

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

BERNARDO MEYER CABRAL MACHADO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA
FEDERAL: uma análise da atuação ministerial na tutela coletiva como elemento fixador
da competência jurisdicional**

Juiz de Fora

2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

BERNARDO MEYER CABRAL MACHADO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA
FEDERAL: uma análise da atuação ministerial na tutela coletiva como elemento fixador
da competência jurisdicional**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Araújo Passos.

Juiz de Fora

2014

MACHADO, Bernardo Meyer Cabral.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A
COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL: uma análise da
atuação ministerial na tutela coletiva como elemento fixador da
competência jurisdicional / Bernardo Meyer Cabral Machado, Juiz
de Fora: [s.n.], 2014.

49 p.

Orientadora: Aline Araújo Passos
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade
Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2014.

1. Direito Processual Civil. 2. Processo coletivo. 3. Ministério Público Federal. 4. Competência.
- I. Araújo Passos, Aline, orient. II. Título.

BERNARDO MEYER CABRAL MACHADO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA
FEDERAL: uma análise da atuação ministerial na tutela coletiva como elemento fixador
da competência jurisdicional**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: _____ de _____ de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Aline Araújo Passos – Orientadora

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Ms. Márcio Carvalho Faria

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Ms. Karol Araújo Durço

Universidade Federal de Juiz de Fora

À Deus, aos meus pais, José Eduardo e Tereza Cristina, aos meus avós, Aloísio e Célia, e ao meu irmão Felipe, aos quais dedicarei todas minhas conquistas, pois nunca deixaram de emvidar esforços para que tudo se tornasse possível e real de ser concretizado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos mestres da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora com os quais convivi e aprendi ao longo desses cinco anos. Agradeço à professora Aline Araújo Passos, pela orientação nesse trabalho e conhecimento a mim transmitido e pelo saudável convívio na rotina da Faculdade. Ao meu amigo e mestre, professor Márcio Carvalho Faria, por avivar em mim o gosto pelo Direito Processual Civil. Aos meus amigos de fora e da Faculdade de Direito, em especial, ao Ariel Cunha e à Cristiana Baptista, pelas inúmeras conversas e auxílios.

“[...] não existe efetivamente Estado Democrático de Direito sem instrumentos eficazes de tutela dos interesses e direitos coletivos. Somente haverá a transformação da realidade social com a real implementação do Estado Democrático de Direito, quando for possível a proteção e a efetivação dos direitos primaciais da sociedade.”

Gregório Assagra de Almeida

RESUMO

O presente trabalho buscará delinear os critérios de fixação de competência quando o Ministério Público Federal está presente no processo coletivo, buscando de um lado demarcar a competência da Justiça Federal, e de outro tornar efetiva a atuação do *Parquet* ante a relevância dos direitos coletivos na sociedade moderna. A partir de estudo bibliográfico e jurisprudencial, é traçado a competência da Justiça Federal, exposto o paralelismo entre a distribuição dos órgãos ministeriais e a estrutura do Poder Judiciário e demonstrado a importância da atuação ministerial na defesa de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Desse modo, perquire-se a possibilidade de o *Parquet* Federal demandar perante a Justiça Estadual. Assim, através da presente pesquisa, conclui-se que a simples presença do Ministério Público Federal no polo ativo de uma ação coletiva não é suficiente para se fixar a competência da Justiça Federal, podendo aquele órgão atuar perante a Justiça Estadual a fim de concretizar a proteção aos direitos transindividuais.

Palavras-chave: Direito Processual Civil. Processo coletivo. Ministério Público Federal. Competência.

ABSTRACT

This paper aims to outline the criteria for determining jurisdiction when federal prosecutors is present in the collective process, looking from side to demarcate the jurisdiction of the federal courts and others become effective Parquet compared the performance of the relevance of collective rights in society modern. From literature and case-study is plotted jurisdiction of the federal courts exposed the parallelism between the distribution of ministerial bodies and the structure of the judiciary, and demonstrated the importance of the ministerial role in advocacy and diffuse, collective and individual interests homogeneous. Thus, perquire the possibility of the Federal Parquet sue before the State Court. Through this study, it is concluded that the mere presence of the Federal Public Ministry in a class action is not sufficient to establish the jurisdiction of the Federal Court, that body may practice before the state courts in order to achieve protection of the rights transindividual.

Keywords: Civil procedural law. Collective process. Federal Public Ministry. Competence.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O MINISTÉRIO PÚBLICO	12
2.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
2.2	O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA	13
2.2.1	Do período posterior a Constituição Imperial de 1824	14
2.2.2	Da consolidação estabelecida pela Constituição Federal de 1988	16
3	A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA JURISDICIONAL	19
3.1	CONSIDERAÇÕES GERAIS: JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA	19
3.2	ELEMENTOS FIXADORES DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL	21
3.2.1	Causas do inciso I do artigo 109, Constituição Federal de 1988	21
3.2.2	Seria o Ministério Público Federal um órgão da União, para fins de aplicação do artigo 109, I da CF/88?	23
4	DA POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA JUSTIÇA ESTADUAL	31
4.1	O PARALELISMO ENTRE A ESTRUTURA JUDICIÁRIA E OS RAMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	34
4.1.1	Do princípio federativo como limitador da atuação do Ministério Público Federal na Justiça Estadual	34
4.2	A RELEVÂNCIA DA TUTELA COLETIVA E DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA DEFESA DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS	38
5	CONCLUSÃO	42
	REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público ampliou consideravelmente suas funções institucionais, tornando-se importante defensor dos direitos transindividuais. Tal missão já era prevista anteriormente, por exemplo, pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), mas, indubitavelmente, essa atribuição foi alargada e ganhou ainda mais relevo com assento expresso no texto constitucional.

De fato, é patente e notória a grande importância da atuação ministerial em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo destacado como o principal legitimado ativo no processo coletivo comum. Essa afirmação pode ser feita ante à verificação das inúmeras ações civis públicas ajuizadas pelo *Parquet*, haja vista o predomínio de sua iniciativa na defesa dos interesses massificados, revelando o Ministério Público como a instituição mais atuante no âmbito da tutela coletiva. Essa intensidade da atuação do *Parquet* no âmbito da defesa dos direitos coletivos *lato sensu* é motivada, especialmente, pela possibilidade de instauração do inquérito civil (art. 8º, §1º, Lei nº 7.347/85), o qual favorece a colheita de informações e provas que fundamentarão, eventualmente, futura ação civil pública.

Nesse sentido, o Ministério Público Federal, órgão integrante do Ministério Público da União (artigo 128, inciso I, “a”, da CF/88), surge como autêntico defensor desses novos direitos, notadamente os relativos ao patrimônio público e ao meio ambiente. A título de exemplo, recente estudo da Organização das Nações Unidas (ONU) apontou o *Parquet* Federal como grande responsável pela luta contra o desmatamento no Brasil¹.

Diante desse contexto, eleva-se importante problemática acerca da competência jurisdicional para o processamento e julgamento das inúmeras ações coletivas ajuizadas pelo Ministério Público Federal.

Não abordaremos outras questões, igualmente controversas, relativas à competência, pois a ênfase do estudo se restringirá a análise dos critérios que dizem respeito à competência de jurisdição.

O presente trabalho buscará analisar se a simples presença do *Parquet* Federal no polo ativo de uma ação civil pública seria suficiente para determinar a competência da Justiça Federal. Por outro lado, investigaremos a possibilidade de atuação do Ministério Público

¹ UNION OF CONCERNED SCIENTISTS (UNC), Deforestation Success Stories: Tropical nations where forest protection and reforestation policies have worked. Disponível em: <http://www.ucsusa.org/global_warming/solutions/stop-deforestation/deforestation-success-stories.html>. Acesso em: 03 jun. 2014.

Federal na Justiça Estadual, com o fim de defender efetivamente os interesses massificados.

A solução desse questionamento desponta de maneira relevante, uma vez que, como visto, é crescente e significativa a atuação do *Parquet* Federal na tutela coletiva, atuação esta que muitas vezes fica comprometida por discussões acerca da competência jurisdicional que retardam a análise do mérito e, por consequente, obstaculizam o alcance do direito material objeto da ação. Do mesmo modo, nota-se um grande número de ações coletivas movidas pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal em situações que, *a priori*, não se encaixam em nenhuma das hipóteses determinantes da competência da jurisdição federal, além do fato de inexistir regra legal que fixe a competência jurisdicional quando presente o Ministério Público Federal no polo ativo de uma ação civil pública.

Sendo assim, imprescindível apontar três questões de extrema relevância que irão nortear o trabalho. A primeira diz respeito à ausência de previsão na Constituição Federal da presença do Ministério Público Federal entre as pessoas que provocam a fixação da competência da Justiça Federal.

O segundo ponto encontra-se na impossibilidade de se entender o *Parquet* Federal como órgão da União, como advoga parte da doutrina e da jurisprudência. Nesse diapasão, buscaremos analisar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, cada vez mais consolidado no sentido de determinar a competência da Justiça Federal se presente o Ministério Público Federal como autor de uma ação civil pública, por entender que o *Parquet* seria um órgão da União, enquadrando-se, portanto, no critério *ratione personae* previsto no artigo 109, inciso I da Carta da República. Para tanto, exporemos a evolução história da instituição no Brasil e a mudança em seu perfil, demonstrando que ao longo dos anos e das Constituições da República o *Parquet* foi adquirindo considerável e fundamental independência e autonomia em relação a outros Poderes, fatores necessários para o efetivo desempenho do órgão na adequada tutela dos novos direitos.

A terceira e última questão reside na afinidade entre determinado ramo do Ministério Público e a respectiva jurisdição, estabelecida na própria Constituição Federal de 1988, de modo que a Justiça Federal seria a jurisdição correspondente para atuação do Ministério Público Federal. Todavia, demonstraremos que tal compatibilidade, apesar de lógica e relevante, não pode ser absoluta, isto é, nem sempre a simples presença do *Parquet* Federal no polo ativo da ação determinará a competência para esta ser processada e julgada por um magistrado federal.

Nessa seara, inquirimos a possibilidade de atuação do Ministério Público Federal na Justiça Estadual, quando for autor de uma ação coletiva, de modo a garantir a concreta e real

proteção aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, dada a relevância destes e a essencialidade da atuação ministerial para assegurar o respeito a estes direitos.

Em suma, almeja esta pesquisa compreender a competência da Justiça Federal conforme pensado pelo legislador constituinte, especificamente em relação ao artigo 109, inciso I, da Carta da República, buscando afastar o Ministério Público Federal da abrangência do termo “União” expresso na citada norma constitucional. Salienta-se que teremos sempre como norte a atuação do *Parquet* Federal no processo coletivo como autor, tendo em vista a relevância dos direitos a serem protegidos e o fato de ser essa discussão mais corriqueira na atuação ministerial.

Em outras palavras, o presente trabalho buscará delinear os critérios de fixação de competência quando o Ministério Público Federal está presente na tutela coletiva, buscando de um lado demarcar a competência da Justiça Federal, e de outro tornar efetiva a atuação do *Parquet* ante à relevância dos direitos coletivos na sociedade moderna.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Grande controvérsia existe acerca da origem do Ministério Público como instituição, porém é necessário tecermos alguns apontamentos no que tange às raízes históricas do *Parquet*, haja vista que a história se torna imprescindível para entendermos a evolução dessa instituição e sua consolidação no Estado Democrático de Direito.

É certo que a doutrina, quase que unanimemente, defende o nascedouro francês do *Parquet*, pois somente na França teria apresentado caráter de continuidade² e onde, pela primeira vez, passou-se a dispor expressamente sobre os procuradores do rei³, através das Ordenanças de 1302 de Felipe IV, embora estivessem apenas encarregados da defesa judicial dos interesses do soberano.

Na complexa empreitada de apontar exatamente o embrião do *Parquet*, alguns autores encontram no Egito, há mais de 4.000 anos a. C., um corpo de funcionários reais, chamados de *magiaí*, os quais teriam atribuições semelhantes às dos promotores e procuradores dos dias de hoje⁴. Há quem defenda, ainda, como antecessor dos atuais promotores os *procuratores ceasaris*, incumbidos apenas de defender o patrimônio do imperador.

Igualmente, certos doutrinadores mencionam a origem na Grécia, ao passo que outros defendem o primórdio da instituição na Idade Média.

Em que pesem esses registros referentes à antiguidade clássica e a Idade Média, resta clarividente que, de fato, o embrião do Ministério Público não se encontra na Grécia, Roma ou Idade Média, pois sempre as funções eram exercidas na defesa judicial dos interesses privados do soberano. Conquanto exista certa similaridade entre as funções exercidas nessa época com as atribuições do *Parquet* atualmente, aquelas, porém, eram desempenhadas por pessoas que não integravam uma estrutura organizada, como hoje se apresenta o Ministério Público.

A consolidação do *Parquet* somente acontece quando se inicia o afastamento de interesses meramente particulares do soberano ou dos senhores feudais, passando-se a tutelar

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 587.

³ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

⁴ Dentre as incumbências dos *magiaí*, as quais equivaleriam as funções dos promotores atuais, cite-se: “I – É a língua e os olhos do rei; II – Castiga os rebeldes, reprime os violentos, protege o cidadão pacífico; III – Faz ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais em cada caso; e, IV – Toma parte nas instruções para descobrir a verdade”.

interesses que aproveitam a uma coletividade.

O primeiro passo apontando pela doutrina em sua ampla maioria para se edificar a instituição é a estruturação de um corpo de funcionários organizados na França, dispostos legalmente a partir das *Ordonnance* de Felipe IV, e dotados da vitaliciedade a partir de um decreto francês de 1690.

A despeito de se precisar o nascimento do *Parquet* no século XIV, é somente após a Revolução Francesa de 1789 que o Ministério Público passa a se destacar como instituição organizada, estruturada e dotada de garantias.

Nas lições de Hugo Nigro Mazzili⁵, “a Revolução Francesa estruturou mais adequadamente o Ministério Público enquanto instituição, ao conferir garantia aos seus integrantes [...]”.

Demonstrada as raízes históricas do *Parquet*, bem como a grande divergência em se definir a origem exata da instituição, passa-se a analisar a evolução histórica do Ministério Público no Brasil, por se apresentar de enorme relevância para o desdobramento do presente trabalho.

2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Não há como descurar a enorme influência de Portugal e do direito lusitano no Brasil até o fim do século XIX, haja vista a essência de nossa colonização e a vigência do direito português no período colonial.

Já nessa época, fazia-se menção à figura do Promotor, notadamente através das Ordenações Afonsinas (1446-1447), as Ordenações Manuelinas (1521), e as Ordenações Filipinas (1603) e demais derivações legislativas oriundas da Coroa Portuguesa.

No entanto, não obstante a importância histórica do célebre período, buscaremos dar ênfase à evolução do Ministério Público no período pós-colonial, no qual se passou a organizar o Estado Brasileiro e a elaborar um ordenamento jurídico interno, especialmente a partir da Constituição Imperial de 1824.

É desse ponto em diante que demonstraremos as mudanças ocorridas no *Parquet*, oriundas das diversas legislações produzidas até a Constituição Federal de 1988.

⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 1.

2.2.1 Do período posterior a Constituição Imperial de 1824

A Constituição do Império de 1824 sequer fazia referência expressa ao Ministério Público como instituição, somente se iniciando a sistematização do *Parquet* com o Código de Processo Penal Imperial de 1832.

Todavia, apenas após a Proclamação da República, que surge o Ministério Público estruturalmente organizado, sistematizado para efetivar todas ações que lhe eram atribuídas. Cumpre consignar que a Constituição de 1891 também não mencionou expressamente o Ministério Público, porém apenas fez referência indireta à escolha do Procurador-Geral da República e lhe conferiu atribuição para propor a revisão criminal *ex officio*.

Na verdade, foi a partir do Decreto nº 848 de 11/09/1890, o qual criou e regulamentou a Justiça Federal, e o Decreto nº 1.030, que se iniciou aquela sistematização do *Parquet*, agora como instituição necessária à Democracia. O mencionado Decreto nº 848 também tratou da estrutura do Ministério Público Federal, mas não trouxe inovações substanciais à instituição.

Não obstante a alusão por vezes da independência do Ministério Público nesse período, a instituição ainda permaneceu substancialmente vinculada ao Poder Executivo.

A Constituição de 1934 previu expressamente em seu texto a existência do Ministério Público na União, no Distrito Federal e Territórios, e nos Estados, incluindo o *Parquet* no Capítulo “Dos órgãos de cooperação das actividades governamentais”, inserido no Título “Da organização federal”. Este mesmo texto constitucional buscou, de maneira mais contundente, alcançar a independência da instituição frente aos Poderes da República, ao garantir a estabilidade funcional e diversas vedações ao membro do *Parquet*⁶, bem como ao exigir o concurso público para ingresso na carreira.

Dessa forma, a partir desse momento a instituição foi se consolidando, conseguindo posição de destaque nas diversas Constituições posteriores, mas, ainda vinculada a um dos poderes do Estado, conforme explicaremos adiante.

Na Constituição Federal de 1937, vigente durante o Estado Novo, não se fazia alusão expressa à instituição.

Sem embargo desse enorme retrocesso, foi após esse período que o Ministério Público experimentou substancial crescimento institucional, haja vista o período de publicações

⁶ Importante enfatizar que essas garantias e vedações foram, ao longo dos anos, paulatinamente ampliadas, a fim de, justamente, alcançar a independência da instituição.

do Código de Processo Civil de 1939, Código Penal de 1940 e Código de Processo Penal de 1941, cujos textos atribuíram diversas funções ao *Parquet*.

Célebre inovação surgiu com a promulgação da Constituição de 1946, que situou o Ministério Público em Título próprio, desvinculando-o dos demais Poderes da República, ligação esta muito presente até então. Incumbiu-se, entretanto, aos Procuradores da República a representação judicial da União. A primeira lei orgânica do Ministério Público da União também foi editada nessa época, passando a dispor sobre o Ministério Público Federal (Lei nº 1.341 de 30 de janeiro de 1951).

A Constituição de 1967 inseriu o *Parquet* no Capítulo reservado ao Poder Judiciário, mas em nada inovou nas disposições anteriores já positivadas. Por outro lado, a Emenda nº 1 de 1969 impôs grave retrocesso à instituição, ao subordinar e vincular o Ministério Público ao Poder Executivo, retirando do *Parquet* a independência – ainda que tímida – conseguida até aquele momento. O texto constitucional suprimiu a autonomia da instituição, subjugando o Ministério Público à União e, por conseguinte, ao Presidente da República⁷.

Em que pese o recuo estabelecido pela Emenda nº 1 para o crescimento do *Parquet* como instituição forte e independente, foi novamente a legislação infraconstitucional que determinou uma nova visão sobre a essencialidade do Ministério Público.

Nesse ponto, surge o primeiro momento apontado por Hugo Nigro Mazzilli⁸ como marcante para o fortalecimento do *Parquet* enquanto instituição, com a elaboração da Lei Complementar nº 40 de 1981, a primeira Lei Orgânica Nacional, a qual estabeleceu um regulamento padrão para todo Ministério Público, definindo garantias, vedações e atribuições a seus membros.

O segundo momento marcante citado por Mazzilli⁹, e indubitavelmente o marco mais importante anterior à Constituição Federal de 1988, foi a promulgação da Lei nº 7.347 de 1985, conhecida por Lei da Ação Civil Pública (LACP), que ampliou substancialmente as funções do Parquet, ao legitimá-lo para defesa dos interesses difusos e coletivos.

Por fim, o terceiro momento mencionado pelo ilustre doutrinador Mazzilli¹⁰ encontra-se no advento da Constituição da República de 1988, que garantiu autonomia ao Ministério Público e ampliou ainda mais suas funções institucionais.

Tendo em vista a magnitude do avanço promovido pela Carta de 1988, abordaremos

⁷ Insta relevar, que essa variabilidade de referências ao Ministério Público ao longo das diversas Constituições já vigentes no Brasil é decorrência da alternância entre regimes democráticos e governos ditatoriais.

⁸ MAZZILLI, 1997, p. 4.

⁹ Idem. p. 4.

¹⁰ Ibidem. p. 4.

as mudanças promovidas no perfil institucional do *Parquet* em tópico próprio.

2.2.2 Da consolidação estabelecida pela Constituição Federal de 1988

O Ministério Público é definido no texto constitucional como “instituição permanente, essencial a função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

A Carta da República de 1988, rompendo com o período ditatorial e reestabelecendo a democracia no Brasil, promoveu verdadeira transformação no perfil institucional do *Parquet*. Estabeleceu-se o Ministério Público como instituição independente e autônoma, desvinculada do Poder Judiciário, Executivo ou Legislativo, consolidando o *Parquet* como peça fundamental ao fortalecimento de um Estado Democrático de Direito.

Enquadrou-se o Ministério Público no Capítulo “Das Funções Essenciais à Justiça”, na medida em que se percebeu ter o *Parquet* o dever de, mediante a provocação da jurisdição, garantir a proteção e “preservação dos valores fundamentais do Estado enquanto comunidade”¹¹. Dessa forma, percebe-se que o legislador constituinte pretendeu distanciar a instituição da subordinação a outro Poder da República, vinculação esta preponderante em Constituições precedentes e que prejudicava a efetiva atuação dos membros do *Parquet* na defesa da sociedade.

Mais que incluir o Ministério Público em Capítulo próprio, a Carta Magna alargou em grande medida as funções institucionais do *Parquet*, notadamente no tocante à proteção dos direitos de natureza transindividuais¹², cuja violação poderá ocasionar graves abalos ao convívio social ou impactos de massa¹³.

Importante destacar que outra grande inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 foi a retirada da representação judicial da União pelo Ministério Público Federal, existente em diplomas pregressos. Consoante expõe Antônio Cláudio da Costa Machado,

Por derradeiro, não podemos deixar de fazer alusão à mais importante correção realizada pela Constituição Federal de 1988 no que diz respeito ao Ministério Público: trata-se da definitiva retirada da representação judicial da União do âmbito das atribuições do Ministério Público. Como bem acentua Vitorino Francisco Antunes

¹¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 230.

¹² Essa atribuição já fora prevista pela LACP em 1985, mas, evidentemente, a Constituição Federal de 1988 ampliou a gama de direitos a serem protegidos pelo *Parquet* ao formular rol exemplificativo dos interesses a serem tutelados (“*outros interesses difusos e coletivos*”). Outrossim, a legitimação para defesa daqueles interesses alcançou status constitucional, o que fortalece a instituição enquanto defensora dos valores fundantes da sociedade moderna.

¹³ BARBOSA MOREIRA apud DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 683. vol. 1.

Neto, cujas palavras fazemos nossas, “a medida repara um erro histórico que era o fato de o Ministério Público Federal acumular duas funções incompatíveis”. Tem toda razão o ilustre Procurador do Estado de São Paulo, uma vez que a vocação do institucional do *parquet* é a defesa dos interesses indisponíveis da sociedade e apenas estes e não a representação jurídica da pessoa de direito público, a defesa como advogado do Estado. Levando em consideração esse argumento fundamental, e cedendo à crítica da unanimidade da doutrina, que sempre teve como anômala a representação da União, é que finalmente instituiu a Carta Magna a Advocacia Geral da União (Tít. IV, Cap. IV, Seção II), que, de agora em diante, assume a defesa processual desta pessoa jurídica, livrando o *parquet* de um encargo que nunca deveria ter sido seu¹⁴.

Como bem salientou o eminente jurista, o encargo de representar a União judicialmente não cabe mais ao Ministério Público Federal, como estabelecido em períodos anteriores, incumbindo à Advocacia-Geral da União a defesa da União. Portanto, a Carta Magna intencionou afastar o Ministério Público de qualquer tipo de vinculação à União que pudesse comprometer a independência e autonomia da instituição, fato este que, por consequência, exporia ao risco a efetiva defesa dos interesses coletivos e individuais indisponíveis em uma comunidade. A Constituição de 1988, atendendo aos anseios de uma sociedade moderna e complexa, ampliou e fortaleceu o dever do *Parquet* de promover a defesa dos direitos transindividuais.

Gregório Assagra de Almeida chama a atenção para o fato de que no direito comparado, a doutrina não vê no Ministério Público um legítimo defensor dos interesses massificados e aponta como obstáculos, justamente, a falta de independência e de especialização da instituição e, por conseguinte, as ingerências políticas espúrias¹⁵. Como ressaltamos, essas inovações trazidas pela Carta Fundamental visaram, primordialmente, de um lado, a garantir a independência e autonomia do Ministério Público, para que, por outro lado, a instituição se tornasse autêntica e eficaz defensora desses *novos direitos*¹⁶.

Não podemos deixar de trazer à discussão os ensinamentos expostos por Sepúlveda Pertence, Ministro do Supremo Tribunal Federal à época, quando julgado o Mandado de Segurança nº 21.239, no qual, como Relator, concluiu que

[...] a seção destinada ao Ministério Público insere-se, na Constituição de 1988, ao final do Título IV – da organização dos Poderes, no seu capítulo III – das funções essenciais à justiça. A colocação tópica e o conteúdo normativo da seção revela a renúncia, por parte do constituinte de definir explicitamente a posição do Ministério Público entre os poderes do Estado. [...]

¹⁴ MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 41.

¹⁵ ALMEIDA, p. 507-508.

¹⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 77. vol. 4.

O Ministério Público da União, em particular, desvinculado do seu compromisso original com a defesa judicial do Erário e defesa dos atos governamentais aos laços de confiança do executivo, está agora cercado de contraforte de independência e autonomia que o credenciam ao efetivo desempenho de uma magistratura ativa de defesa impessoal da ordem jurídica democrática, dos direitos coletivos e dos direitos da cidadania¹⁷.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº. 21.239/DF, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 23/04/1993. RTJ 147/129-30.

3 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

Nesse capítulo abordaremos, inicialmente, a distribuição da competência jurisdicional entre as Justiças, para, posteriormente, adentrarmos a análise da competência cível da Justiça Federal, notadamente a competência estabelecida em razão da pessoa ou *ratione personae*. No entanto, é fundamental apontarmos algumas considerações gerais a respeito do tema para que possamos adentrar na especificidade da competência da jurisdição federal.

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS: JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA

As inúmeras causas, oriundas dos mais diversos conflitos de interesse eventualmente existentes, são distribuídas por diversos órgãos jurisdicionais. É cediço que a jurisdição é una, posto que surge como manifestação do poder estatal com a finalidade de prevenir e dirimir os conflitos interindividuais mediante a aplicação da lei ao caso concreto, alcançando assim a pacificação social e a proteção da ordem jurídica.

Nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco, “competência é o conjunto das atribuições jurisdicionais de cada órgão ou grupo de órgãos, estabelecidos pela Constituição e pela lei.”¹⁸ Esses limites permitem o efetivo exercício da jurisdição, pois, não obstante a unidade desta, é indubitável que por questões de melhor administração da justiça se reparta entre diversos órgãos a ação de dizer o direito¹⁹ em determinado caso concreto.

Segundo a doutrina tradicional, competência é a medida da jurisdição ou, conforme os ensinamentos de Liebman, é a quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão ou grupo de órgãos²⁰.

Insta salientar que, quando se trata de competência, temos algumas premissas que dão coerência e densidade à disciplina, podendo destacar entre elas a *unidade de jurisdição*, uma *estrutura judiciária* formada por inúmeros órgãos incumbido de exercer a jurisdição e diferenciados mediante a utilização de alguns critérios, e a *necessidade de realizar a distribuição* das causas entre esses diversos órgãos jurisdicionais²¹.

¹⁸ DINAMARCO, 2002, p. 411.

¹⁹ Etimologicamente, o vocábulo “jurisdição” significa a ação de dizer o direito, pois a expressão é oriunda de *jurisdictio*, que nada mais é do que a junção de *juris* (direito) e *dictio* (dizer).

²⁰ LIEBMAN apud DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 134. vol. 1.

²¹ DINAMARCO, 2002, p. 412. Essas premissas são apontadas por Cândido Rangel Dinamarco, que ainda estabelece outras três proposições, mas que para o presente trabalho não terão relevância, razão pela qual

A *unidade de jurisdição*, segundo Dinamarco²², direciona-nos a entender que todo juiz é investido plenamente desse poder, sendo seu exercício parcelado pela lei entre diversos órgãos jurisdicionais, não carecendo jurisdição ao juiz incompetente e tampouco se considerando inexistente um ato praticado por este órgão. Consoante alerta Fredie Didier Jr., pensar diferente nos levaria a ter que admitir a existência de mais de uma jurisdição (federal, estadual, militar, trabalhista e etc.), o que seria absurdo, haja vista a unidade do poder de dizer o direito.^{23 24} A regra da *Kompetenz-Kompetenz* dispõe que todo juiz tem uma competência mínima, qual seja, a competência para julgar sua própria competência, o que denota a existência, ainda que mínima, de uma parcela de jurisdição.

A *estrutura judiciária* existente comporta o universo de diferentes causas a serem julgadas, o que pressupõe distintos órgãos jurisdicionais instituídos para apreciar essas demandas levadas a apreciação do Judiciário.

Ligado a esta premissa, Dinamarco²⁵ ainda indica a *necessidade de distribuir* essas inúmeras causas entre os diversos órgãos jurisdicionais, levando-se em conta diferentes critérios e razões, como, por exemplo, razões de cunho político ou técnica de especialização, que ocasionam a instituição de diversas Justiças diferenciadas, como a Justiça Estadual e a Federal, submetendo a sua apreciação causas que justifiquem sua própria existência.

Dessa forma, a legislação (Constituição, leis processuais e de organização judiciária) distribui a competência entre diferentes órgãos jurisdicionais, ficando a cargo da Constituição Federal a fixação da competência em todo Poder Judiciário Federal, composto pelo STF, STJ, Justiça Federal, Militar, Trabalhista e Eleitoral, deixando a competência residual para a Justiça Estadual. A concretização da jurisdição, isto é, partindo da definição abstrata da lei para se chegar ao juízo competente no caso concreto, é a parte mais complexa na determinação da competência, razão pela qual imprescindível analisar os critérios e elementos definidores da dessa competência.

Concentraremos nossa abordagem na competência de jurisdição, que define qual Justiça competente, ou seja, quando exista adequação entre as atribuições que a Constituição e a lei lhe atribuíram e o processamento e julgamento de determinada causa. Mais ainda: daremos

demonstraremos apenas àquelas citadas.

²² Idem. p. 412.

²³ DIDIER JR., 2012, v. 1, p. 145.

²⁴ Em sentido contrário, Calmom de Passos, *Comentários ao Código de Processo Civil*, 8. ed., 1998, v.3 apud Didier Jr., 2012, v.1, p. 145, o qual sustenta que o magistrado que decide fora dos limites traçados na Constituição importa em defeito de jurisdição e não de competência, sendo aquela atividade comparada à atividade do não-juiz, isto é, a decisão seria um ato inexistente juridicamente.

²⁵ DINAMARCO, 2002, p. 412.

foco a competência cível da Justiça Federal.

3.2 ELEMENTOS FIXADORES DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Inicialmente, cumpre consignar que a competência da Justiça Federal é constitucional e, por isso, taxativa, pois não comportaria ampliação por norma infraconstitucional²⁶, à luz do princípio da supremacia da Constituição²⁷.

Segundo Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, a competência cível da Justiça Federal é fixada em razão da pessoa, da matéria e da função, sendo, via de regra, absoluta e inderrogável pela vontade das partes²⁸.

Como já dito, abordaremos apenas a competência determinada *ratione personae*, haja vista ser irrelevante a análise dos demais critérios para o presente trabalho. As regras que fixam a competência dos juízes federais de 1º grau em razão da pessoa estão previstas em três incisos do artigo 109 da Constituição Federal. No inciso II, atribui-se ao juiz federal as causas em que façam parte, de um lado, pessoa residente no país ou Município brasileiro e, por outro lado, Estado estrangeiro ou organismo internacional. O inciso VIII, por sua vez, estabelece a competência para processar e julgar mandado de segurança e habeas data contra ato de autoridade federal. Já o inciso I, e aqui o responsável pela maioria das causas julgadas por esta Justiça, define aos juízes federais competência para processar e julgar causas em que a União, entidade autárquica ou empresa federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, excetuando as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

3.2.1 Causas do inciso I do artigo 109, Constituição Federal de 1988

Como visto, compete ao juiz federal de 1º grau processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal atuem na qualidade de parte no processo, ressalvadas as exceções previstas na própria Constituição (falência, acidente de trabalho e as causas sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho).

A doutrina aponta além desse requisito subjetivo, qual seja, a qualidade da pessoa jurídica interessada, o requisito de ordem objetiva, no qual exige-se a efetiva intervenção desse

²⁶ DIDIER JR., 2012, v. 1, p. 182.

²⁷ DINAMARCO, 2002, p. 418.

²⁸ MENDES, Aluísio Gonçalves. *Competência cível da justiça federal*, 1998 apud DIDIER JR., 2012, v. 1, p. 183.

ente na relação processual, figurando como autor, réu, assistente ou oponente²⁹. Cumpre colacionar as lições expostas por Athos Gusmão Carneiro, que sustenta ser

[...] 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 interveniente³⁰.

Elenca o citado dispositivo constitucional três entes federais (requisito subjetivo), cuja efetiva presença em juízo como parte (requisito objetivo), enseja a competência do juízo Federal. Como visto, são eles: União, entidade autárquica e empresa pública federal.

Quanto à entidade autárquica não temos grandes problemas, visto que basta que a autarquia seja federal, por óbvio. Importante assinalar que é pacífico na jurisprudência o emprego de interpretação mais ampla em relação a esse vocábulo, englobando nessa hipótese as agências reguladoras federais e as fundações federais de direito público³¹. Os Conselhos de Fiscalização Profissional também são considerados autarquias federais, de modo que quando presentes na relação processual como parte, será competente o juízo federal³².

Em relação a outro ente da Administração Pública Indireta da União, qual seja, a empresa pública federal, não resta dúvida quanto à competência da Justiça Federal se referida entidade atua efetivamente no processo na qualidade de parte.

Interessante questão reside na não inclusão das sociedades federais de economia mista, as quais, ao lado das autarquias, empresas públicas e das fundações públicas, compõem a Administração Pública Indireta da União. Essa questão, no entanto, já se encontra pacificada no âmbito jurisprudencial, pelo que não compete ao juízo federal processar e julgar causas em que é parte essa entidade. Cumpre destacar que esse tema já foi sumulado, senão veja-se o enunciado n. 556 do STF³³ e Súmula n. 42 do STJ³⁴, somente sendo julgado pela Justiça Federal

²⁹ ZAVASCKI, Teori Albino. **Ação Civil Pública**: competência para a causa e repartição de atribuições entre os órgãos do Ministério Público. Processos Coletivos, Porto Alegre, vol. 1, n. 1, 10 out. 2009. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/revista-eletronica/18-volume-1-numero-1-trimestre-01-10-2009-a-31-12-2009/79-acao-civil-publica-competencia-para-a-causa-e-reparticao-de-atribuicoes-entre-os-orgaos-do-ministerio-publico>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

³⁰ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e Competência**: Exposição didática/Área do direito processual civil. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 263.

³¹ A título de exemplo, acórdão recente de lavra do STJ (HC 226.276/RJ, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 15/08/2013, DJe 26/08/2013)

³² Nesse sentido, Súmula n. 66 do STJ: “Compete à Justiça Federal processar e julgar execução fiscal promovida por Conselho de fiscalização profissional”.

³³ “É competente a justiça comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista”.

³⁴ “Compete a Justiça Comum Estadual processar e julgar as causas cíveis em que é parte sociedade de economia mista e os crimes praticados em seu detrimento”.

quando a União intervier como assistente ou oponente³⁵.

Por certo, o constituinte, intencionalmente, deixou as sociedades de economia mista de fora do rol de pessoas do artigo 109, inciso I, CF/88, pois as demais entidades da Administração Pública Indireta foram submetidas expressamente à jurisdição federal.

Nesse mesmo sentido, não há menção expressa da presença do Ministério Público Federal como fato ensejador da competência da Justiça Federal. Desse modo, a simples presença do *Parquet* Federal na qualidade de parte na relação processual não determina que a causa seja processada e julgada perante o juízo federal.

Conforme já explicado anteriormente, a competência da Justiça Federal, por ter sede constitucional, é taxativa, de modo que não cabe a legislador infraconstitucional ampliá-la. Também é inconcebível que o intérprete realize esse alargamento, incluindo outras entidades ou órgãos não previstos expressamente no mencionado dispositivo constitucional, o qual fixa a competência justamente em razão das pessoas ali elencadas. Permitir que o julgador pudesse alargar a seu arbítrio as hipóteses taxativamente previstas pela Constituição Federal, seria, de modo oblíquo, consentir com a violação da norma constitucional. Se não cabe à norma infraconstitucional ampliar a enumeração da competência prevista no artigo 109, I, CF/88, com muito mais razão não se autoriza qualquer interpretação no sentido de incluir um órgão, como o caso do Ministério Público Federal, como fato determinante da competência do juízo federal.

Igualmente, não há nenhuma previsão constitucional que indique que o *Parquet* Federal somente pode demandar perante a Justiça Federal³⁶. Em que pese a afinidade entre o Ministério Público Federal e a jurisdição federal, isso não pode ser analisado de forma absoluta, pois não há regra legal expressa prevendo tal vinculação. Sabendo da importância dessa análise, abordaremos esse ponto no capítulo 4, especificamente no item 4.1.

Por ora, cabe indagar se, para fins de determinação da competência da Justiça Federal, deve se considerar o Ministério Público Federal como um órgão da União.

3.2.2 Seria o Ministério Público Federal um órgão da União, para fins de aplicação do artigo 109, I da CF/88?

A definição correta a esse questionamento revela-se de suma relevância, uma vez que tanto os Tribunais como a doutrina pátria se dividem no que concerne ao enquadramento do *Parquet* Federal como um órgão da União.

³⁵ Súmula n. 517 do STF.

³⁶ DIDIER JR., 2012, v. 1, p. 185.

Parte da doutrina³⁷, liderada pelas lições expostas pelo eminente jurista Teoria Albino Zavascki³⁸, sustenta que o vocábulo “União” expresso no artigo 109, I da CF/88 tem alcance além do Poder Executivo Federal, estendendo-o para abarcar os Poderes Legislativo e Judiciário Federais, abrangendo igualmente o Ministério Público da União – da qual é integrante o Ministério Público Federal – e a Defensoria Pública da União.

Dessa forma, chega à conclusão que para se fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja ajuizada pelo Ministério Público Federal, pois, em última análise, seria parte na relação processual um órgão da União, ensejando, por conseguinte, a aplicação do artigo 109, I da CF/88.

Argumenta, ainda, que o problema não reside na análise da competência, e sim da legitimidade *ad causam*, de modo que se proposta a ação coletiva pelo *Parquet* Federal, mesmo que ausente interesse federal, caberia a um juiz federal apreciar a demanda, ao menos para dizer que não é o Ministério Público Federal, e sim o Ministério Público Estadual parte legítima para a causa.³⁹ Em outras palavras, a análise da competência se restringirá à presença do Ministério Público Federal no polo ativo de uma ação civil pública, de maneira que posteriormente a essa análise, verificar-se-á – pelo juiz competente (federal) – se a demanda proposta se enquadra nas atribuições do *Parquet* Federal. Em não sendo, caberia ao juiz federal extinguir o processo sem resolução de mérito, nos termos do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, não devendo se cogitar de declínio de competência, pois seria o caso de ilegitimidade ativa do *Parquet* Federal e não de incompetência do Juízo Federal.

Relevante apontar ainda a guinada jurisprudencial promovida no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, capitaneada pelo então Ministro do Tribunal, Teori Albino Zavascki, ilustre defensor do posicionamento acima exposto. Anteriormente, o STJ entendia que o simples fato de o Ministério Público Federal ajuizar uma ação civil pública não seria suficiente para se determinar a competência da Justiça Federal, pois o *Parquet* Federal atuava como autêntico defensor dos direitos transindividuais e não como representante da União Federal.⁴⁰ Com a citada alteração jurisprudencial, esta mesma Corte passou a entender ser o Ministério Público Federal um órgão da União, razão pela qual reconhecer a competência da

³⁷ PEÑA, Eduardo Chemale Selistre; LIMA, Guilherme Corona Rodrigues. Ministério Público Federal e competência da Justiça Federal: um contraponto ao entendimento de Fredie Didier Jr. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 37, n. 208, p. 443, jun. 2012.

³⁸ ZAVASCKI, 2009

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. CC 34204/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 11/12/2002, DJ 19/12/2002, p. 323. Neste mesmo sentido, CC 35980/GO, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 10/12/2003, DJ 25/02/2004, p. 90.

Justiça Federal. Manifestou-se ainda pela atribuição e, por conseguinte, pela legitimidade do Ministério Público Federal quando se verificar interesse federal, demonstrado, por exemplo, quando a União for parte no feito (no polo ativo ou passivo).⁴¹

Em suma, defende parte da doutrina e parte dos Tribunais pátrios que a simples presença do Ministério Público Federal no polo ativo de uma ação coletiva, seria critério determinante para se fixar a competência da Justiça Federal, na medida em que, de alguma forma, um órgão da União seria parte na relação processual.

A despeito da grandeza dos juristas que defendem esse posicionamento e, igualmente, do entendimento sustentado atualmente pelo STJ, ousamos discordar.

Inicialmente, importante elucidarmos o sentido empregado pelo constituinte ao vocábulo União, pessoa expressa no artigo 109, I da CF/88 como elemento fixador da competência da Justiça Federal, que é, como sabido, *ratione personae*.

Concebemos que o legislador constituinte, ao mencionar expressamente a União no citado dispositivo constitucional, pretendeu envolver apenas a Administração Pública Direta, de modo a cercar tão somente o Poder Executivo Federal. Tanto é assim que, refere-se de um lado à União, assim entendida como Administração Direta, e por outro lado, cita-se a Administração Indireta, no caso, as autarquias e empresas públicas federais.

Desse modo, a norma constitucional deveria ser interpretada no sentido de que se buscou incluir a Administração Direta Federal e alguns entes da Administração Indireta Federal, como as autarquias e empresas públicas federais.

Nesse diapasão, a lição de Vladimir Souza Carvalho “a União engloba a Administração Direta, no plano federal, sendo plenamente justificável que, no seu relacionamento com o administrado, exija uma justiça especializada para resolver suas lides, quer ativas, quer passivas”⁴².

Prossegue o autor, afirmando que as ações propostas pelo Ministério Público Federal, que não se confunde com a União, não fixam, por si só, a competência do Juízo Federal, salvo se o ente federal figurar no feito em uma das posições que o inc. I do art. 109 enumera.⁴³

Não obstante o *Parquet* Federal não detenha personalidade jurídica própria, seria desarrazoado considerá-lo como um mero órgão da Administração Direta Federal, sob pena de se diminuir a instituição, tão cara ao Estado Democrático de Direito. Ora, não é coerente

⁴¹ Idem. REsp 440.002/SE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 18/11/2004, DJ 06/12/2004, p. 195. Seguindo a mesma orientação, REsp 1283737/DF, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 22/10/2013, DJe 25/03/2014.

⁴² CARVALHO, Vladimir Souza. **Competência da Justiça Federal**. 6.ed. Curitiba: Juruá, 2006. p. 32-33.

⁴³ Ibidem. p. 34.

equiparar essa instituição, que tanto avançou ao longo de sua história, com qualquer órgão administrativo do Poder Executivo Federal, como, por exemplo, um órgão subordinado à determinado Ministério.

Como elucidado no segundo capítulo desse trabalho, o Ministério Público experimentou, ao longo dos anos e das Constituições brasileiras, diversas modificações na sua estrutura e atribuições, de modo que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 atingiu-se um ponto onde jamais a instituição tinha chegado anteriormente. Com a CF/88, avançou-se substancialmente na busca pela independência da instituição, reforçando-se a independência funcional dos membros do *Parquet*, e evidenciou-se a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público.

De fato, a Constituição Federal não trouxe qualquer equiparação entre o Ministério Público Federal e União, pois conforme ensina Fredie Didier Jr.,

[...] a Constituição Federal optou *deliberadamente* por extremá-los, até porque antigamente cabia aos procuradores da república a representação judicial da União. Para tanto, prescreveu no inciso IX do art. 129, que cabe ao membro do Ministério Público 'exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas'⁴⁴.

A bem da verdade, a Carta Fundamental perseguiu esse afastamento entre o *Parquet* Federal e União a fim de consolidar a independência e a autonomia a instituição, tendo em vista a necessidade de se assegurar uma instituição apartada de quaisquer dos Poderes da República, característica esta imprescindível para o efetivo cumprimento das suas funções institucionais, notadamente a defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. Conforme já citado no segundo capítulo, no direito comparado, a doutrina não enxerga no Ministério Público um legítimo defensor dos interesses massificados e aponta como um dos obstáculos, justamente, a falta de independência da instituição.

Atento a esta necessidade, o Brasil, com o advento da CF/88, decidiu distanciar o Ministério Público Federal da União, de maneira a assegurar a tão buscada independência da instituição, tornando-a efetiva defensora dos interesses transindividuais. Corroborando essa separação, cita-se o fato de ser possível que o *Parquet* Federal ajuíze ação em face da própria União.

Didier Jr. alerta, ainda, para a indispensabilidade de se interpretar a Constituição de maneira sistemática, considerando-a como um todo normativo, à luz do princípio da unidade

⁴⁴ DIDIER JR., 2012, v. 1, p. 185.

da constituição⁴⁵. Chama a atenção o eminente jurista para o fato de que

Não se pode entender que, em um momento, a Constituição *expressamente* quis extremar as figuras do MPF e da União (art. 129, IX) e, em outro, as quis equiparar *implicitamente*. Se fosse o caso de equiparar esses entes, para fim de determinação da competência da Justiça Federal, a Constituição o faria expressamente, exatamente porque seria uma regra que excepcionaria a regra geral prevista no art. 129⁴⁶.

Noutras palavras, se por um lado a Constituição expressamente separou o *Parquet* Federal da figura da União, não se pode interpretar que, por outro lado, ela almejou tratá-los da mesma forma, isto é, enquadrando o Ministério Público Federal como um mero órgão da União. Não é demais repetir que, com o advento da CF/88, a representação judicial da União, antes atribuição dos membros do Ministério Público Federal, passou a ser dever da Advocacia-Geral da União, nos termos do artigo 131⁴⁷.

Vale reforçar que, apesar de não possuir personalidade jurídica própria, não se pode equiparar o Ministério Público Federal a um simples órgão executivo da Administração Federal, sob pena de se retirar toda independência e autonomia alcançada pela instituição no decorrer de sua evolução histórica. Importante ressaltar também que o fato de haver certa conexão entre o Ministério Público Federal e Poder Executivo Federal, caracterizado, por exemplo, através da nomeação e destituição do Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União, pelo Presidente da República^{48,49}, não desnatura a essência da independência e autonomia da instituição. Na verdade, a escolha do Chefe do Executivo Federal em nomear ou

⁴⁵ Canotilho aponta que “como ‘ponto de orientação’, ‘guia de discussão’ e ‘factor hermenêutico de decisão’, o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar (ex.: princípio do Estado de Direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio da autonomia regional e local). Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 226-227.) O referido autor português ainda afirma que o citado princípio busca dar coerência ao sistema jurídico, devendo as regras jurídicas serem interpretadas como se fossem obra de um só autor (CANOTILHO, 1993, p. 192.)

⁴⁶ DIDIER JR., 2012, v. 1, p. 186.

⁴⁷ “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. ”

⁴⁸ “Art. 128. [...]§ 1º - O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 2º - A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal. ”

⁴⁹ Hugo Nigro Mazzili pontua que apesar de existir certa proximidade entre o *Parquet* e o Poder Executivo, muito em decorrência da escolha dos chefes da instituição, é certo que o Ministério Público goza atualmente de grande autonomia e independência decorrente de suas garantias, o que permite uma atuação mais efetiva dos seus membros. (MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 345)

destituir o Procurador-Geral em algum momento, não é inteiramente livre do Presidente, haja vista que tais opções necessitam de aprovação ou autorização do Senado Federal. Cite-se, ainda, a nomeação pelo Presidente da República de ministros de Tribunais Superiores, como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, consoante previsão dos artigos 101, parágrafo único e 105, parágrafo único, da CF/88, respectivamente.

O distanciamento entre a figura do *Parquet* Federal e a União promovido pela Carta Magna é tão evidente que diversos diplomas normativos, tais como a Lei de Ação Civil Pública - LACP (Lei nº 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei nº 8.078/90), estabeleceram, de um lado, como legitimados concorrentemente a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, de um outro, o Ministério Público. Salienta-se que esses legitimados foram assentados em incisos distintos⁵⁰, o que denota mais uma vez o afastamento do Ministério Público Federal da União, tornando irrefutável e patente o fato de não ser o *Parquet* Federal um órgão da União, como advoga parte da doutrina e da jurisprudência.

O CDC, ainda, elenca como legitimado concorrente para defesa coletiva dos direitos dos consumidores “as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código”⁵¹.

A própria lei se preocupa em fazer, expressamente, a distinção entre Ministério Público e “órgãos da Administração direta, ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica”. Ora, caso se entendesse ser o Ministério Público Federal um órgão da União, não haveria necessidade em fixar o Ministério Público em um inciso, e órgãos da Administração direta em outros. De acordo com os ensinamentos de Carlos Maximiliano, não se devem presumir, na lei, palavras inúteis, mas, ao contrário, devem-se compreendê-las como detentoras de alguma eficácia⁵².

Nesse sentido, a interpretação precisa ser orientada na direção de não se incluir o Ministério Público Federal como órgão da União para fins de aplicação do artigo 109, I, da CF/88, uma vez que, como visto, o CDC elencou, em seu artigo 82, como legitimado o Ministério Público e, separadamente, os órgãos da Administração direta e indireta, que

⁵⁰ Na LACP, o legislador situou o Ministério Público no inciso I do art. 5º e a União no inciso III do mesmo dispositivo. O CDC, seguindo a mesma lógica, fixou o *Parquet* no inciso I do art. 82, ao passo que assentou a União no inciso II do citado artigo.

⁵¹ Art. 82, III, CDC.

⁵² “*Verba cum effectu, sunt accipienda*: ‘Não se presumem, na lei, palavras inúteis.’ Literalmente: ‘Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia.’ As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis.” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 204.

concorreriam com o *Parquet* na defesa de direitos e interesses dos consumidores. Considerando que a lei não contém expressões supérfluas, devemos entender, portanto, que Ministério Público Federal e União não devem se confundir, pois são tratadas pela legislação de forma apartada. Ora, onde o legislador quis diferenciar, não cabe ao intérprete equiparar, sob pena de esvaziamento de todo conteúdo normativo anteposto ao dispositivo.

Aqui, não se pretende contestar a natureza de órgão do Ministério Público, pois esta é incontestável, visto que o *Parquet* não detém personalidade jurídica própria. Todavia, importante ressaltar que se trata de um órgão *sui generis*, uma vez que se caracteriza pela autonomia enquanto instituição e pela independência funcional de seus membros. Elucidando esse posicionamento, Marcelo Pedrosa Goulart pontua:

Apesar das limitações acima apontadas, não há mais dúvida de que o Ministério Público, enquanto instituição autônoma e independente, não integra o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário. Esse é o traço marcante que distingue o Ministério Público brasileiro, colocando-o como mais avançado do mundo à luz do direito comparado⁵³.

Ainda a respeito da separação entre o Ministério Público Federal e a União, interessante trazer à discussão significativa crítica do ilustre jurista Didier Jr.:

Essa separação torna-se ainda mais clara quando se percebe o comportamento do próprio Ministério Público Federal em casos assim. Não é raro que o órgão do Ministério Público Federal, para tentar reforçar sua tese de que a causa seria da Justiça Federal, peça a *intimação* da União para que diga se tem algum interesse na causa. Este pedido de intimação é uma estratégia processual para deslocar a causa para a Justiça Federal: se a União ou entidade autárquica intervisse na causa, aí sim, seria da competência da Justiça Federal, pois a hipótese normativa do inc. I do art. 109 da CF/1988 incidiria indiscutivelmente. Se o Ministério Público Federal e União se confundissem, para efeito de determinação da competência da Justiça Federal, não haveria qualquer razão para intimação da União. Solicita-se a intimação da União exatamente porque ela não se confunde com o Ministério Público Federal, nem é representada por ele. São sujeitos distintos⁵⁴.

Sendo assim, torna-se descabido equiparar o Ministério Público Federal à União, entendendo aquele como um simples órgão deste, o que demonstramos não ser preciso e adequado. Dessa forma, a mera presença do *Parquet* Federal como parte de uma ação coletiva não é causa suficiente a ensejar a competência da Justiça Federal, sendo essa conclusão

⁵³ GOULART apud ALMEIDA, 1997, p. 507.

⁵⁴ DIDIER JR., Fredie. O Ministério Público Federal e competência da Justiça Federal. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 36, n. 196, p. 466, jun. 2011.

encampada pelo STF ⁵⁵e sustentada pelo STJ anteriormente, como explicado acima⁵⁶.

A essa corrente nos filiamos, mas ainda é conveniente provocar outra indagação: não sendo a Justiça Federal a jurisdição necessária do Ministério Público Federal, poderia esse órgão demandar na Justiça Estadual?

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 596836 AgR, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011, DJe 26/05/2011.

⁵⁶ Conforme narrado acima, esse posicionamento era sustentado pelo STJ até guinada jurisprudencial influenciada pelas lições de Teori Zavascki, então Ministro do STJ e contundente defensor do novo entendimento desse Tribunal.

4 DA POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA JUSTIÇA ESTADUAL

No presente capítulo exporemos a possibilidade de o *Parquet* Federal atuar em outra Justiça, notadamente a Justiça Estadual, visando a tornar efetiva a tutela dos direitos coletivos *lato sensu*. Isso porque, consoante exposto nos capítulos anteriores, entendemos que o simples fato de o Ministério Público Federal estar presente no polo ativo de uma ação coletiva não seria determinante para a fixação da competência da Justiça Federal.

Igualmente, a Constituição Federal, em momento algum, impôs ao Ministério Público Federal a exigência de somente demandar perante a Justiça Federal, ao passo que também inexistente regra que obstaculize a atuação do *Parquet* Federal perante a Justiça Estadual.

Levando em consideração esse vácuo legislativo, remanesce para a doutrina e para a jurisprudência a árdua tarefa de resolver esse questionamento: pode o Ministério Público Federal atuar em qualquer Justiça para defender interesses transindividuais?

No entanto, novamente encontramos divergência na doutrina e nos Tribunais, despontando duas correntes no tocante à essa problemática.

4.1 O PARALELISMO ENTRE A ESTRUTURA JUDICIÁRIA E OS RAMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dois posicionamentos da doutrina, divergentes entre si, surgem para tentar explicar a possibilidade ou não de atuação do Ministério Público Federal em outra Justiça que não a Federal. Uma corrente defende, basicamente, a vinculação dos diversos ramos do Ministério Público com determinada jurisdição⁵⁷, de maneira que identificada a competência jurisdicional se identificaria qual ramo do *Parquet* teria atribuição. Em síntese, se se versar sobre competência da Justiça Federal, legítimo seria para atuar o Ministério Público Federal, ao passo que se fosse competente a Estadual, a ação deveria ser proposta pelo Ministério Público Estadual.

Em sentido oposto, a outra corrente sustenta que, tendo atribuição para a causa a

⁵⁷ Cândido Rangel Dinamarco ao tratar das competências das Justiças (Federal, Estadual e etc.), alerta para o fato de constantemente, na linguagem processual, os vocábulos serem empregados de maneira incorreta. Por exemplo, vemos na doutrina e na jurisprudência, muitas vezes, a confusão criada entre foro e jurisdição, o que na verdade, são termos que não devem se confundir. Neste trabalho, utilizaremos o vocábulo jurisdição como sinônimo de Justiça, pois como afirma Dinamarco “competência de jurisdição é a *quantidade de jurisdição cujo exercício se atribui a cada um dos complexos de órgãos judiciários que no direito brasileiro se chamam Justiças.* ” (DINAMARCO, 2002, p. 463)

ser demandada, qualquer ramo do Ministério Público poderia atuar em qualquer Justiça.

Malgrado a firmeza dos fundamentos que baseiam a primeira corrente, filiamo-nos a segunda corrente, pelo que demonstraremos abaixo.

Primeiramente, é importante deixar claro que inexistente regra expressa que determine que o Ministério Público Federal somente possa demandar perante a Justiça Federal. No mesmo sentido, irreal crer que alguma norma vede a atuação do *Parquet* Federal em face da Justiça Estadual.

Igualmente, a estrutura do Ministério Público não se vincula necessariamente à organização do Poder Judiciário, na medida em que a competência jurisdicional não deve ensejar uma amarra as funções constitucionalmente atribuídas ao *Parquet*. Não há previsão na Constituição Federal de 1988 que acorrente a atuação do Ministério Público Federal à Justiça Federal.

É certo que no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a CF/88, criou-se certa afinidade entre os ramos do Ministério Público e determinada Justiça, de modo que, por exemplo, o Ministério Público Federal atuaria naturalmente na Justiça Federal e o Ministério Público Estadual na Justiça Estadual.

Essa associação pode ser depreendida, implicitamente, da leitura de alguns dispositivos constitucionais e legais, como através da interpretação do conhecido “quinto constitucional”⁵⁸ e da análise da Lei Complementar nº 75 de 1993, que dispõe sobre a organização e as atribuições do Ministério Público da União.

Consagra o artigo 107, I da CF/88, o chamado quinto constitucional, prevendo que o Tribunal Regional Federal será composto por “um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público Federal com mais de dez anos de carreira”.

Do mesmo modo, a LC nº 73/93 dispõe que “os Procuradores Regionais da República serão designados para officiar junto aos Tribunais Regionais Federais”⁵⁹. Outrossim, prescreve o citado diploma normativo que “os Procuradores da República serão designados para officiar junto aos Juízes Federais e junto aos Tribunais Regionais Eleitorais, onde não tiver sede a Procuradoria Regional da República”⁶⁰.

⁵⁸Art. 94, CF/88: “Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.”

⁵⁹Art. 68, LC nº 73/93.

⁶⁰Art. 70, LC nº 73/83.

De maneira análoga, observamos essa mesma situação em relação aos Tribunais de Justiça dos Estados, Tribunais Regionais do Trabalho, por exemplo, nos quais também são reservadas um quinto das vagas para advogados e membros do Ministério Público Estadual e do Ministério Público do Trabalho, respectivamente⁶¹.

Por óbvio, percebe-se, ainda que de maneira implícita, uma aproximação entre um órgão ministerial e determinada jurisdição, notadamente a afinidade entre o Ministério Público Federal e a Justiça Federal. Isso guarda relação, certamente, com a origem histórica do *Parquet* Federal no Brasil, uma vez que o Decreto nº 848 de 1890, que criou e regulamentou a Justiça Federal, também conferiu tratamento ao Ministério Público Federal, ainda que de maneira bastante embrionária, conforme visto no segundo capítulo desse trabalho.

Todavia, em que pese certo paralelismo estampado pelo ordenamento jurídico entre o Ministério Público Federal e a Justiça Federal, e também entre os demais ramos do Ministério Público e determinadas jurisdições, essa compatibilidade não pode ser encarada de maneira absoluta, mormente quando estamos tratando da tutela de interesses transindividuais.

Hugo Nigro Mazzilli, nesse mesmo sentido, leciona:

Por outro lado, a organização do Ministério Público de hoje necessariamente nada tem a ver com a dos órgãos jurisdicionais: o Ministério Público tem inúmeros órgãos que não exercem atuação em juízo, assim como tem outros que oficiam em mais de um juízo. [...] A atuação heterotópica do Ministério Público não deveria causar tanta espécie, pois embora sua organização guarde certo paralelismo com a do Poder Judiciário, na verdade essa correspondência não é e nem pode ser integral, dada sua diversidade intrínseca⁶².

De fato, é bastante perceptível essa relação entre órgão jurisdicional e determinado ramo ministerial, mas como elucida Mazzilli essa correspondência não é e tampouco deverá ser analisada sob uma ótica absoluta. A repartição de atribuições entre os órgãos ministeriais se dá como uma forma de especialização e racionalização do trabalho ministerial, de forma a assegurar uma adequada e efetiva atuação do *Parquet*, cumprindo as missões que lhe foram incumbidas pela Carta Fundamental⁶³.

Ocorre que, na verdade, os diversos órgãos ministeriais tendem a atuar ordinariamente na Justiça em que naturalmente demandaria, considerando aquela aproximação estabelecida pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. Noutros dizeres,

⁶¹ Art. 94 e 115, I, ambos da CF/88.

⁶² MAZZILLI, 2011. p. 367-368.

⁶³ LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **(In)competência da Justiça Federal**: preliminar à atuação do Ministério Público Federal na tutela coletiva. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1229, 12 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.jus.com.br/artigos/9139>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

seguramente o Ministério Público Federal demandará perante a Justiça Federal. Contudo, relevante enfatizar que apesar dessa compatibilização entre o Ministério Público e determinada Justiça, essa relação não é absoluta, de forma que, ainda que o *Parquet* Federal ajuíze uma ação civil pública na Justiça Federal, não necessariamente essa ação deverá ali tramitar pela simples presença deste órgão ministerial. Importante mencionar as palavras de Didier Jr.:

Na prática, há um “acordo de cavalheiros” entre os órgãos dos diversos Ministérios Públicos, cada qual “cuidando das causas de sua Justiça”. A partir dessa constatação, chegar à conclusão de que há relação de competência entre as suas atribuições e os diversos ramos do Poder Judiciário seria um salto hermenêutico que não ousamos dar⁶⁴.

Consoante demonstrado, apesar de existir certa correspondência delineada pela Constituição entre os ramos do Ministério Público e a organização do Poder Judiciário, resta claro que tais competências jurisdicionais não vinculam necessariamente a atuação de determinado órgão ministerial. Contudo, evidente que essa possibilidade de o Ministério Público Federal atuar em uma jurisdição diversa da Federal, isto é, demandar perante uma Justiça que não lhe é afim, conforme traçado pelo ordenamento jurídico, deve sempre ser orientada pela razoabilidade, de modo que o *Parquet* Federal não demande rotineiramente na Justiça Estadual⁶⁵, mas atue especialmente para garantir a devida proteção aos direitos coletivos *lato sensu*.

Não obstante o posicionamento aqui defendido, a hipótese de o Ministério Público Federal atuar na Justiça Estadual encontra resistência na doutrina e na jurisprudência, que suscita, diversas vezes, o princípio federativo como limitador da atuação do *Parquet* Federal.

4.1.1 Do princípio federativo como limitador da atuação do Ministério Público Federal na Justiça Estadual

O federalismo se caracteriza como forma de Estado, em que há uma descentralização administrativa e política, organizada através da repartição de competências entre o governo central e os locais, tendo sido este modelo adotado pelo Brasil desde a proclamação da República em 1889 e mantido pela Constituição atualmente vigente.

Importante consignar que os Estados assumem a forma federal com o fim de

⁶⁴ DIDIER JR., 2012, v.1, p. 187.

⁶⁵ Releva anotar que esse raciocínio também é válido para o caso de o Ministério Público Estadual atuar na Justiça Federal, por exemplo.

satisfazerem suas necessidades próprias, levando em consideração razões geográficas e culturais de uma comunidade, pois um território amplo é tendente a estampar inúmeras diferenças físicas e culturais⁶⁶.

Adverte-se, porém, que inexistente um modelo único e necessário de federalismo a ser adotado e assumido integralmente por um Estado⁶⁷, razão pela qual necessário analisar, concretamente, o modo delineado pelo constituinte, que certamente adequou o federalismo à realidade brasileira e às suas demandas.

Sendo assim, podemos afirmar que o sistema federativo não é absoluto e, por essa razão, não deve ser analisado sob uma perspectiva rígida e inflexível. Tanto é assim que José Afonso da Silva alerta que a evolução do federalismo, a dificuldade em distinguir o interesse nacional do regional e a ampliação de tarefas do Estado contemporâneo contribuíram para uma modificação nas técnicas de repartição de competências, de modo que as entidades federativas, além das áreas exclusivas de atuação, possuem áreas comuns onde se possibilitam atuações paralelas entre aquelas entidades⁶⁸.

Nesse sentido, a Constituição Federal em seu artigo 128 define que o Ministério Público compreende o Ministério Público da União – no qual se insere o Ministério Público Federal – e o Ministério Público dos Estados, os quais não se confundem entre si. O Ministério Público da União é organizado pela União e o Ministério Público dos Estados, por sua vez, é ordenado pelos Estados-membros da Federação.

Em que pese a prerrogativa constitucional conferida à União e aos Estados-membros de organizarem o Ministério Público, não verificamos a vinculação necessária de o respectivo *Parquet* atuar somente perante a Justiça correspondente. Vale dizer, apesar de se atribuir a organização do Ministério Público da União à União, por exemplo através da iniciativa privativa do Presidente da República de leis que disponha sobre a organização do Ministério Público da União⁶⁹, em nenhum momento a Constituição atrelou a atuação do Ministério Público Federal (órgão integrante do MPU) inevitavelmente à Justiça Federal.

O princípio federativo também não pode ser encarado de forma tão estanque, pois “como o dispositivo mencionado cogita de um Ministério Público, desdobrado no Ministério Público da União e nos Ministérios Públicos dos Estados, é possível extrair um caráter nacional

⁶⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 852.

⁶⁷ Idem. p. 848.

⁶⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 479.

⁶⁹ Art. 61, §1º, II, “d”, CF/88.

da Instituição”⁷⁰. Corroborando este caráter nacional do *Parquet*, cita-se a criação do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, com presença de membros do MPU e do MPE em sua composição, cabendo-lhe o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público como um todo e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, conforme se extrai da leitura do artigo 130-A da CF/88.

Dessa forma, malgrado a divisão feita pelo artigo 128 da Carta da República, não se vislumbra no ordenamento jurídico necessária atuação do Ministério Público Federal somente na Justiça Federal, de modo que a atuação do *Parquet* Federal em outra Justiça – *in casu*, a Estadual – não violaria o sistema federativo e a lógica organizacional do Estado brasileiro, como alguns pretendem defender⁷¹.

Ademais, consoante ensina Hugo Nigro Mazzilli:

Em nada se desnatura o princípio federativo se o Ministério Público estadual detiver algumas funções perante a Justiça federal ou se o Ministério Público federal as tiver perante a Justiça estadual, como até há poucos anos ocorria nas execuções fiscais e ainda ocorre na Justiça eleitoral e trabalhista; nas cartas precatórias ou de ordem; na ação penal por tráfico de entorpecentes para o exterior; nas ações previdenciárias; na avaliação de renda e prejuízos decorrentes de autorização para pesquisa mineral; na possibilidade de o Ministério Público estadual comparecer diretamente ao STF para apresentar uma reclamação; na possibilidade de o Ministério Público federal comparecer a tribunais locais para interpor recurso extraordinário⁷².

Insta destacar que, tradicionalmente, o Ministério Público Estadual não tinha legitimidade para atuar diretamente nos tribunais de superposição (Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça), ficando a atuação perante esses tribunais superiores a cargo do Procurador-Geral da República, chefe do MPU. Na verdade, segundo se entendia⁷³, o Ministério Público Estadual poderia interpor recurso extraordinário e especial, contudo a atribuição para officiar junto ao STF e ao STJ caberia ao Ministério Público Federal.

Todavia, esse entendimento vem sendo, paulatinamente, modificado para se reconhecer a legitimidade autônoma do *Parquet* Estadual para atuar no STF, ajuizando uma reclamação⁷⁴ ou uma realizando uma sustentação oral em sede de recurso especial⁷⁵, por exemplo. Dessa forma, o posicionamento recente, em oposição ao que se decidia

⁷⁰ MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 1041.

⁷¹ PEÑA; LIMA, ano 37, n. 208, p. 446, jun. 2012.

⁷² MAZZILLI, 2011, p. 367.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 6541, Relator(a): Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 25/06/2009, DJe 03/09/2009.

⁷⁴ Idem. Rcl nº 7358, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011, DJe 02/06/2011.

⁷⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AgRg no AREsp nº 194892/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 24/10/2012, DJe 26/10/2012.

tradicionalmente, corrobora a proposição aqui defendida, de modo que, se cabe ao Ministério Público Estadual atuar fora do âmbito da Justiça Estadual, com a mesma razão tornar-se-ia possível a atuação do Ministério Público Federal em outra jurisdição, que não necessariamente a federal.

Nesse sentido, percebemos que, em específico, essa mudança de entendimento expõe que o *Parquet* Estadual pode ter um interesse conflitante com o Ministério Público Federal, o que, conforme paradigma anterior, tolheria a autonomia funcional do membro do órgão ministerial estadual e, por conseguinte, o impediria de ter acesso ao tribunal superior para defender um direito coletivo, por exemplo. Atualmente torna-se muito difícil discernir determinada lesão a um direito transindividual tem amplitude nacional ou meramente local, podendo ser partes legítimas para a defesa daquele direito, ao menos em tese, tanto o Ministério Público Federal quanto o Ministério Público Estadual.

Ora, sabendo que esses dois órgãos ministeriais podem ter interesses conflitantes entre si, não seria razoável que o Ministério Público Federal, por exemplo, ficasse na dependência da atuação do *Parquet* Estadual, quando este entendesse pelo não ajuizamento de uma ação civil pública, pois se assim o fosse, restaria desprotegido e, certamente, violado o direito coletivo *lato sensu*.

A lógica aqui esposada é, justamente, a efetiva e real proteção a um direito transindividual na iminência de ser violado, de modo que a competência não poderia ser óbice para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Por esta razão, o *Parquet* Federal poderia atuar em uma jurisdição que não é a sua correspondente natural, claro que, eventualmente e sempre na proteção de direitos transindividuais em situações de emergência e com grave risco de violação.

Nesse sentido, a própria Lei Complementar nº 75 de 1993 explicita que o Ministério Público exercerá suas funções

nas causas de competência de *quaisquer juízes e tribunais*, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional⁷⁶.

De uma primeira leitura no transcrito dispositivo, já se nota que em se tratando de tutela do meio ambiente, direitos de valores históricos, paisagísticos e etc., o Ministério Público Federal poderá atuar em qualquer jurisdição. Portanto, não há vinculação da competência de

⁷⁶ Art. 37, inciso II, da LC 75/93, grifo nosso.

uma Justiça a atribuição do *Parquet* Federal, visto que este poderá atuar nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, buscando, efetivamente, autêntica tutela dos direitos transindividuais.

4.2 A RELEVÂNCIA DA TUTELA COLETIVA E DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA DEFESA DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS

O Ministério Público recebeu da Constituição Federal de 1988 importante incumbência de tutelar os interesses massificados, haja vista o artigo 129, inciso III da CF/88 que deixa expresso ser função institucional do *Parquet* a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção de todos interesses difusos e coletivos. Ressalva-se que além do texto constitucional, outros diplomas normativos atribuem legitimidade ativa ao Ministério Público para a defesa de direitos transindividuais, com destaque para a Lei da Ação Civil Pública (LACP) em seu artigo 5º.

Sendo assim, percebe-se que a Carta Fundamental atribuiu ao a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, de maneira que emerge sua legitimidade ativa para a defesa dos novos direitos pela simples afirmação de um direito difuso, coletivo ou individual homogêneo.

Como bem salienta Gregório Assagra,

[...] restringir a legitimidade ativa do Ministério Público para a defesa dos direitos ou interesses coletivos, em sua tríplice concepção legal (Art. 81, parágrafo único, do CDC), além de inconstitucional, é postura socialmente perversa: significaria negar acesso à Justiça em face dos interesses primaciais da sociedade, por conseguinte impedindo a efetivação do Estado Democrático de Direito, consagrado no art. 1º da nossa Constituição Federal⁷⁷.

O Ministério Público, portanto, é o principal legitimado ativo no direito processual coletivo comum, o que, segundo Gregório Assagra de Almeida, decorre de dois fatores básicos.

O primeiro está fundado no seu próprio perfil constitucional, ou seja, Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e defensora da ordem jurídica do regime democrático e dos *interesses sociais* (art. 127, *caput*, da CF). O outro fator decorre do próprio exercício prático de suas atribuições constitucionais, visto que é hoje público e notório que o *Parquet* é a Instituição mais atuante, seja no campo extrajurisdicional, seja no jurisdicional, na tutela dos interesses coletivos, especialmente por intermédio do inquérito civil e do ajuizamento de ações civis

⁷⁷ ALMEIDA, 1997, p. 516. Nota-se que muitas dessas leis que outorgaram legitimidade ao *Parquet*, notadamente a LACP, ampliaram a defesa dos interesses massificados e, ainda, alargou-se, substancialmente o acesso à Justiça.

públicas⁷⁸.

Cumpra consignar que, segundo observação de Antônio Augusto de Camargo Ferraz, mais de 90 % da atuação na tutela de direitos coletivos decorrem da iniciativa do Ministério Público, fato este que também preocupa o autor, pois denota a tímida participação dos demais legitimados⁷⁹.

Releva anotar que a evolução histórica da instituição nos permite apontar que o *Parquet* tem a vocação democrática⁸⁰ para tutelar os interesses massificados, haja vista o papel que lhe foi atribuído pela Carta da República e a independência e autonomia alcançada pela instituição⁸¹.

Essa vocação e significável iniciativa do *Parquet* na tutela coletiva decorre de um costume de nossa sociedade de quase ausência de consciência do respeito aos direitos coletivos, o que a *contrario sensu* denota a menor importância dessa instituição nos Estados onde se tem a maior conscientização da população.

Desta feita, dada a relevância desses novos direitos e a carência de proteção destes, ficando majoritariamente a cargo do Ministério Público tal mister, a LACP prevê a possibilidade da formação de litisconsórcio entre os legitimados, de modo a tornar mais eficaz e efetiva a defesa dos interesses massificados. Nesse sentido, permite-se a formação de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos, consoante previsão do artigo 5º, §5º da referida lei.

A possibilidade de os órgãos ministeriais se litisconsorciarem surgiu inicialmente para aprimorar a defesa ambiental, pois a degradação ambiental estava e ainda está em nível alarmante, o que provoca uma atuação mais eficaz e colaborativa de todos os entes legitimados, notadamente os órgãos do Ministério Público.

Em que pesem as teses contrárias à possibilidade do litisconsórcio entre os Ministérios Públicos, é certo que essa possibilidade prevista na lei surge da necessidade de fortalecimento da tutela dos interesses coletivos *lato sensu*, o que ampliaria ainda o acesso à Justiça promovendo autêntica defesa destes interesses.

Salienta-se que a LACP trata da formação de litisconsórcio facultativo e unitário⁸²,

⁷⁸ ALMEIDA, 1997, p. 513.

⁷⁹ FERRAZ apud ALMEIDA, 1997, p. 513. Nesse mesmo sentido, MAZZILLI, 2011, p. 348.

⁸⁰ MACHADO apud ALMEIDA, 1997, p. 508. Nesse sentido, o Ministério Público assumiu, com a CF/88, verdadeiro compromisso de defesa da coletividade e, por isso, sua importância na tutela dos interesses massificados.

⁸¹ Hugo Nigro Mazzilli citando Cappelletti defende a independência do *Parquet* como fator fundamental nas iniciativas da instituição e, por conseguinte, na defesa dos direitos coletivos. O autor italiano ainda comenta com grande entusiasmo as características do MP brasileiro, o que possibilita a efetiva defesa da coletividade (MAZZILLI, 2011, p. 343)

⁸² Segundo Fredie Didier, estaríamos diante de uma colegitimação de legitimados extraordinários, na qual um sujeito tem legitimidade para discutir em juízo a mesma situação jurídica, razão pela qual se fala em litisconsórcio

o que exige que cada um dos litisconsortes possa atuar sozinho, demandando o mesmo pedido. Noutros dizeres, poderia o Ministério Público Federal ajuizar uma ação civil pública perante a Justiça Estadual, sozinho ou em litisconsórcio com o Ministério Público Estadual. Do mesmo modo, o *Parquet* Estadual poderia atuar na Justiça Federal nesses casos.

Sensível a importância do litisconsórcio entre os órgãos ministeriais e considerando a necessidade de relativizar a ideia de “jurisdição natural”, o Anteprojeto do Código Brasileiro de Processo Coletivo (CBPC), encabeçado por juristas como Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Antonio Gidi e Aluísio de Castro Mendes⁸³, vem corroborar o entendimento aqui esposado. Prevê o texto do CBPC em seu artigo 20, §§ 5º e 6º, que os membros do Ministério Público poderão ajuizar a ação coletiva perante a Justiça federal ou estadual, independentemente da pertinência ao Ministério Público da União, do Distrito Federal ou dos Estados, e que será admitido o litisconsórcio facultativo entre os legitimados, inclusive entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados⁸⁴.

Relevante destacar outra vez a observação de Fredie Didier Jr., que afirma que há um “acordo de cavalheiros” entre os órgãos dos diversos Ministérios Públicos, cada segmento ministerial “cuidaria das causas de sua Justiça”. Contudo, como já sustentado, inexistente essa vinculação estanque entre o Ministério Público Federal e a Justiça Federal.

Nesse mesmo sentido, importante mencionar novamente o artigo 37, inciso II, da LC nº 75/93, que prevê expressamente a possibilidade de atuação do Ministério Público Federal nas causas de competência de *quaisquer juízes ou tribunais*, para a defesa de direitos coletivos *lato sensu*, tais como meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional.

Com efeito, atuando na tutela de direitos transindividuais, poderia o *Parquet* Federal demandar perante a Justiça Estadual, sobretudo porque a iniciativa do Ministério Público surge como imprescindível na proteção dos relevantes interesses massificados. Sendo assim, a competência não poderia ser um entrave absoluto à efetiva atuação do Ministério Público Federal, sob pena de não priorizar a adequada e eficiente tutela dos direitos coletivos.

Como adverte Gregório Assagra, “o direito processual moderno não é uma ciência

unitário. (DIDIER JR., Fredie. Litisconsórcio unitário e litisconsórcio necessário. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 37, n. 208, p. 412, jun. 2012)

⁸³ Cumpre consignar, que o Anteprojeto desse Código surgiu da contribuição de diversas instituições, como o Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP, magistrados e membros do MPU e MPE.

⁸⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL (IBDP). **Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. 2007. Disponível em: <<http://www.direitoprocessual.org.br/index.php?codigos-modelo-4>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

de meros conceitos técnicos, mas de resultados efetivos”⁸⁵.

⁸⁵ ALMEIDA, 1997, p. 351.

5 CONCLUSÃO

A atuação ministerial em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos é essencial no Estado Democrático de Direito, haja vista as inúmeras ações civis públicas ajuizadas pelo *Parquet* e, por isso, a instituição desponta como a principal legitimada ativa no processo coletivo comum e a mais participante e influente na efetiva defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. Nesse sentido, quando o Ministério Público Federal está presente no polo ativo de uma ação coletiva, surge o questionamento acerca da competência jurisdicional para o processamento e julgamento destas ações.

A competência da Justiça Federal é constitucional e taxativa, de maneira que esta deve ser interpretada nos termos expressos previstos na Constituição de 1988, não podendo ser ampliada pela legislação infraconstitucional e tampouco pelo intérprete, visto que a competência jurisdicional cível é prevista em razão das pessoas elencadas no dispositivo constitucional, especificamente no artigo 109, inciso I, da CF/88. Sendo assim, não se vislumbrando qualquer menção à presença do Ministério Público Federal no polo ativo da ação, revelar-se-ia inconsistente a determinação da competência da Justiça Federal pela simples presença do *Parquet* Federal na qualidade de parte na relação processual.

Não obstante a inexistência de previsão expressa do Ministério Público Federal entre as pessoas elencadas no art. 109, I, da CF/88, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e parte da doutrina defendem que o vocábulo “União”, expresso no artigo 109, I da CF/88, tem alcance para além do Poder Executivo Federal, abrangendo igualmente o Ministério Público da União – do qual é integrante o Ministério Público Federal – e a Defensoria Pública da União.

Todavia, o vocábulo “União” foi empregado pelo legislador constituinte no sentido de abarcar tão somente a Administração Direta, visando a abranger o Poder Executivo Federal. Apesar de o *Parquet* Federal não deter personalidade jurídica própria, seria desarrazoado considerá-lo como um mero órgão da Administração Direta Federal, sob pena de se diminuir a instituição, tão cara ao Estado Democrático de Direito. Com efeito, não seria coerente equiparar essa instituição, que tanto avançou ao longo de sua história, com qualquer órgão administrativo do Poder Executivo Federal.

O Ministério Público experimentou, ao longo dos anos e das Constituições brasileiras, diversas modificações em seu perfil constitucional, de modo que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a instituição experimentou uma consolidação em sua estrutura e seu perfil. Com a CF/88, avançou-se substancialmente na busca pela

independência da instituição, reforçando-se a independência funcional dos membros do *Parquet*, e evidenciou-se a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público.

Levando em consideração a necessidade de independência do *Parquet* para se assegurar a efetiva proteção aos direitos coletivos *lato sensu*, a CF/88 e diversas leis infraconstitucionais (LACP, por exemplo), decidiram distanciar o Ministério Público Federal da União. Ora, se a Carta Fundamental quis distanciar claramente o *Parquet* Federal da figura da União, inconcebível a tese de equiparação do Ministério Público Federal com um órgão da União, sob pena de se desrespeitar o princípio da unidade da Constituição. Soma-se a isto o fato de, com o advento da CF/88, ter sido retirado da gama de funções do Ministério Público Federal a representação judicial da União, agora a cargo da Advocacia-Geral da União.

Dessa forma, temos que Ministério Público Federal e União não se confundem, razão pela qual não resultaria na aplicação do artigo 109, I, da CF/88, a simples presença do *Parquet* Federal no polo ativo de uma ação civil pública.

Igualmente, não há nenhuma previsão constitucional que indique que o *Parquet* Federal somente pode demandar perante a Justiça Federal. Malgrado a correspondência entre determinado ramo do Ministério Público e a respectiva jurisdição, traçada pelo ordenamento jurídico, isso não pode ser analisado de forma absoluta e integral, pois não há regra legal expressa prevendo tal vinculação. A repartição de atribuições entre os órgãos ministeriais se dá como uma forma de especialização e racionalização do trabalho ministerial, de forma a assegurar uma adequada e efetiva atuação do *Parquet*, cumprindo as missões que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988.

Por essa razão, torna-se possível que o Ministério Público Federal demande perante a Justiça Estadual a fim de promover real e efetiva defesa dos direitos transindividuais, sem que isso resulte em violação ao princípio federativo. Pensar de outra forma, resultaria na dependência do Ministério Público Federal à atuação do *Parquet* Estadual, quando esse entendesse pelo não ajuizamento de uma ação civil pública, o que, fatalmente, resultaria em violação ao direito material que se almejava tutelar. Ora, de nada adiantariam inúmeros instrumentos processuais para garantir a efetivação da tutela coletiva, se a competência se tornasse um intransponível obstáculo para o enfrentamento do mérito, e por conseguinte, o alcance do direito coletivo *lato sensu*.

Sem dúvida, a possibilidade de atuação do *Parquet* Federal na Justiça Estadual com o fim de defender direitos e interesses transindividuais amplia, consideravelmente, o acesso à justiça, pois permite o alcance ao Poder Judiciário de maneira adequada e eficaz. De fato, possibilita-se uma maior participação do Ministério Público Federal no processo coletivo, como

autêntico defensor dos interesses coletivos *lato sensu*.

Por fim, o destaque do Ministério Público na tutela coletiva faz com que se relativize aquele paralelismo entre jurisdição e órgão ministerial, em prol da autêntica proteção dos interesses massificados. Tanto é assim, que a LC nº 75/93, em seu art. 37, II, dispôs que pode o Ministério Público Federal atuar em quaisquer juízos ou tribunais, e a própria Lei da Ação Civil Pública previu expressamente a possibilidade de formação de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos, de modo que, sendo o litisconsórcio unitário, poderia o *Parquet* Federal demandar sozinho ou em litisconsórcio com o Ministério Público Estadual perante a Justiça Estadual. Percebe-se que tal norma objetiva a efetiva colaboração entre os legitimados, de maneira a promover a real defesa dos direitos transindividuais, tornando possível a atuação do Ministério Público Federal em qualquer jurisdição e não necessariamente na Justiça Federal, sempre objetivando a adequada e eficiente tutela dos interesses massificados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BOLLMANN, Vilian. Aspectos da competência da Justiça Federal e Direito Ambiental: a intervenção do Ministério Público Federal ou IBAMA. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. 24. ed. [S.l.:s.n.], 02 jul. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/vilian_bollmann.html>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16 jun. 2014.

_____. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 16 jun. 2014.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. 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 (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 18 jun. 2014.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 18 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 226.276/RJ, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 15/08/2013, DJe 26/08/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=1255129&sReg=201102834167&sData=20130826&formato=HTML>. Acesso em: 28 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 34.204/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 11/12/2002, DJ 19/12/2002, p. 323. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=389274&sReg=200101980412&sData=20021219&formato=HTML>. Acesso em: 28 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 35980/GO, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 10/12/2003, DJ 25/02/2004, p. 90. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=448199&sReg=200200782172&sData=20040225&formato=HTML>. Acesso em: 28 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 440.002/SE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 18/11/2004, DJ 06/12/2004, p. 195. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=514701&sReg=200200721740&sData=20041206&formato=HTML>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1283737/DF, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 22/10/2013, DJe 25/03/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=1275357&sReg=201102230356&sData=20140325&formato=HTML>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 194892/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 24/10/2012, DJe 26/10/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=1190840&sReg=201201315547&sData=20121026&formato=HTML>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 42. In: _____. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 66. In: _____. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 21.239/DF, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 23/04/1993. RTJ 147/129-30. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85463>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 6541, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 25/06/2009, DJe 03/09/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=602256>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 7358, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011, DJe 02/06/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85463>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 596836/ES AgR, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011, DJe 26/05/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623418>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 517. In: _____. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Sumula_do_STF__1_a__736.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 556. In: _____. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Sumula_do_STF__1_a__736.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e Competência**: Exposição didática/Área do direito

processual civil. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Ação civil pública ajuizada por promotor estadual, com impugnação à formação de cartel por empresas cimenteiras. Ministério Público Federal como “promotor natural”. Foro competente, nos casos de danos de âmbito nacional. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 38, n. 224, out. 2013. p. 283-312.

CARVALHO, Vladimir Souza. **Competência da Justiça Federal**. 6.ed. Curitiba: Juruá, 2006.

CASTILHO, Ricardo dos Santos. **Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**. [S.l.]: LZN, 2004.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: JusPodivm, 2012. vol. 1.

_____. O Ministério Público Federal e competência da Justiça Federal. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 36, n. 196, jun. 2011. p. 463-468.

_____. Litisconsórcio unitário e litisconsórcio necessário. _____, São Paulo, ano 37, n. 208, jun. 2012. p. 407-422.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: JusPodivm, 2013. vol. 4.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. vol. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL (IBDP). **Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. 2007. Disponível em: <<http://www.direitoprocessual.org.br/index.php?codigos-modelo-4>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **(In)competência da Justiça Federal**: preliminar à atuação do Ministério Público Federal na tutela coletiva. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1229, 12 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.jus.com.br/artigos/9139>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

LEAL, Celso Costa Lima Verde. Legitimidade do Ministério Público Federal e a competência para ações de improbidade administrativa decorrentes de convênio com verbas federais. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Temas aprofundados do Ministério Público Federal**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 539-564.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro:

Forense, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Introdução ao Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (MPU). **Histórico**. 2014. Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

PASSONI, Marcos Paulo. **Ação Civil Pública - Breves apontamentos processuais**. Processos Coletivos, Porto Alegre, vol. 1, n. 4, 01 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/revista-eletronica/21-volume-1-numero-4-trimestre-01-07-2010-a-30-09-2010/107-acao-civil-publica-breves-apontamentos-processuais>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

PEÑA, Eduardo Chemale Selistre; LIMA, Guilherme Corona Rodrigues. **Ministério Público Federal e competência da Justiça Federal: um contraponto ao entendimento de Fredie Didier Jr.** *Revista de Processo*, São Paulo, ano 37, n. 208, jun. 2012. p. 439-448.

PERRINI, Raquel Fernandez. **Competências da justiça federal comum**. São Paulo: Saraiva, 2001.

POLI, Mariana dos Reis Andre Cruz. A evolução histórica do Ministério Público e as Constituições brasileiras: Aspectos relevantes. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XIII, n. 78, jul. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7977>. Acesso em: 10 jun. 2014.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação civil pública. In: DIDIER JR., Fredie (Org.). **Ações constitucionais**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 351-450.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celso Jerônimo de; RÊGO, Patrícia de Amorim. **MPE é legítimo para atuar em cortes superiores**. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-27/ministerio-publico-estadual-legitimo-atuar-cortes-superiores>>. Acesso em: 2 jul. 2014.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. **Ministério Público: aspectos históricos**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4867>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

TRENTIN, Taise Rabelo Dutra; TRENTIN, Sandro Seixas. O Código de Processo Civil coletivo: uma alternativa de acesso à Justiça?. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XIV, n. 92, set. 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10183>. Acesso em: 3 jul. 2014.

UNION OF CONCERNED SCIENTISTS (UNC), Deforestation Success Stories: Tropical nations where forest protection and reforestation policies have worked. Disponível em: <http://www.ucsusa.org/global_warming/solutions/stop-deforestation/deforestation-success-stories.html>. Acesso em: 03 jun. 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Ação Civil Pública:** competência para a causa e repartição de atribuições entre os órgãos do Ministério Público. *Processos Coletivos*, Porto Alegre, vol. 1, n. 1, 10 out. 2009. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/revista-eletronica/18-volume-1-numero-1-trimestre-01-10-2009-a-31-12-2009/79-acao-civil-publica-competencia-para-a-causa-e-reparticao-de-atribuicoes-entre-os-orgaos-do-ministerio-publico>>. Acesso em: 20 jun. 2014.