação da competência jurisdicional na ação civil pública

No que se refere à ação civil pública, a regra de competência para a causa é também a prevista no art. 109, I, da Constituição. Ocorre que, nessa espécie de ação, o direito tutelado tem natureza *transindividual*, a significar que são indeterminados os respectivos titulares. Daí a questão: não estando legitimado, para o pólo passivo, nenhum ente federal, estaria descartada a competência da Justiça Federal?

Essa pergunta envolve, não um problema de competência, e sim de legitimidade. Com efeito, para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal. É que, assim ocorrendo, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição. Embora sem personalidade jurídica própria, o Ministério Público está investido de personalidade processual, e a sua condição de *personalidade processual federal* é por si só bastante para determinar a competência da Justiça Federal. Aliás, é exatamente isso o que ocorre também em mandado de segurança, em *habeas-data* e em todos os demais casos em que se reconhece legitimidade processual a entes não personalizados: a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma da ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte.

Figurando o Ministério Público Federal, órgão da União, como parte na relação processual, a um juiz federal caberá apreciar a demanda, ainda que seja para dizer que não é ele, e sim o Ministério Público Estadual, o que tem legitimação ativa para a causa. Para efeito de competência, portanto, pouco importa que a parte seja legítima ou não. Essa, a da legitimidade, é uma questão logicamente posterior à da fixação de competência. A existência ou não da legitimação ativa deve ser apreciada e decidida pelo juiz considerado competente para tanto, o que significa que a questão competencial antecede à da legitimidade ativa.

Convém enfatizar também que, para efeito de competência, o critério *ratione personae* é considerado em face apenas dos termos em que foi estabelecida a relação processual. Em outras palavras, o que se leva em consideração, para esse específico efeito, é a *parte processual*, que não é, necessariamente, *parte legítima* para a causa. Parte *processual* é a que *efetivamente figura* na relação processual, ou seja, é aquela que pede ou em face de quem se pede a tutela jurisdicional numa determinada demanda. Já a parte *legítima* é aquela que, segundo a lei, *deve figurar* como demandante ou demandada no processo. A legitimidade *ad causam*, conseqüentemente, é aferível mediante o contraste entre os figurantes da relação processual efetivamente instaurada e os que, à luz dos preceitos normativos, nela deveriam figurar. Havendo coincidência, a parte processual será também parte legítima; não havendo, o processo terá parte, mas não terá parte legítima. Em suma: proposta a demanda por ente federal ou contra ente federal, a causa será, necessariamente, de competência da Justiça Federal, pouco importando que o autor ou o réu não sejam partes legitimadas. Quem deve decidir sobre a legitimação, nesse caso, é o juiz federal.

Reafirma-se, assim, que a simples circunstância de se tratar de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal. O mesmo ocorre se a demanda for proposta pelo Ministério Público do Estado ou do Distrito Federal: independentemente da matéria discutida e, mesmo, da legitimidade do órgão autor, a competência para a causa será da Justiça Estadual ou do Distrito Federal. Por isso mesmo se afirmou que a resposta à pergunta antes formulada envolve, não um problema de competência e sim de legitimidade, a ser enfrentado pelo juiz (federal ou estadual, conforme o caso), à luz dos preceitos normativos próprios. Cumprir-lhe-á, para tanto, investigar se a demanda se comporta no âmbito das atribuições do Ministério Público que a promoveu. Convencendo-se de que, pelas suas características, a demanda foge das atribuições do Ministério Público Federal, caberá ao juiz federal extinguir o processo sem julgamento de mérito, já que terá presente hipótese de ilegitimidade ativa (CPC, art. 267, VI), o mesmo devendo fazer, quando for o caso, o juiz estadual, nas ações propostas pelo Ministério Público Estadual. Seria errôneo, em tais casos, simplesmente declinar da competência. O vício, repita-se, não é de competência, mas sim de legitimação para a causa, de modo que a declinação não o apagará.

5. Repartição de atribuições entre Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual para ações civis públicas

Chega-se, assim, ao ponto nuclear para definir a legitimidade: o da repartição institucional de atribuições entre os órgãos do Ministério Público para a promoção de ações civis públicas.

Quando se trata de repartir competências (legislativas, administrativas ou jurisdicionais), o princípio amoldado ao sistema federativo e adotado pela Constituição é o de reconhecer como da esfera estadual toda a matéria residual, ou seja, toda aquela que não estiver conferida, por força de lei ou do sistema, a ente federal. Para os fins aqui perseguidos, o princípio é exatamente o mesmo.

Ocorre que a Lei Complementar 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, que seria a sede normativa adequada para explicitar as atribuições desse órgão (CF, art. 128, § 5º), não foi nada feliz no particular. Os seus artigos 5º e 6º, por exemplo, ao tratar das funções institucionais e da competência do "Ministério Público da União", elencou, na verdade, funções institucionais e competências do Ministério Público como um todo, que são também comuns, portanto, às do Ministério Público dos Estados. No ponto que aqui interessa, outorgou-se ao Ministério Público "da União" competência para "promover o inquérito civil e a ação civil pública", entre outras hipóteses, quando destinados à proteção "dos direitos constitucionais" (art. 6º, VII, a), "do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico" (VII, b) (...) e de "outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos" (VII, d). Bem se vê que tais dispositivos não podem ser entendidos na extensão que decorre de sua interpretação puramente literal, já que transformaria a ação civil público em verdadeiro monopólio do Ministério Público da União, já que, na prática, estaria virtualmente eliminada qualquer atribuição residual. Ao contrário, os dispositivos devem ter seu alcance compreendido à luz do sistema e dos princípios constitucionais, nomeadamente do antes referido princípio federativo.

O limitador implícito na fixação das atribuições do Ministério Público da União (ressalvado, obviamente, o do Distrito Federal e Territórios) é, certamente, o da existência de interesse federal na demanda. Caberá a ele promover, além das ações civis públicas que envolvam matéria de competência da Justiça Especializada da União (Justiça do Trabalho e Eleitoral), todas as que devam ser legitimamente promovidas perante os órgãos Judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais). Será da alçada do Ministério Público Federal promover ações civis públicas que sejam da competência federal em razão da matéria - as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (CF, art. 109, III) e as que envolvam disputa sobre direitos indígenas (CF, art. 109, XI) - ou em razão da pessoa - as que devam ser propostas contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais, ou as que uma dessas entidades figure entre os substituídos processuais no pólo ativo (CF, art. 109, I).

Este último ponto merece explicitação. Na ação civil pública, a legitimação ativa é em regime de substituição processual. Versando sobre direitos

transindividuais, com titulares indeterminados, não é possível, em regra, verificar a identidade dos substituídos. Há casos, todavia, em que a tutela de direitos difusos não pode ser promovida sem que, ao mesmo tempo, se promova a tutela de direitos subjetivos de pessoas determinadas e perfeitamente identificáveis. É o que ocorre nas ações civis públicas em defesa do patrimônio público ou da probidade administrativa, cuja sentença condenatória reverte em favor das pessoas titulares do patrimônio lesado. Tais pessoas certamente compõem o rol dos substituídos processuais. Havendo, entre elas, ente federal, fica definida a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

Outras hipóteses de atribuição do Ministério Público Federal para o ajuizamento de ações civis públicas serão configuradas quando, por força do princípio federativo, ficar evidenciado o envolvimento de interesses nitidamente federais, circunstância que, se for o caso, poderá ser contestada pela parte contrária e aferida, inclusive de ofício, em sede jurisdicional.

À luz desse mesmo critério constitucional de repartição de atribuições, caberá ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal o ajuizamento de ações civis públicas residuais, assim consideradas todas as que não estiverem compreendidas no âmbito de atribuições do Ministério Público da União.

6. Suma conclusiva

Em suma, eis o que se pode deixar assentado como conclusões gerais:

- a) o Ministério Público é instituição de caráter nacional de que fazem parte o Ministério Público Federal, com suas várias ramificações, e o Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (CF, art. 128), do que decorre a necessidade de sua organização mediante repartição de atribuições;
- b) no que se refere às atribuições que envolvam o ajuizamento de demandas, a sua repartição entre os vários órgãos do Ministério Público deve guardar compatibilidade com a distribuição da competência dos órgãos do Poder Judiciário, estabelecida pela Constituição;
- c) quando se tratar de demandas sujeitas à jurisdição especializada da União (Justiça do Trabalho e Justiça Eleitoral), sua propositura caberá ao correspondente órgão especializado do Ministério Público da União;
- d) relativamente à Justiça Comum, cumprirá ao Ministério Público Federal promover as demandas de competência da Justiça Federal e ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal as de competência estadual e distrital.
- e) a competência cível da Justiça Federal é definida, como regra, em razão das pessoas *ratione personae*, e não da matéria nele tratada: cabe aos juízes federais “as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal

forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho” (CF, art. 109, I);

f) assim, ressalvadas as exceções assinaladas (causas de falência, acidentes do trabalho e as de competência dos ramos especializados da Justiça da União) e, mais, as dos incisos III (“causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”) e XI (“a disputa sobre direitos indígenas”), o critério constitucional para repartir a competência cível entre Justiça dos Estados e Justiça Federal leva em conta as pessoas que efetivamente figuram na relação processual, e tal critério se aplica também para a ação civil pública;

g) o Ministério Público Federal é órgão da União, e, por isso mesmo, a sua presença na relação processual é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal: caberá a um juiz federal, nessa hipótese, processar e julgar a causa, ainda que seja para dizer que não é o órgão autor, e sim o Estadual, o que tem legitimação ativa para promovê-la;

h) a questão da competência, portanto, é logicamente antecedente à da legitimidade: a existência ou não da legitimação ativa só pode ser decidida pelo juiz considerado competente para a causa;

i) convencendo-se, pelas características da causa, que a sua propositura foge das atribuições do órgão do Ministério Público demandante, cumprirá ao juiz extinguir o processo sem julgamento de mérito, já que terá presente hipótese de ilegitimidade ativa (CPC, art. 267, VI) e não de incompetência;

j) a legitimidade de cada órgão do Ministério Público para a propositura de ação civil pública está diretamente relacionada com o âmbito de suas atribuições, fixadas segundo o princípio constitucional da competência residual: será atribuição do Ministério Público local toda aquela que não estiver conferida, por força de lei ou do sistema, a órgão da União;

l) é atribuição do Ministério Público da União promover, por seu correspondente ramo especializado, além das ações civis públicas que envolvem matéria de competência da Justiça do Trabalho e Eleitoral, todas as que devem ser legitimamente promovidas perante os órgãos Judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais);

m) é também atribuição do órgão especializado do Ministério Público da União promover ações civis públicas que sejam da competência federal em razão da matéria (CF, art. 109, III e XI), ou em razão da pessoa (CF, art. 109, I), bem como as que, por força do princípio federativo, envolvem interesses nitidamente federais, circunstância que, se for o caso, poderá ser contestada pela parte contrária e aferida, inclusive de ofício, em sede jurisdicional.

NOTAS

[1] BENJAMIN. Antônio Herman H.. "A insurreição da aldeia global contro o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor", *apud* "Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação", obra coletiva, coordenação de Edis Milaré, SP, RT, 1995, p. 96.

[2] Voto proferido no RE 195.056-1, relator o Ministro Carlos Velloso, DJ 14.11.2003, p. 18. No mesmo sentido: REsp 58.682, 3ª Turma, Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ de 16.12.96.

[3] Manual de Direito Processual Civil, 8ª ed., vol. 1, São Paulo, Ed. RT, 2003, p. 564.

[4] CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal: Promotor Natural, Atribuições e Conflito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 45.

[5] CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal: Promotor Natural, Atribuições e Conflito, op.cit.*, p. 48

[6] CARNEIRO. Athos Gusmão. (*Jurisdição e Competência*, Saraiva, 128 edição, de 2002, págs. 160/161 e 165/166). No mesmo sentido: CARVALHO, Vladimir Souza. *Competência da Justiça Federal*, 4º ed., Juruá Editora, 2000, págs. 26/27; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *Competência Cível da Justiça Federal*, Saraiva, 1998, págs. 34/35 e 65).

[7] STF, CJ 6866/ES, Tribunal Pleno, Min. Neri da Silveira, DJ de 24/02/89. No mesmo sentido: Ag. Reg. Ag. Instrumento 204619/SP, 2ª T., Ministro Carlos Velloso, DJ de 06/03/98 e CJ 6692/RS, Pleno, Min. Sydney Sanches, DJ de 24/06/88.

[8] CC 39.824, 1ª Seção, julg. em 10.12.2003, rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de, cuja ementa foi a seguinte: "CONFLITO DE COMPETÊNCIA: AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM MOVIDA POR ALUNO CONTRA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR DE SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO. AUTONOMIA. ART. 211 DA CF/88. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. A competência cível da Justiça Federal, estabelecida na Constituição, define-se, como regra, pela natureza das pessoas envolvidas no processo: será da sua competência a causa em que figurar a União, suas autarquias ou empresa pública federal na condição de autora, ré, assistente ou oponente (art. 109, I, a), mesmo que a controvérsia diga respeito a matéria que não seja de seu interesse. Nesse último caso, somente cessará a competência federal quando a entidade federal for excluída da relação processual. 2. Não é da competência federal, e sim da estadual, por isso, a causa em que não figuram tais entidades, ainda que a controvérsia diga respeito a matéria que possa lhes interessar. Nesse último caso, a competência passará à Justiça Federal se e quando uma das entidades federais postular seu ingresso

na relação processual, até porque “compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas” (súmula 150/STJ). 3. No que se refere a mandado de segurança, compete à Justiça Federal processá-lo e julgá-lo quando a autoridade apontada como coatora for autoridade federal, considerando-se como tal também o agente de entidade particular investido de delegação pela União. Nesse último caso, é logicamente inconcebível hipótese de competência estadual, já que, de duas uma: ou o ato é de autoridade (caso em que se tratará de autoridade federal delegada, sujeita à competência federal), ou o ato é de particular, e não ato de autoridade (caso em que o mandado de segurança será incabível), e só quem pode decidir a respeito é o juiz federal (súmula 60/TFR). 4. Os Estados e Municípios gozam de total autonomia para organizar e gerir seus sistemas de ensino (CF, art. 211), e os dirigentes de suas instituições de ensino superior não agem por delegação da União. Por isso, também, que a apreciação jurisdicional de seus atos é da competência da Justiça Estadual. 5. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito da 1ª Vara Cível de Patos de Minas-MG, o suscitante”