

EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.716.095 - RJ (2017/0326733-9)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
EMBARGANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
EMBARGADO : **AUTOPISTA FLUMINENSE S/A**
ADVOGADOS : **CANDIDO RANGEL DINAMARCO - SP091537**
MAURÍCIO GIANNICO - SP172514
SAMUEL MEZZALIRA - SP257984
MARIANA PAOLIELLO DE CASTRO GUIMARÃES
ARMBRUST - SP319330
EMBARGADO : **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES -**
ANTT

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Embargos de Declaração contra acórdão proferido pela Segunda Turma do STJ no Recurso Especial assim ementado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. CONTRATO DE CONCESSÃO. RODOVIA FEDERAL. INGRESSO DA ANTT NA LIDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SÚMULA 150/STJ. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Agravo de Instrumento interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPE/RJ contra decisão proferida pela 1ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes/RJ que reconheceu sua competência para processar e julgar a Ação Civil Pública proposta pelo MPE/RJ contra concessionária de serviço público, bem como a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito.
2. O Ministério Público Estadual ajuizara Ação Civil Pública contra a Autopista Fluminense S/A, objetivando a suspensão da cobrança de pedágio em duas praças de arrecadação situadas dentro do Município de Campos dos Goytacazes, nos quilômetros 40 e 121 da estrada BR-101, até que fossem totalmente cumpridas as determinações previstas no contrato de concessão e no Plano de Exploração da Rodovia.
3. Proposta a ação na Justiça Estadual, por força de decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a manifestação de interesse processual da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a ação foi encaminhada à Justiça Federal, mais precisamente ao Juízo da 1ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes/RJ.
4. O Juízo Federal de Campos dos Goytacazes/RJ proferiu decisão declarando a sua competência para processar e julgar a ACP, determinando a inclusão da

ANTT no feito como litisconsorte passivo e a remessa dos autos ao Ministério Público Federal para eventual ratificação da petição inicial.

5. Os Recursos Especiais interpostos pela concessionária e pela ANTT questionam o capítulo do Acórdão que legitimou a atuação conjunta do MPE/RJ com o MPF, alegando, em breve síntese, que haveria violação ao princípio da *unidade e indivisibilidade do Ministério Público* e que não existiria tutela de direito subjetivo comum do interesse do Estado do Rio de Janeiro e da União que justificasse a atuação compartilhada dos órgãos ministeriais.

AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU ERRO MATERIAL

6. Preliminarmente, constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13.8.2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28.6.2007.

COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

7. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica, nos termos da **Súmula 150/STJ**, para a definição ou não da competência quando do ingresso na lide da União e entidades federais a ela vinculadas ("Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas"). Precedentes: REsp 1.696.777/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/11/2017, DJe 19/12/2017; AgInt no CC 138.008/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 22/3/2017, DJe 27/3/2017; CC 149.906/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 14/12/2016, DJe 19/12/2016.

8. O CPC/2015 disciplinou a fixação da competência nas ações em que se realizou o ingresso na lide da União, suas empresas públicas, autarquias e fundações, ou conselho de administração profissional, na qualidade de parte ou de terceiro interveniente, atribuindo a competência da Justiça Federal, mas permitindo a permanência do processo no juízo onde foi proposta a ação na eventualidade de algum dos pedidos não ser da competência do juízo federal (art. 45). Para os casos em que foi declinada a competência para outro juízo, "*Salvo decisão judicial em sentido contrário, conservar-se-ão os efeitos de decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente*" (art. 64, §4º).

9. O texto constitucional, ao disciplinar o Ministério Público como 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 (art. 127 CF/1988), definiu como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (§1º). No art. 128 da CF/1988, a instituição do Ministério Público é desmembrada em Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o

Superior Tribunal de Justiça

Ministério Público Militar, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e os Ministérios Públicos dos Estados. Já no art. 129 há a descrição das funções institucionais do Ministério Público, cuja aplicação se estende a todos os ramos do *Parquet*.

10. Quanto à definição da atribuição de cada ramo do Ministério Público, o legislador constituinte adotou o critério do interesse jurídico tutelado merecedor da atuação da instituição ministerial. Assim, se a atuação judicial do Ministério Público estiver relacionada à tutela de um bem ou interesse jurídicos pertencentes à União, atrairia a competência da Justiça Federal e, por sua vez, exigiria a atuação do Ministério Público Federal. A *contrario sensu*, caso o bem ou interesse jurídicos tutelados estejam relacionados aos demais entes federativos (Estados, Municípios e Distrito Federal), caberia, a princípio, ao respectivo Ministério Público Estadual ou do Distrito Federal a atribuição de atuar nas ações processadas perante as respectivas Justiças Estaduais e do Distrito Federal.

11. Em resumo, o Ministério Público está dividido em diversos ramos, cada um deles com suas próprias atribuições e que encontra paralelo na estrutura do próprio Judiciário. O Ministério Público Federal tem atribuição para atuar quando existir interesse federal envolvido, considerando-se como tal um daqueles abarcados pelo art. 109 da Constituição Federal, que estabelece a competência da Justiça Federal (REsp 1.513.925/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2017, DJe 13/9/2017).

12. A consulta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça demonstra que a regra de ouro para definição da atribuição do órgão ministerial, levando em conta o interesse jurídico tutelado ou o juízo onde tramita a ação, não tem sido seguida (com razão) de forma absoluta. Precedentes: RE 985.392 RG, rel. Ministro Gilmar Mendes, j. 26-5-2017, P, DJE de 10-11-2017, Tema 946; Rcl 7.101, rel. Ministro Cármen Lúcia, j. 24-2-2011, P, DJE de 9-8-2011; Rcl 9.327 AgR, rel. Ministro Dias Toffoli, j. 23-5-2013, P, DJE de 1º-8-2013.

13. Casos há que, não obstante a ação tramite na Justiça Federal, é possível a atuação do Ministério Público Estadual, a exemplo das Ações Cíveis Públicas que buscam a tutela de direitos difusos e coletivos que afetam determinada região ou cuja competência para a execução dos serviços públicos seja de atribuição concorrente da União, Estados e Municípios, como nos serviços de saúde e educação.

14. Sempre que a defesa do interesse público recomendar, deve ser reconhecida a possibilidade da atuação conjunta dos órgãos do Ministério Público, em litisconsórcio facultativo, nos termos da própria previsão do art. 5º, §5º, da Lei 7.347/1985 que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (*Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) § 5.º 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*). Precedentes: REsp 382.659/RS, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 2/12/2003, DJ 19/12/2003, p. 322; REsp 1.254.428/MG, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Terceira Turma, julgado em 2/6/2016, DJe 10/6/2016; REsp 1.444.484/RN, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/9/2014, DJe 29/9/2014.

Superior Tribunal de Justiça

15. Entendo que a definição do órgão do Ministério Público com atribuições para atuar em ações judiciais deve ser analisada caso a caso, tendo em vista a matéria discutida e os interesses públicos envolvidos.

16. No caso ora analisado deve ser ratificada não somente a competência da Justiça Federal, mas fixada a atribuição exclusiva do Ministério Público Federal para atuar na Ação Civil Pública, sem prejuízo da cooperação institucional do Ministério Público Estadual no âmbito administrativo quanto ao eventual fornecimento de elementos de prova que contribuam para a solução da lide. Observa-se que no caso sob análise a atividade investigativa que resultou no ajuizamento da Ação Civil Pública foi realizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de suspender a cobrança de pedágio nas duas praças de arrecadação situadas dentro do território do Município de Campos dos Goytacazes (Km 40 e Km 121), na BR-101, até que sejam totalmente cumpridas as determinações previstas no contrato de concessão e no plano de exploração da rodovia federal. Tratando-se de rodovia federal e de investigação relacionada a eventuais falhas encontradas na execução de serviço público concedido pela União a particulares, através de agência reguladora federal, inegavelmente a competência para processar e julgar a causa deve ser fixada na Justiça Federal (art. 109 da CF/1988), por se tratar de um serviço e de bem público da União.

17. Da mesma forma, deve ser atribuída exclusivamente ao Ministério Público Federal a legitimidade *ad causam* para atuar na defesa dos interesses coletivos e dos usuários do serviço público concedido, considerando o bem juridicamente tutelado (serviços executados em rodovia federal) pertencer à União, sem que seja identificado interesse jurídico imediato que possa justificar a atuação em conjunto do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em litisconsorte ativo. Nos casos em que a Ação Civil Pública busca tutelar bem ou serviços públicos da União, como nos serviços de concessão de rodovias federais, serviços de telefonia, etc., há de ser reconhecida a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito como substituto processual dos interesses da coletividade (usuários do serviço público concedido). Precedente: AgRg no REsp 976.896/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 6/10/2009, DJe 15/10/2009.

18. Sobre outra perspectiva, o ingresso no feito da União ou de autarquia federal (agência reguladora - ANTT) além de atrair a competência da Justiça Federal, confere legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a causa. Precedentes: REsp 1.696.777/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/11/2017, DJe 19/12/2017; REsp 883.196/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 26/8/2008, DJe 8/10/2008; MC 9.275/AM, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 7/4/2005, DJ 23/5/2005, p. 148.

19. Recursos Especiais providos para reconhecer a competência da Justiça Federal e a exclusividade da legitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal para atuar na Ação Civil Pública.

O MPE/RJ argumenta a existência de contradição no acórdão quando "reconhece expressamente a possibilidade de participação conjunta do Ministério Público

Superior Tribunal de Justiça

Estadual e Federal em litisconsórcio facultativo nos feitos que tramitem na Justiça Federal, em razão da existência de norma autorizadora (art. 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/1985), se contradiz ao decidir por afastar a legitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no caso concreto, partindo da premissa de que a competência federal e a presença do interesse da União, por si só seriam suficientes para que fosse afastada a legitimidade do Ministério Público Estadual para atuar no presente feito."

É o relatório.



EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.716.095 - RJ (2017/0326733-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Embargos de Declaração contra acórdão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça que deu provimento aos Recursos Especiais da ANTT e da concessionária para reconhecer a competência da Justiça Federal e a exclusividade da legitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal para atuar na Ação Civil Pública.

Trata-se, na origem, de Agravo de Instrumento interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPE/RJ à decisão proferida pela 1ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes/RJ que reconheceu sua competência para processar e julgar a Ação Civil Pública proposta pelo MPE/RJ contra concessionária de serviço público, bem como a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito.

O Ministério Público Estadual, ora embargante, ajuizara Ação Civil Pública contra a Autopista Fluminense S/A, objetivando a suspensão da cobrança de pedágio em duas praças de arrecadação situadas dentro do Município de Campos dos Goytacazes, nos quilômetros 40 e 121 da estrada BR-101, até que fossem totalmente cumpridas as determinações previstas no contrato de concessão e no Plano de Exploração da Rodovia.

Proposta a ação na Justiça Estadual, por força de decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a manifestação de interesse processual da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a ação foi encaminhada à Justiça Federal, mais precisamente ao Juízo da 1ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes/RJ.

O Juízo Federal de Campos dos Goytacazes/RJ proferiu decisão declarando sua competência para processar e julgar a ACP, determinando a inclusão da ANTT no feito como litisconsorte passivo e a remessa dos autos ao Ministério Público Federal para eventual ratificação da petição inicial, declarando, ainda, nulos todos os atos praticados na Justiça Estadual, à exceção da decisão que ordenou a citação.

Superior Tribunal de Justiça

Houve interposição de Agravo de Instrumento pelo MP do Estado do Rio de Janeiro contra tal decisão do juízo federal. O TRF deu provimento parcial ao recurso, em acórdão assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RODOVIA FEDERAL. CONCESSÃO. PEDÁGIO. ANTT. INTERESSE JURÍDICO. JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE DO MPE. ATOS INSTRUTÓRIOS PRATICADOS PELA JUSTIÇA ESTADUAL. VALIDAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL.

1- Cuida-se de agravo de instrumento objetivando a reforma da decisão exarada na ação civil pública, que, dentre outras providências, declarou a competência do Juízo para processar e julgar o feito.

2 - É possível a atuação em conjunto do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual no polo ativo da ação civil pública porque o deslocamento da competência para a Justiça Federal, em decorrência da entrada da ANTT na lide, não tem o condão de tornar inútil a atividade investigatória desenvolvida pelo MPE, tampouco não impede que seus atos sejam referendados pelo MPF, o qual também passa a ter legitimação ativa.

3 - A manifestação da ANTT tem respaldo no efetivo interesse de natureza jurídica econômica, eis que a ela cabe o exercício e a representação do Poder Concedente quando da formalização de contrato de concessão, tudo na forma da Lei nº 10.233/01.

4- Em uma eventual procedência do pedido inaugural, o contrato sofreria consequências em seu bojo, motivo pelo qual se justifica a presença da autarquia como parte no polo passivo da ação. Precedente deste Tribunal.

5 - Quanto aos atos produzidos no Juízo Estadual em momento anterior à decisão que confirmou a competência da Justiça Federal, considero válidos apenas os atos de natureza meramente instrutória, seja porque até então não havia reconhecimento da existência de interesse jurídico da ANTT em relação à causa em julgamento, seja porque, em homenagem aos princípios da economia processual e da instrumentalidade das formas, tais atos são passíveis de aproveitamento.

6 - Agravo de instrumento parcialmente provido.

Os Recursos Especiais interpostos pela concessionária e pela ANTT questionam o capítulo do acórdão que legitimou a atuação conjunta do MPE/RJ com o MPF, alegando, em breve síntese, que haveria violação ao princípio da unidade e indivisibilidade do Ministério Público e que não existiria tutela de direito subjetivo comum do interesse do Estado do Rio de Janeiro e da União que justificasse a atuação compartilhada dos órgãos ministeriais (violação dos arts. 4º da Lei 75/1993, 1º, parágrafo único, da Lei 8.625/1993 e 5º, § 5º, da

Superior Tribunal de Justiça

Lei 7.347/1985).

Esta Segunda Turma, por meio do acórdão ora embargado, deu provimento aos Recursos Especiais e reconheceu a atribuição exclusiva do Ministério Público Federal para atuar na Ação Civil Pública cujo bem jurídico tutelado é da União (serviços concedidos executados em rodovia federal), abrindo a possibilidade da **cooperação institucional com o MPE/RJ no âmbito administrativo**. Seguem trechos da decisão colegiada questionada:

Casos há que, não obstante a ação tramite na Justiça Federal, é possível a atuação do Ministério Público Estadual, a exemplo das Ações Civis Públicas que buscam a tutela de direitos difusos e coletivos que afetam determinada região ou cuja competência para a execução dos serviços públicos seja de atribuição concorrente da União, Estados e Municípios, como nos serviços de saúde e educação.

Sempre que a defesa do interesse público recomendar, deve ser reconhecida a possibilidade da atuação conjunta dos órgãos do Ministério Público, em litisconsórcio facultativo, nos termos da própria previsão do art. 5º, §5º, da Lei 7.347/1985 que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (*Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) § 5.º 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*).

Nesse sentido:

(...)

Entendo que a definição do órgão do Ministério Público com atribuições para atuar em ações judiciais deve ser analisada caso a caso, tendo em vista a matéria discutida e os interesses públicos envolvidos.

No caso ora analisado deve ser ratificada não somente a competência da Justiça Federal, mas fixada a **atribuição exclusiva do Ministério Público Federal para atuar na Ação Civil Pública, sem prejuízo da cooperação institucional do Ministério Público Estadual no âmbito administrativo quanto ao eventual fornecimento de elementos de prova que contribuam para a solução da lide**.

Observa-se que no caso sob análise a atividade investigativa que resultou no ajuizamento da Ação Civil Pública foi realizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de suspender a cobrança de pedágio nas duas praças de arrecadação situadas dentro do território do Município de Campos dos Goytacazes (Km 40 e Km 121), na BR-101, até que sejam totalmente cumpridas as determinações previstas no contrato de concessão e no plano de exploração da rodovia federal.

Tratando-se de **rodovia federal** e de investigação relacionada a eventuais falhas encontradas na execução de **serviço público concedido pela União** a particulares, através de **agência reguladora federal**, **inegavelmente a competência para processar e julgar a causa deve ser fixada na Justiça Federal** (art. 109 da CF/1988), **por se tratar de um serviço e de bem público**

da União.

Da mesma forma, deve ser atribuída exclusivamente ao Ministério Público Federal a legitimidade *ad causam* para atuar na defesa dos interesses coletivos e dos usuários do serviço público concedido, considerando o bem juridicamente tutelado (serviços executados em rodovia federal) pertencer à União, sem que seja identificado interesse jurídico imediato que possa justificar a atuação em conjunto do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em litisconsorte ativo.

Ofertou o MP do Estado do Rio de Janeiro, então, os presentes Embargos de Declaração, em suma apontando contradição no acórdão desta Turma julgadora, na medida em que a decisão reconhece expressamente a possibilidade de participação conjunta do Ministério Público Estadual e Federal em litisconsórcio facultativo nos feitos que tramitem na Justiça Federal, em razão da existência de norma autorizadora (art. 5º, § 5º, da Lei 7.347/1985), mas contraditoriamente afirma a ilegitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no caso concreto.

Os Aclaratórios merecem prosperar, haja vista contradição do aresto embargado, o que autoriza a insurgência na forma do art. 1.022 do CPC/2015.

De fato, o aresto embargado reconhece expressamente a possibilidade de participação conjunta do Ministério Público Estadual e Federal em litisconsórcio facultativo nos feitos que tramitem na Justiça Federal, em virtude da existência de norma autorizadora (art. 5º, § 5º, da Lei 7.347/1985). Assim, verifica-se a existência da legitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no caso concreto.

Esclareça-se que a verificação da competência federal e da presença do interesse da União não afastam a legitimidade do Ministério Público Estadual para atuar no presente feito.

Nota-se que a propositura de Ação Civil Público pelo MPE na Justiça Estadual, posteriormente, transferida para a Justiça Federal, não exclui sua atribuição legal, mas se transmuda para a possibilidade de legitimação conjunta com o Ministério Público Federal, autorizando sua coparticipação, inclusive, para os atos de instrução processual.

Não se trata litisconsórcio necessário, mas de facultativo. Isso porque, embora a atribuição primária para atuação na Justiça Federal seja do Ministério Público Federal, não

Superior Tribunal de Justiça

se exclui a possibilidade de o *Parquet* Estadual atuar em parceria processual.

Seria contraditório, aliás, autorizar o Ministério Público Federal a se litisconsorciar com órgãos que não têm os seus mesmos fins institucionais (DPU, Associações, etc.), na forma do art. 5º, § 2º, da Lei 7.347/1985, e não poder fazê-lo com órgão distinto (MP Estadual), mas com muito maior similitude institucional.

Ademais, é plenamente reconhecida a possibilidade de litisconsórcio entre os "Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos" tutelados pela Ação Civil Pública (art. 5º, § 5º, da Lei 7.347/1985), o que repele, ante a especialidade da normativa, a equivocada interpretação da ANTT e da concessionária, no sentido de estarem violadas as regras da indivisibilidade e unicidade do Ministério Público (art. 4º da Lei 75/1993 e art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.625/1993).

Neste norte tem se orientado o STF: “se reconhece a legitimidade ativa do Ministério Público Estadual para a propositura de ações civis públicas perante a Justiça Federal nas hipóteses em que há litisconsórcio facultativo em virtude da comunhão entre interesses federais e estaduais” (RE 609.818 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, publicado em DJe-128 Public 16/6/2017).

No mesmo sentido:

Recurso extraordinário.

2. Repercussão Geral. Reconhecimento. Reafirmação da jurisprudência dominante.

3. Constitucional. Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Legitimidade para postular perante o STF e o STJ.

4. Preliminares. Argumentos do Ministério Público Estadual não considerados pelo STJ, e embargos de declaração não conhecidos. A falta de prequestionamento e a intempestividade do recurso extraordinário decorreriam da recusa do Tribunal em conhecer das razões do MPE. A legitimidade do MPE depende da interpretação das regras constitucionais sobre o Ministério Público art. 127, § 1º, e art. 128, art. 129, CF. Questão que prescinde da apreciação de matéria de fato. Preliminares rejeitadas.

5. Repercussão geral. A avaliação da legitimidade dos Ministérios Públicos dos Estados para pleitear perante o STF e o STJ é relevante dos pontos de vista político, jurídico e social. Repercussão geral reconhecida.

6. Legitimidade de MPE para postular no STF e no STJ. Os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios podem postular diretamente no STF e no STJ, em recursos e meios de impugnação oriundos de processos nos quais o ramo Estadual tem atribuição para atuar.

Superior Tribunal de Justiça

Precedentes.

7. Jurisprudência consolidada do STF no sentido da legitimidade do MPE. Reafirmação de jurisprudência. Precedentes: Rcl 7.358, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 24.2.2011; MS 28.827, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 28.8.2012; RE-QO 593.727, Rel. Min. Cezar Peluso, Redator para acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno j. 21.6.2012; ARE- ED-segundos 859.251, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 22.10.2015.

8. Fixação de tese: Os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal têm legitimidade para propor e atuar em recursos e meios de impugnação de decisões judiciais em trâmite no STF e no STJ, oriundos de processos de sua atribuição, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal.

9. Caso concreto. Legitimidade do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul para oferecer razões e embargos de declaração em habeas corpus afastada pelo STJ. Cassação da decisão.

10. Recurso extraordinário a que se dá provimento. Determinação de retorno dos autos ao STJ, para que prossiga no julgamento do habeas corpus, considerando as razões do MPRS.

(RE 985.392 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25/5/2017, processo eletrônico repercussão geral - mérito Dje-256 Divulg. 9-11-2017 Public. 10-11- 2017).

A discussão acerca da possibilidade de atuação do Ministério Público Estadual perante a Justiça Federal circunscreve-se ao campo da atribuição, portanto a um dos pressupostos para o regular desenvolvimento processual, não se confundindo com o conceito de legitimidade, pertinente às condições da ação. A única norma que dispõe genericamente sobre tudo o que o Ministério Público pode/deve (tem legitimidade para) fazer é a Constituição Federal. As demais normativas apenas a regulamentam, organizando o seu atuar em compartimentos (federais ou estaduais, e, por derivação, entre cada um de seus órgãos de atuação), acrescentando-lhe tão somente funções que não lhe sejam incompatíveis.

O poder de agir do Ministério Público, ou seja, sua legitimidade para atuar, decorre das normas constitucionais inerentes à instituição e seus regramentos infraconstitucionais. Havendo legitimidade, deve-se verificar qual órgão deve fazê-lo, isto é, qual órgão tem atribuição. A Constituição Federal silenciou sobre a legitimidade específica de cada segmento do Ministério Público, cometendo ao legislador ordinário os critérios de distribuição da atribuição de seus órgãos, como se infere dos seus artigos 128, § 5º, e 129.

Em consequência, a análise da possibilidade de atuação de um determinado

órgão de execução ministerial estadual, perante a Justiça Federal, circunscreve-se à verificação de suas funções contidas nas leis complementares que o regem.

Indispensável salientar que a Ação Civil Pública, por seus legitimados, constitui verdadeira guardiã das causas sociais que necessitam de apreciação pelo Judiciário. Suas normas, dessarte, nunca poderão ser interpretadas de maneira restritiva, mas, ao contrário, sempre com um viés ampliativo, exigido por seu conteúdo social e histórico. Nesse contexto se situa a atuação do Ministério Público, um dos legitimados ativos dessa ação coletiva.

Vale colacionar jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que sustenta a tese ora defendida:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, ESTADUAL E DO TRABALHO. ARTIGO 5º, § 5º, DA LEI N. 7.347/1985. COMUNHÃO DE DIREITOS FEDERAIS, ESTADUAIS E TRABALHISTAS.

1. Nos termos do artigo 5º, § 5º, da Lei n. 7.347/1985: "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. À luz do art. 128 da CF/88, o Ministério Público abrange: o Ministério Público da União, composto pelo Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e os Ministérios Públicos dos Estados.

3. Assim, o litisconsórcio ativo facultativo entre os ramos do MPU e os MPs dos Estados, em tese, é possível, sempre que as circunstâncias do caso recomendem, para a propositura de ações civis públicas que visem à responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, à ordem econômica e urbanística, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, inclusive de natureza trabalhista.

4. No caso, além de visar o preenchimento de cargos de anestesiólogos, em caráter definitivo, junto ao Complexo Hospitalar Universitário, mediante a disponibilização de vagas pela Administração Federal, e a possível intervenção do CADE, a presente demanda objetiva, também, o restabelecimento da normalidade na prestação de tais serviços no Estado do Rio Grande do Norte, em virtude da prática de graves infrações à ordem econômica, com prejuízo ao consumidor, à livre concorrência, domínio de mercado relevante, aumento arbitrário de preços, exercício abusivo de posição dominante, cartelização e terceirização ilícita de serviço público essencial.

5. A tutela dos direitos transindividuais de índole trabalhista encontra-se consubstanciada, no caso em apreço, pelo combate de irregularidades

trabalhistas no âmbito da Administração Pública (terceirização ilícita de serviço público), nos termos da Súmula n. 331 do TST, em razão da lesão a direitos difusos, que atingem o interesse de trabalhadores e envolve relação fraudulenta entre cooperativa de mão de obra e o Poder Público, além de interesses metaindividuais relativos ao acesso, por concurso público, aos empregos estatais.

6. Dessa forma, diante da pluralidade de direitos que a presente demanda visa proteger, quais sejam: direitos à ordem econômica, ao trabalho, à saúde e ao consumidor, é viável o litisconsórcio ativo entre o MPF, MPE e MPT.

7. Recurso especial provido. (REsp 1.444.484/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 29/9/2014)

Ademais, *in casu* – como foi bem afirmado no acórdão da origem – há manifesto interesse concorrente do Ministério Público Estadual na demanda, tendo em vista os impactos do seu desfecho na efetividade da tutela dos direitos dos usuários do serviço público concedido (direito dos consumidores). Inclusive, por isso, toda a investigação, e até mesmo a propositura da ação, teve início perante a Justiça Estadual.

Assim, a conclusão alcançada pelo Tribunal de origem, – de admitir a atuação em conjunto do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no polo ativo da Ação Civil Pública – está em consonância com a lei e a jurisprudência das Cortes Superiores.

Por todo o exposto, diante do reconhecimento da contradição apontada no acórdão recorrido, **acolhem-se os Embargos de Declaração, com efeitos infringentes, consequentemente negando-se provimento aos Recursos Especiais e mantendo-se o acórdão da origem.**

É o Voto.