



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 Machado¹

RESUMO

O presente artigo 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. Insere-se, o presente trabalho, na problemática atual acerca da competência jurisdicional quando parte o Ministério Público Federal, sobretudo no tocante às ações coletivas. A metodologia utilizada baseou-se na análise da jurisprudência pátria e da legislação, em cotejo analítico com a doutrina no tema. Delineia-se 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, 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.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Residente Jurídico no Curso Ênfase Instituto Jurídico. Advogado. E-mail: bernardomcm.adv@gmail.com Telefone: (32) 98875-7274 Endereço: Avenida Doutor Moacyr Siqueira, 270, Jardim do Sol, Juiz de Fora – MG.

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. 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 Brasil².

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. É exatamente nesse contexto que se insere o presente artigo.

Baseou-se este trabalho na metodologia de análise da jurisprudência pátria e da legislação, em cotejo específico com a doutrina escrita sobre o tema, almejando encontrar uma solução baseada, concretamente, no ordenamento jurídico brasileiro e na teoria geral do processo.

Nesse sentido, perquire-se se a simples presença do *Parquet* Federal no

² UNION OF CONCERNED SCIENTISTS (UNC), DeforestationSuccessStories: Tropical nationswhereforestprotectionandreforestation policies haveworked. Disponível em: <http://www.ucsusa.org/global_warming/solutions/stop-deforestation/deforestation-success-stories.html>. Acesso em: 18 nov. 2015.

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 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.

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 síntese, o presente artigo 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.

1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL: evolução histórica

Ao longo dos anos, alguns textos constitucionais fizeram alusão à independência do Ministério Público, contudo, nesse período, a instituição ainda

permaneceu substancialmente vinculada ao Poder Executivo.

Dessa forma, em períodos pretéritos à promulgação da Constituição Federal de 1988 a instituição foi se consolidando, mas, ainda se mantinha vinculada a um dos poderes do Estado, ou ao Executivo ou, por vezes, inserida no Capítulo reservado ao Poder Judiciário, como dispôs a Constituição de 1967.

Nesse ponto, surge o primeiro momento apontado por Hugo Nigro Mazzilli (1997) 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 Mazzilli (1997) 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 Mazzilli (1997) encontra-se no advento da Constituição da República de 1988, que garantiu autonomia ao Ministério Público e ampliou ainda mais suas funções institucionais.

A Carta Maior de 1988 define o Ministério Público 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”.

Dessa forma, a vigente Constituição Federal, 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” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2011, p. 230). 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 transindividuais³, cuja violação poderá ocasionar graves abalos ao convívio social ou impactos de massa (BARBOSA MOREIRA apud DINAMARCO, 2002).

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 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

³ 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.

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 seu. (MACHADO, 1998, p. 41)

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 daquele ente político. 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 (2003) 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 espúrias. 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* (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2013).

2 A REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

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” (2002, p. 411). 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 direito 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 órgãos (LIEBMAN apud DIDIER JR., 2012).

Ligado a esta premissa, Dinamarco (2002) 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.

2.2 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 infraconstitucional (DIDIER JR., 2012), à luz do princípio da supremacia da Constituição.

Segundo a doutrina, 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 partes (MENDES apud DIDIER JR., 2012).

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 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.

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 ente na relação processual, figurando como autor, réu, assistente ou oponente (ZAVASCKI, 2009). 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 interveniente. (CARNEIRO, 2012, p. 263)

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.

Nesse 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 Federal (DIDIER JR., 2012). 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 mais a frente desse artigo.

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.

2.2.1 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.

Parte da doutrina, liderada pelas lições expostas pelo eminente jurista Teoria Albino Zavascki (ZAVASCKI, 2009), 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 (PEÑA; LIMA, 2012).

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. Em outras palavras, a análise da competência se restringiria à presença do Ministério Público Federal no polo ativo de uma ação civil pública, de maneira que posteriormente a essa análise, verificar-se-ia – o 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 (art. 485, VI, do Novo CPC), 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 (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2002). 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 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 (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2014).

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 (2006, p. 32-33) “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”.

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.

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 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 demonstrado brevemente, 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'. (DIDIER JR., 2012, p. 185)

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 anteriormente, 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 metaindividuais. Corroborando essa separação, cita-se o fato de ser possível que o *Parquet* Federal ajuíze ação em face da própria União.

Fredie Didier Jr. (2012) 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 da constituição⁴. 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. 129. (DIDIER JR., 2012, p. 186)

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 131.

Vale reforçar que, apesar de não possuir personalidade jurídica própria,

⁴Canotilho 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, 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.)

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, não desnatura a essência da independência e autonomia da instituição.

Na verdade, a escolha do Chefe do Executivo Federal em nomear ou 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. Salieta-se que esses legitimados foram assentados em incisos distintos⁵, 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

⁵ 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.

à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código”, conforme o art. 82, III.

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 (2011), não se devem presumir, na lei, palavras inúteis, mas, ao contrário, devem-se compreendê-las como detentoras de alguma eficácia.

Assim, onde o legislador quis diferenciar, não cabe ao intérprete equiparar, sob pena de esvaziamento de todo conteúdo normativo anteposto ao dispositivo.

Ressalta-se que, aqui, não se pretende questionar 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 Pedroso 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 comparado. (GOULART apud ALMEIDA, 2003, p. 507)

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 interviesse 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 distintos. (DIDIER JR., 2011, p. 466)

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 encampada pelo STF (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011) e sustentada pelo STJ anteriormente, como explicado acima⁶.

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?

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

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 direito e interesses coletivos *lato sensu*?

⁶ 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.

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

3.1 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 jurisdição⁷, 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 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

⁷ Cândido Rangel Dinamarco (2002) 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 artigo, utilizaremos o vocábulo jurisdição como sinônimo de Justiça, pois como afirma Dinamarco (2002, p. 463) “*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.*”

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”, previsto no art. 94 e 107, I, e da análise sistemática da Lei Complementar nº 75 de 1993, que dispõe sobre a organização e as atribuições do Ministério Público da União.

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, respectivamente, conforme previsão dos artigos 94 e 115, I, da Carta Política.

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.

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 intrínseca. (MAZZILLI, 2011, p. 367)

De fato, é bastante perceptível essa relação entre órgão jurisdicional e determinado ramo ministerial, mas como elucida Mazzilli (2011) 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 Fundamental (LA BRADBURY, 2006).

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, 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 dar. (DIDIER JR., 2012, p. 187)



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 Estadual⁸, 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.

3.1.1 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 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 culturais (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009).

⁸ Releva anotar que esse raciocínio também é válido para o caso de o Ministério Público Estadual atuar na Justiça Federal, por exemplo.

Adverte-se, porém, que inexistente um modelo único e necessário de federalismo a ser adotado e assumido integralmente por um Estado, 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 (2005) 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 entidades.

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 União (Art. 61, §1º, II, “d”, CF/88), 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 da Instituição” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 1041). 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 defender.

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 extraordinário. (MAZZILLI, 2011, p. 367)

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 entendia (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2009), 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 reclamação (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011) ou uma realizando uma sustentação oral em sede de recurso especial (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2012), por exemplo. Dessa forma, o posicionamento recente, em oposição ao que se decidia 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 se 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, em seu art. 37, II, explicita que o Ministério Público exercerá suas funções nas causas de competência de *quaisquer juízes e tribunais*, para defesa de determinados direitos e interesses, como meio ambiente, populações indígenas, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional.

De uma primeira leitura no transcrito dispositivo, já se nota que em se tratando de tutela dos citados direitos e interesses, o Ministério Público Federal poderá atuar em qualquer jurisdição. Portanto, não há vinculação da competência de 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.

3.2 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 Federal. (ALMEIDA, 2003, p. 516)

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 públicas. (ALMEIDA, 2003, p. 513)

Cumprir 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 legitimados (FERRAZ apud ALMEIDA, 2003).

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

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 *acontrario 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.

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 unitário, 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 Mendes, 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 Estados.

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 (2003, p. 351), “o direito processual moderno não é uma ciência de meros conceitos técnicos, mas de resultados efetivos”.

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 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 citado dispositivo, 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 alcançou 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.

**MINISTRY FEDERAL GOVERNMENT AND THE COMPETENCE OF THE
FEDERAL JUSTICE: an analysis of ministerial action in collective custody as a
fixative element of jurisdiction**

ABSTRACT

This paper aims to outline the competency criteria for determining when federal prosecutors is present in the collective process, looking from side to demarcate the jurisdiction of the Federal Court, and others make effective the performance of the



Parquet before the relevance of collective rights in society modern. To insert the

present study, in the current issue about jurisdiction as part of the Federal Public Ministry, particularly with respect to collective actions. The methodology used was based on the analysis of country case law and legislation, in an analytical comparison with the doctrine on the subject. Delineates the competence of the Federal Court, exposed the parallels between the distribution of ministerial action in advocacy and diffuse interests, collective and individual homogeneous. Thus, perquire the possibility of the Federal Parquet require the State Court. Thus, it is concluded that the mere presence of the Federal Public Ministry in the active pole of a class action is on not sufficient to establish the jurisdiction of the Federal Court, can that body appear before the State Court in order to achieve the protection of trans-rights.

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

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição (1988). **Lex**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 nov. 2015.

_____. 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: 26 nov. 2015.

_____. 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: 26 nov. 2015.

_____. 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. **Lex.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 26 nov. 2015.

_____. 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: 26 nov. 2015.

_____. 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: 30 nov. 2015.

_____. 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 nov. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **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 nov. 2015.

_____. 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: 04 de dez. 2015.

_____. 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: 02 de dez. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário**



rio 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: 02 de dez. 2015.

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

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

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

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.

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.

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

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.

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

PEÑA, Eduardo ChemaleSelistre; 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.

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

UNION OF CONCERNED SCIENTISTS (UNC), DeforestationSuccessStories: 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: 18 nov. 2015.

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 nov. 2015.