

04/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.136 RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE
AUTOR(A/S)(ES) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REU(É)(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. CARACTERIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA DO STF. AUTARQUIA ESPECIAL. INTERESSE DA UNIÃO. ART. 102, I, f, e 109, I, CF.

1. Trata-se de conflito negativo de atribuições entre órgãos de atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual a respeito dos fatos constantes de procedimento administrativo.

2. Com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição da República, deve ser conhecido o presente conflito de atribuição entre os membros do Ministério Público Federal e do Estado do Rio de Janeiro diante da competência do Supremo Tribunal Federal para julgar conflito entre órgãos de Ministérios Públicos diversos.

3. Os fatos indicados nos autos evidenciam o interesse jurídico da União, aqui consubstanciado no efetivo exercício do poder de polícia da Agência Nacional do Petróleo, evidenciando a atribuição do Ministério Público Federal para conduzir a investigação.

4. Conflito de atribuições conhecido, com declaração de atribuição ao órgão de atuação do Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do conflito e reconhecer a atribuição do Ministério Público



ACO 1.136 / RJ

Federal, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 4 de agosto de 2011.

Ministra Ellen Gracie

Relatora

04/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.136 RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. ELLEN GRÁCIE
AUTOR(A/S)(ES) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REU(É)(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Ellen Gracie: 1. Cuida-se de conflito negativo de atribuições entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público Federal, suscitado pelo Procurador-Geral de Justiça daquele Estado (fl. 30).

2. No âmbito do procedimento administrativo instaurado para apurar supostas irregularidades na contratação e na construção do Gasoduto Campinas-Rio, o ilustre representante do Ministério Público Federal determinou o encaminhamento dos autos ao Ministério Público estadual ao fundamento de que não teria atribuição legal para ajuizar ação civil pública e ação civil por ato de improbidade administrativa em face da Sociedade de Economia Mista (Apenso 1 - fls. 91/95).

Considerou, para tanto, que o inc. I, do art. 109 da Constituição Federal, não inclui, no âmbito da competência da Justiça Federal, as causas em que figurem as sociedades de economia mista, razão pela qual entende que não teria o Ministério Público Federal a atribuição para investigar os agentes envolvidos na contratação e na construção do gasoduto Campinas-Rio, bem como de atuar em questões que demandem lesão aos interesses destas pessoas jurídicas de direito privado.

Por sua vez, o Promotor de Justiça estadual, que oficia perante a 2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania do Rio de Janeiro/RJ, sob fundamento nos arts. 6.º, inc. XVII; 37, inc. II; 39, inc. II e

ACO 1.136 / RJ

70 da Lei Complementar n.º 75/93, sustenta a possibilidade de atuação do Ministério Público Federal na “*propositura de medidas processuais destinadas a anulação dos atos lesivos a entidades controladas pela União, bem como eventual ação de improbidade administrativa*” (fls. 08/16).

3. O Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, considerando o decidido nos autos da Pet. n.º 3.528/BA, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 03.03.2006, encaminhou o presente conflito de atribuições a esta Suprema Corte (fl. 30).

4. A Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do ilustre Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, manifesta-se no sentido do reconhecimento da atribuição do Ministério Público Federal para a questão (fls. 35/39).

É o relatório.

04/08/2011

PLENÁRIO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.136 RIO DE JANEIRO

VOTO

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): 1. A questão em debate, neste caso, consiste no conflito de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ainda no âmbito do procedimento administrativo instaurado para apurar autoria e materialidade de “suposto(s) ato(s) de improbidade administrativa imputado(s) a agente público funcionalmente vinculado à Petrobrás S/A” (fl. 25).

2. Ressalto, inicialmente, que a jurisprudência anterior desta Corte apreciou a questão sob o enfoque do não conhecimento do conflito de atribuição, por considerar que não haveria comprometimento do pacto federativo, conforme se constata da seguinte ementa (Pet. 1.503/MG, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 14.11.2002):

“CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. DENÚNCIA. FALSIFICAÇÃO DE GUIAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE.

1. Conflito de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Estadual. Empresa privada. Falsificação de guias de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas à autarquia federal. Apuração do fato delituoso. Dissenso quanto ao órgão do Parquet competente para apresentar denúncia.

2. A competência originária do Supremo Tribunal Federal, a que alude a letra “f” do inciso I do artigo 102 da Constituição, restringe-se aos conflitos de atribuições entre entes federados que possam, potencialmente, comprometer a harmonia do pacto federativo. Exegese restritiva do preceito ditada pela jurisprudência da Corte. Ausência, no caso concreto, de divergência capaz de promover o desequilíbrio do sistema federal.

ACO 1.136 / RJ

3. *Presença de virtual conflito de jurisdição entre os juízos federal e estadual perante os quais funcionam os órgãos do Parquet em dissensão. Interpretação analógica do artigo 105, I, "d", da Carta da República, para fixar a competência do Superior Tribunal de Justiça a fim de que julgue a controvérsia. Conflito de atribuições não conhecido."*

Naquela ocasião, o Pleno confirmou o mesmo entendimento no conflito de atribuições entre promotores de justiça de Estados diversos (CC 7.117/MG, rel. Min. Sidney Sanches, Pleno, DJ 21.02.2003).

3. Em decisão monocrática, já considerei que a regra de competência originária contida no art. 102, I, f, da Carta Magna, endereçada às causas em que há risco de ruptura da harmonia federativa, não abrange os conflitos de atribuições surgidos entre os Ministérios Públicos Estaduais e o Ministério Público Federal (PET 3.065, rel. Min. Nelson Jobim, PET 3.005, rel. Min. Ellen Gracie, PET 1.503, rel. Min. Maurício Corrêa e CC 7.117, rel. Min. Sydney Sanches), casos nos quais se faz necessária a provocação, pelo *Parquet*, dos órgãos judiciais possivelmente competentes, para só então ter-se, eventualmente, um conflito positivo ou negativo de competência a ser resolvido, de acordo com o art. 105, I, d, da Constituição Federal, pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça (PET 623-QO, rel. Min. Maurício Corrêa).

4. Contudo, em julgados mais recentes, o Supremo Tribunal Federal alterou tal orientação, conforme se percebe da leitura do julgado sob a relatoria do Min. Cezar Peluso (Pet. 3.631/SP, Pleno, DJ 06.03.2008):

"1. COMPETÊNCIA. Atribuições do Ministério Público. Conflito negativo entre MP de dois Estados. Caracterização. Magistrados que se limitaram a remeter os autos a outro juízo a requerimento dos representantes do Ministério Público. Inexistência de decisões jurisdicionais. Oposição que se resolve em conflito entre

ACO 1.136 / RJ

órgãos de Estados diversos. Feito da competência do Supremo Tribunal Federal. Conflito conhecido. Precedentes. Inteligência e aplicação do art. 102, I, "f", da CF. Compete ao Supremo Tribunal Federal dirimir conflito negativo de atribuição entre representantes do Ministério Público de Estados diversos. 2. COMPETÊNCIA CRIMINAL. Atribuições do Ministério Público. Ação penal. Formação de opinio delicti e apresentação de eventual denúncia. Delito teórico de receptação que, instantâneo, se consumou em órgão de trânsito do Estado de São Paulo. Matéria de atribuição do respectivo Ministério Público estadual. Conflito negativo de atribuição decidido nesse sentido. É da atribuição do Ministério Público do Estado em que, como crime instantâneo, se consumou teórica receptação, emitir a respeito opinio delicti, promovendo, ou não, ação penal."

No mesmo sentido: ACO 889/RJ, de minha relatoria, Pleno, julgado em 11.09.2008; ACO 853/RJ, rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJ 27.04.2007 e Pet. 3.258/BA, rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ 28.09.2005.

5. No caso dos autos, em que ainda não houve qualquer provimento jurisdicional, a jurisprudência desta Suprema Corte reconhece, com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição da República, sua competência para conhecer, por equiparação ao litígio entre a União e o Estado-membro, o presente conflito de atribuições entre membros do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estadual.

6. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em manifestação de fl. 22, suscita possível conexão entre o presente procedimento e o procedimento de n.º 5073/ 2ª. PJTCC, remetido em 06.03.2006 e autuado nesta Suprema Corte como ACO n.º 971, rel. Min. Joaquim Barbosa.

Verifico, no entanto, que no dia 25.09.2008 o relator da ACO n.º 971, Ministro Joaquim Barbosa, proferiu decisão conhecendo daquele conflito de atribuições para determinar a remessa dos autos ao

ACO 1.136 / RJ

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (fls. 48/50). Antes, porém, ressaltou que o objeto daquela investigação relacionava-se a possível prática de atos lesivos contra o patrimônio público perpetrados por Senador da República, quando do exercício de cargo na estatal.

7. A questão em debate nestes autos, contudo, é diversa.

O presente conflito tem sua origem em procedimento instaurado perante o Ministério Público Federal a partir de representação em que se questiona os procedimentos realizados na contratação e construção do gasoduto Campinas-Rio e na implementação do "Projeto Malhas", especificamente no que diz respeito à realização de obras em trajeto diverso daquele autorizado no Decreto s/n.º de 17.02.2004 (Apenso 1 - fls. 08/10). Diante da ausência de identidade entre as ações, tenho por afastada a hipótese de conexão.

8. O Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro suscitou a presença de conflito de atribuições para se reconhecer a atribuição do Ministério Público Federal para apurar supostos atos de improbidade administrativa envolvendo agente público funcionalmente vinculado ao Poder Público Federal.

9. Compulsando os autos observo que a denúncia que ensejou a instauração do procedimento administrativo foi realizada inicialmente perante a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível – ANP, ocasião em que já se apontava, dentre outros fatos, a violação do traçado original do gasoduto, definido no Decreto Presidencial s/n.º de 17.02.2004, e suas conseqüências (Apenso 1 – fl. 07).

A ANP, enquanto autarquia especial, promoveu a comunicação dos órgãos competentes, dentre eles o Ministério Público Federal, requerendo a apuração dos fatos denunciados (Apenso 1, fl. 88). Demonstra, nesse aspecto, seu interesse, razão pela qual tenho como

ACO.1.136 / RJ

configurada a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inc. I, da Constituição Federal, o que atrai, por conseguinte, a atribuição do Ministério Público Federal.

10. Nesse mesmo sentido, o Senhor Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, em parecer de fls. 38/39 assim se manifestou, *verbis*:

“(...)

15. No caso dos autos, diversamente de outros conflitos, há manifesto interesse de entidade autárquica da União na apuração dos fatos – a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, como deixam claro os documentos constantes às fls. 07 e 63/90 do apenso n.º 1.

16. Nos termos do parecer da Procuradoria Federal da ANP às fls. 63/88, ‘esta agência reguladora, por seus agentes públicos, não pode deixar de representar aos Órgãos competentes pedindo que apurem, com isenção e rigor, tudo o que possa ter colidido com os princípios constitucionais da moralidade e da legalidade pública, atinente aos atos e contratos celebrados na o implementação do denominado Projeto Malhas da Petrobrás, (...)’.

17. Ressalte-se que a própria ANP, ao comunicar ao Procurador-Geral da República que aprovara o pedido formulado pela Petrobrás para revisão do Decreto Presidencial de 17.02.2004, deu-lhe conhecimento das irregularidades noticiadas, o que evidencia o interesse direto da Agência Reguladora na apuração dos fatos.

19. Ademais, caso seja comprovada a existência de irregularidades na execução do referido Decreto, haverá conseqüências no âmbito da Agência, eis que sua Diretoria aprovou o pedido da Petrobrás de revisão daquele ato.

20. Pacífico o entendimento de que as agências reguladoras ostentam a natureza jurídica de autarquias e fazem jus ao foro na Justiça Federal, e considerando a manifestação de interesse da ANP no feito, deve ser conhecida a atribuição do Ministério Público Federal para conduzir a presente investigação.

(...)”.

ACO 1.136 / RJ

11. Desse modo, conheço do conflito de atribuição, declarando a atribuição do Ministério Público Federal para conduzir o apropriado procedimento administrativo investigatório.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.136

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

AUTOR(A/S) (ES) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REU(É) (S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, conheceu do conflito e reconheceu a atribuição do Ministério Público Federal. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello e, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 04.08.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Sub-Procuradora-Geral da República, Dra. Sandra Cureau.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário