

08/10/2008

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.020-5 SÃO PAULO**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**AUTOR(A/S) (ES)** : **PLÁSTICOS DANÚBIO INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA**  
**ADVOGADO(A/S)** : **RICARDO BANDLE FILIZZOLA E OUTRO(A/S)**  
**RÉU(É) (S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RÉU(É) (S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**EMENTA:** AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O ESTADUAL. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA APURAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA PRODUÇÃO DE COPOS DESCARTÁVEIS. RELAÇÃO DE CONSUMO. CONFLITO INEXISTENTE.

1. A questão tratada nas representações instauradas contra a Autora versa sobre direito do consumidor.

2. O art. 113 do Código de Defesa do Consumidor, ao alterar o art. 5º, § 5º, da Lei n. 7.347/1985, passou a admitir a possibilidade de litisconsorte facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e dos direitos do consumidor.

3. O Ministério Público Federal e o Estadual têm a atribuição de zelar pelos interesses sociais e pela integridade da ordem consumerista, promovendo o inquérito civil e a ação civil pública - inclusive em litisconsórcio ativo facultativo -, razão pela qual não se há reconhecer o suscitado conflito de atribuições.

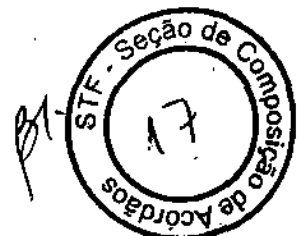
4. Ação Cível Originária julgada improcedente.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, **em julgar improcedente a ação cível originária e prejudicada a liminar**, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, 8 de outubro de 2008.

*Carmen Lucia*  
**CÁRMEN LÚCIA** - Relatora



08/10/2008

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.020-5 SÃO PAULO**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
AUTOR(A/S) (ES) : PLÁSTICOS DANÚBIO INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA  
ADVOGADO(A/S) : RICARDO BANDLE FILIZZOLA E OUTRO(A/S)  
RÉU(É) (S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RÉU(É) (S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**R E L A T Ó R I O****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Ação Cível Originária ajuizada por Plásticos Danúbio Indústria e Comércio, Ltda., em 29.5.2007, com fundamento no art. 102, inc. I, alínea f, da Constituição do Brasil, objetivando solução do que seria conflito de atribuições "envolvendo o Ministério Público do Estado de São Paulo, por sua Promotoria de Justiça do Consumidor em Guarulhos-SP, e o Ministério Público Federal, por suas Procuradorias em Goiás e Rio de Janeiro" (fl. 9), para instaurar procedimentos contra a Autora.

**O caso**

2. Com a edição da NBR n. 14.865, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, referente à normalização de copos descartáveis, o Instituto Nacional do Plástico - INP teria iniciado o "Programa de Qualidade de Copos Descartáveis (PQ-CD)", objetivando tornar aquela norma de cumprimento obrigatório pelas indústrias do setor de descartáveis.

A Promotoria do Consumidor da Comarca de Guarulhos-SP, Município no qual se localiza a sede da Autora, instaurou o Procedimento n. 20/2005 para investigar o cumprimento daquela norma técnica pela Autora e, em 25.2.2005, requereu esclarecimentos sobre sua adoção (fl. 26).

Em 30.3.2005, a Autora ajuizou a Ação Declaratória n. 000.05.031358-4, perante a 10ª Vara Cível da Comarca de São Paulo-SP, buscando fosse

ACO 1.020 / SP

declarado "em sentença que a autora não está obrigada a observar a norma técnica NBR 14.865" (fl. 87).

Em 21.2.2006, foi ela notificada para prestar esclarecimentos, perante a Procuradoria da República em Goiás, sobre a adequação à norma técnica (fls. 38-39, nos autos do Procedimento Administrativo n. 1.18.000.000046/2005-51), oportunidade em que se teria recusado a firmar Termo de Ajustamento de Conduta (fls. 39-42).

Narra a Autora que tal recusa teria sido noticiada à Procuradoria da República em Guarulhos/SP, ensejando a instauração do Procedimento Administrativo n. 1.34.006.000098/2006-13, o qual, em 7.2.2007, foi remetido ao Ministério Público Estadual paulista (Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Guarulhos/SP), por se concluir que "o delito [do art. 7º, inc. II, da Lei n. 8.137/90] não ofende[ria] nenhum bem, serviço ou interesse da União, pois o bem jurídico tutelado [seria] a lisura nas relações de consumo (...) donde se conclui pela incompetência da Justiça Federal para conhecer e julgar o fato" (fl. 93).

Assinala que, em 25.4.2007, teria sido novamente intimada a prestar esclarecimentos sobre a submissão à norma NBR 14.865, dessa vez perante a Procuradoria da República no Rio de Janeiro (fl. 55, Procedimento n. 1.30.012.000303/2006-01).

A Autora alega que, apesar de ter-se manifestado a Procuradoria da República em Guarulhos-SP sobre a incompetência da Justiça Federal, atualmente responde a procedimentos administrativos no Ministério Público Estadual e no Federal (Goiás e Rio de Janeiro), o que "causa constrangimento desnecessário (...) [a ela e dificulta] seu direito de defesa" (fl. 7).

Assevera que essa situação caracterizaria "conflito entre órgãos integrantes da União e de um Estado Federado, comprometendo, potencialmente, a harmonia do pacto federativo (...) [sendo] aplicável

ACO 1.020 / SP

dessa forma, a alínea 'f' do inciso I, do artigo 102 da Constituição Federal" (fl. 7).

Requer, liminarmente, a suspensão de todos os procedimentos instaurados "até a solução definitiva do presente conflito de atribuições, evitando-se, assim, eventuais conflitos de jurisdição, envolvendo a Justiça Paulista e Federal" (fl. 9). E, no mérito, pede seja solucionado o conflito de atribuições ora suscitado.

3. Em 8.6.2007, determinei aos suscitados se manifestassem sobre o alegado (fl. 98).

4. Em 10.7.2007, o Procurador-Geral da República opinou pela improcedência da presente ação.

5. Em 3.12.2007, a Carta de Ordem expedida para a citação do Ministério Público de São Paulo foi devolvida sem cumprimento e, em 3.3.2008, determinei seu retorno ao Tribunal de Justiça de São Paulo, para que fosse esclarecido o motivo do descumprimento.

6. Em 12.8.2008, o Procurador-Geral de Justiça de São Paulo manifestou-se pela procedência da ação, por entender que "a atuação do Ministério Público Federal (GO e RJ) esta[ria] invadindo a área de atribuição do Ministério Público estadual" (fl. 219).

É o relatório *d*

ACO 1.020 / SP

V O T O

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. O objeto da presente Ação Cível Originária é pretensão de conflito de atribuições "envolvendo o Ministério Público do Estado de São Paulo, por sua Promotoria de Justiça do Consumidor em Guarulhos-SP, e o Ministério Público Federal, por suas Procuradorias em Goiás e Rio de Janeiro" (fl. 9), no que concerne à atribuição para instaurar procedimentos contra a Autora.

2. A análise dos autos revela inexistir o alegado conflito de atribuições.

Conforme ponderado pelo Procurador-Geral da República:

"(...) 9. A pretensão da autora é improcedente porque não existe o afirmado conflito de atribuições supostamente estabelecido entre os Ministérios Públicos Federal e Estadual.

10. O único procedimento instaurado no âmbito do Ministério Público Federal para investigar a empresa Plásticos Danúbio Indústria e Comércio Ltda. foi remetido ao Ministério Público do Estado de São Paulo para providências cabíveis, já que a Procuradora da República em Guarulhos compreendeu que o delito em questão não ofende nenhum bem, serviço ou interesse da União, pois o bem jurídico tutelado é a lisura nas relações de consumo, tendo como vítima imediata o consumidor, não havendo ofensa ao serviço do INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade, vinculado ao

ACO 1.020 / SP

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), donde se conclui pela incompetência da Justiça Federal para conhecer e julgar o fato. (...) Ante o exposto, determino a remessa da presente representação ao Ministério Público Estadual para adoção das providências cabíveis' (fls. 93/95).

11. Sobre o procedimento instaurado no âmbito da PR/GO, não teve o mesmo como objeto apurar irregularidades da empresa Plásticos Danúbio, mas, sim, investigar possíveis irregularidades nas empresas de copos plásticos descartáveis, com vistas a firmar um Termo de Ajustamento de Conduta, em caráter nacional (fls. 38/39).

12. Dessa maneira, ante a negativa de comparecimento da empresa suscitante perante a PR/GO, esta noticiou o fato à PR/Guarulhos que, ao tomar as providências no intuito de investigar o descumprimento das normas da ABNT pela empresa Plásticos Danúbio, instaurou o já mencionado procedimento administrativo que, posteriormente, fora remetido ao Parquet estadual.

13. Quanto ao procedimento instaurado na PR/RJ, também não tem o mesmo por objeto averiguar irregularidades praticadas pela Plásticos Danúbio, mas, sim, segundo notícia o Procurador da República em despacho anexado, apreciar relatório do INMETRO contendo análises feitas em copos plásticos.

14. Segundo notícia o Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro (doc. em anexo), cabe ao Ministério Público Federal apenas apurar a prática ilegal de fabricantes que não tenham assinado o TAC da PR/GO, e que estejam sediados no Rio de Janeiro *d*

ACO 1.020 / SP

15. Ora, sabendo-se que a empresa Plásticos Danúbio é sociedade regularmente constituída no Estado de São Paulo, com seu contrato social arquivado na Junta Comercial do Estado de São Paulo, sob o NIRE nº 352.021.549.87, e que as empresas investigadas pelo Procedimento Administrativo nº 1.30.012.000303//2006-01-PR/RJ são somente aquelas sediadas no referido Estado-membro, não há que se falar em conflito de atribuições instaurado entre o Ministério Público do Estado de São Paulo e a Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

16. Dessa maneira, uma vez que o único procedimento instaurado para averiguar o descumprimento por parte da empresa Plásticos Danúbio, das normas estabelecidas pela ABNT, se encontra em trâmite no Ministério Público do Estado de São Paulo, e não, como compreende a suscitante, em trâmite nas Procuradorias da República em Goiás e no Rio de Janeiro, forçoso reconhecer ausência de conflito de atribuições estabelecido entre membros do Ministério Público, nos termos do art. 102, inciso I, alínea 'f', da Constituição Federal" (fls. 112-114).

Em síntese, tem-se que:

a) segundo os documentos juntados aos autos, a Procuradoria da República em Goiás iniciou o Processo Administrativo n. 1.18.000.000046/2006-13, com objetivo de "investigar possíveis irregularidades nas empresas de copos descartáveis, com vistas a firmar Termo de Ajuste de Conduta, em caráter nacional [TAC n. 02/2006]" (fl. 38). Porém, com a recusa da Autora em firmar o ajuste, limitou-se aquele órgão a informar esse fato à Procuradoria.

ACO 1.020 / SP

da República em Guarulhos/SP, que instaurou a Representação n. 1.34.006.000098/2006-13 (fl. 43);

b) A Procuradoria da República em Guarulhos/SP declinou de sua competência para o Ministério Público Estadual ao fundamento de que "o delito [do art. 7º, inc. II, da Lei n. 8.137/90] não ofende[ria] nenhum bem, serviço ou interesse da União, pois o bem jurídico tutelado [seria] a lisura nas relações de consumo (...) donde se conclui pela incompetência da Justiça Federal para conhecer e julgar o fato" (fl. 93).

c) nos autos do Procedimento Administrativo n. 1.30.012.000303/2006-01, a Procuradoria da República no Rio de Janeiro entendeu que lhe caberia "apenas apurar a prática ilegal de fabricantes que não tenham assinado o [Termo de Ajuste de Conduta n. 2/2006] e que evidentemente estejam sediados no Rio de Janeiro" (fl. 117); e

d) o Procedimento Administrativo n. 020/2005 continua em trâmite perante a Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Guarulhos/SP, tudo a evidenciar a inexistência do conflito alegado.

3. Em sua manifestação, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ponderou:

"(...) a atribuição [dos membros do Ministério Público] para atuar num ou noutro caso, instaurar este ou aquele procedimento investigatório ou inquérito civil, longe de ser uma escolha do agente estatal, deve-se dar de acordo com a Constituição Federal e as leis. Não há campo de discricionariedade na escolha do fato a ser investigado *d*



ACO 1.020 / SP

sob esse aspecto - senão a existência de atribuição *inexpurgável* deste ou daquele Ministério Público - Federal ou Estadual - de forma cogente.

A minguada de critério perfeitamente estabelecido em lei, parece-nos inafastável que se deva fixar as atribuições dos Ministérios Públicos em função da jurisdição perante a qual atuam, ainda que a regra comporte exceção, todavia, apenas para confirmá-la. (...)

Feito o exercício, não se logrando fixar a atração da Justiça Federal, por imposição constitucional caberá à Justiça Estadual processar e julgar o caso, razão pela qual indubitavelmente terá o Ministério Público estadual a atribuição para instaurar (...) o inquérito civil ou procedimento investigatório" (fl. 217).

4. De se realçar, entretanto, que o Ministério Público, Federal ou Estadual, tem suas atribuições institucionais delineadas no art. 129 da Constituição da República, entre as quais, naquilo que interessa à presente demanda, ressaltam-se:

"Art. 129 (...)

III - Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos outros interesses difusos e coletivos;

(...)

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva"

*Supremo Tribunal Federal*

ACO 1.020 / SP

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/1993), estabelece que:

"Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos" (grifos nossos).

Ao estabelecer as atribuições do Ministério Público da União, a Lei Complementar n. 75/1993 dispôs:

"Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis (...)

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional;

ACO 1.020 / SP

Ao tratar das funções institucionais do Ministério Público do Estado de São Paulo, a Lei paulista n. 734/1993 reproduziu a regulamentação federal, nos termos seguintes:

Art. 103. São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável:

I - promover a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis  
(...)

VIII - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção, a prevenção e a reparação dos danos causados ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos, homogêneos e individuais indisponíveis".

5. A questão tratada nas representações instauradas contra a Autora versa sobre direitos do consumidor. Nelas se examina a necessidade de submissão da Autora à certificação NBR 14.865, da Associação Brasileira de Normas Técnicas, por força do art. 39, inc. VIII, da Lei n. 8.038/1990:

"Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

VIII - colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de

ACO 1.020 / SP

Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial  
(Conmetro)".

6. Ao tratar da repartição de atribuições do Ministério Público, o Ministro Teori Zavascki assinala:

"É decorrência do caráter nacional da instituição e dos princípios constitucionais da unidade e indivisibilidade que a regem, a sua organização mediante repartição de atribuições. Não tem outro sentido o art. 128 da CF, ao estabelecer que o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados (...), cada qual, portanto, com atribuições delimitadas. Seria inconcebível a atuação do Ministério Público sem tais delimitações. (...) Da mesma forma e pelo mesmo motivo não se compadece com a estrutura da instituição afirmar-se legitimidade aos agentes do Ministério Público Estadual para atuar fora de sua Comarca, ou fora de seu Estado, ou fora da jurisdição local (...).

A ação civil pública será proposta, portanto, pelo Ministério Público da União, quando se tratar de causa da competência da Justiça Federal; e será proposta pelo Ministério Público dos Estados, quando for causa de jurisdição local" (ZAVASCKI, Teori Albino. Ministério Público e Ação Civil Pública. Revista de Informação Legislativa, ano 29, n. 114, abr./jun. 1992, p. 150-151).

7. Apesar de estarem as atribuições do Ministério Público intrinsecamente relacionadas à competência da Justiça perante a

ACO 1.020 / SP

qual atua - Federal ou Estadual -, o art. 113 do Código de Defesa do Consumidor alterou o art. 5º, § 5º, da Lei n. 7.347/1985 (que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico) passou a admitir até mesmo a possibilidade de litisconsorte facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e dos direitos do consumidor.

Ao examinar essa inovação legislativa, Nelson Nery Júnior pondera:

*"Na verdade, o sentido teleológico desse dispositivo é de deixar claro que o órgão do Ministério Público pode promover a ação, sem que seja necessária a anuência de outro órgão do parquet. O Ministério público dos Estados pode ajuizar, sozinho, ação civil pública na Justiça Federal e vice-versa.*

*(...) Quando o art. 5º da LACP e 82 do CDC dizem estar legitimado a agir em juízo "o Ministério Público", significa que conferiram legitimidade à instituição como um todo considerada, sem levar em conta suas divisões, não sob o aspecto institucional, já que una e indivisível, mas para fins administrativos funcionais.  
(...)*

*Na ausência de impeditivo legal, contudo, está o Ministério Público Estadual autorizado a, representando a sociedade, atuar na Justiça Federal ou na Justiça de qualquer Estado da FEDERAÇÃO, já que a unidade ed*

ACO 1.020 / SP

indivisibilidade da instituição do parquet assim o permitem. (...)

A recíproca é verdadeira. O Ministério Público Federal (...) pode agir no âmbito da Justiça Federal comum ou especial, e, ainda, na Justiça Estadual" (Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2007. p. 1042-1043).

8. Desse modo, tanto o Ministério Público Federal quanto o Estadual têm a atribuição de zelar pelos interesses sociais e pela integridade da ordem consumerista, promovendo o inquérito civil e a ação civil pública - inclusive em litisconsórcio ativo facultativo -, donde não sobrepairar dúvida de inexistir o suscitado conflito de atribuições.

Cumpra registrar, ainda, que no caso vertente, o Procedimento Administrativo n. 020/2005 é o único remanescente entre todos os apontados pela Autora. Este, conforme amplamente esclarecido acima, continua em trâmite perante a Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Guarulhos/SP, tudo a evidenciar a inexistência do conflito alegado.

9. Pelo exposto, voto no sentido de julgar improcedente a presente Ação Civil Originária, ficando, por óbvio, prejudicada a medida liminar pleiteada.

08/10/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.020-5 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, registro apenas um aspecto, para não se abrir margem a rotular-se conflito de atribuições como ação cível originária. Penso que, neste caso, em que não há nomenclatura específica, costumeiramente se adota o vocábulo petição (PET).

Quanto ao tema de fundo, estou plenamente de acordo com o voto da ministra Cármen Lúcia.



08/10/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.020-5 SÃO PAULO

## D E B A T E

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Penso que teremos de fazer um exercício para definir, com maior precisão, esses casos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Eu havia comentado exatamente isso. O Ministro Marco Aurélio sempre tem o cuidado de dizer que um conflito de atribuições não pode ser uma ação cível, porque não tem o mesmo objeto. Por isso relatei, de início, e chamei a atenção.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - A questão surgiu, talvez, nessa relação Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal, porque passamos a considerar que se trata de um conflito federativo, passando pela jurisprudência para albergar, aqui, o conflito de atribuição. Daí, talvez, esse desenvolvimento. Mas vamos considerar esses aspectos.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.020-5**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

AUTOR(A/S) (ES) : PLÁSTICOS DANÚBIO INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA

ADV. (A/S) : RICARDO BANDLE FILIZZOLA E OUTRO(A/S)

REU(É) (S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

REU(É) (S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, julgou improcedente a ação e prejudicada a liminar. Ausente, justificadamente, porque em representação do Tribunal no exterior, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 08.10.2008.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

P/Luiz Tomimatsu  
Secretário