

*Dúvida de atribuição. Ato de improbidade praticado em detrimento de sociedade de economia mista. Atribuição do Ministério Público Estadual. A presença de interesse jurídico da União será valorada por esta após ser cientificada do ajuizamento da ação.*

ASSESSORIA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS  
Procedimento administrativo: MP - n° 13.014/00

Referência: *Dúvida de atribuição*

Suscitante: *Promotor de Justiça em atuação perante o 1° Centro Regional de Apoio Administrativo Institucional*

*Dúvida de atribuição. Ato de improbidade. Sociedade de economia mista federal. Interesse da União. Atribuição.*

É atribuição do Ministério Público Estadual ajuizar, perante a Justiça Estadual, ação que vise à aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92 em razão da prática de atos de improbidade em detrimento do patrimônio de sociedade de economia mista controlada pela União.

Nos atos de improbidade, deve ser aferida a qualidade do sujeito passivo imediato para fins de fixação da competência. Consoante o art. 109, I, da Constituição da República e o entendimento sumulado dos Tribunais Superiores, a simples presença da sociedade de economia mista na lide não fixa a competência da Justiça Federal. A lesão ao patrimônio daquela não causa lesão direta ao patrimônio da União, cabendo a este ente federativo, após o ajuizamento da ação, analisar a presença de interesse jurídico que justifique sua intervenção no feito.

Parecer pela improcedência da dúvida.

## PARECER

*Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça:*

### I

1. *O Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Destilação e Refinação de Petróleo*

de Duque de Caxias – SINDIPETRO – encaminhou representação ao Ministério Público Federal, noticiando a prática de diversos atos de improbidade em detrimento do patrimônio da sociedade de economia mista *Petróleo Brasileiro S.A.* (fls. 05/12).

2. A representação foi instruída com as peças de fls. 13/118.

3. O expediente foi tombado no âmbito do Ministério Público Federal sob o número 08120.000174/98-41, sendo remetido à Procuradoria da República situada na Seção Judiciária de Campos dos Goytacazes, isto em razão do envolvimento de empresa ali situada, qual seja, E & P – *Exploração e Produção da Bacia de Campos*.

4. Consta, às fls. 125 *usque* 133, termo de ajustamento de conduta celebrado entre o Ministério Público Federal, a *Petróleo Brasileiro S.A.*, a *Agência Nacional de Petróleo* e o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*, o qual abordou questões de natureza primordialmente ambiental, sem adentrar qualquer consideração concernente aos noticiados atos de improbidade.

5. Embasando-se no entendimento preconizado pelo Enunciado nº 42 da Súmula da jurisprudência predominante do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual à Justiça Estadual compete processar e julgar as causas cíveis em que é parte sociedade de economia mista e os crimes praticados em seu detrimento, o Procurador da República em exercício na Seção Judiciária de Campos dos Goytacazes encaminhou o expediente ora em análise ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (fl. 142).

6. Recebidos os autos, o Exmo. Sr. Promotor de Justiça com atribuição em matéria de interesses difusos e coletivos na circunscrição do 1º Centro de Apoio Administrativo e Institucional do Ministério Público suscitou a presente dúvida de atribuição (fls. 145/148). Sustenta S. Ex<sup>a</sup>, em apertada síntese, que, sendo a *Petrobras S.A.* uma sociedade de economia mista controlada pela União, qualquer ato lesivo ao patrimônio daquela refletirá negativamente no patrimônio desta. Assim, conclui que a interpretação sistemática da Lei nº 8.429/92 demonstra que a atribuição e a competência para o julgamento serão perquiridas de acordo com a origem do patrimônio lesado, o que seria corroborado pelo disposto no art. 1º, parágrafo único, do referido diploma legal. No mais, afastando a natureza penal das sanções cominadas pela denominada Lei de Improbidade, S. Ex<sup>a</sup> entende inaplicável o Enunciado nº 42 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça.

7. A Exma. Sra. Coordenadora do 6º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Defesa da Cidadania, do Consumidor e Proteção do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural ratificou a manifestação do suscitante (fl. 06 deste procedimento).

## II

8. Como é do conhecimento geral, os órgãos jurisdicionais que compõem a denominada Justiça Federal têm sua competência funcional, em razão da

matéria e da qualidade da parte, disciplinada na Constituição da República, cujo art. 109, I, assim dispõe: “Aos juízes federais compete processar e julgar: I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.”

9. A simples leitura do texto constitucional torna clara a omissão às sociedades de economia mista. Em que pese ser voz corrente que as regras de competência estatuídas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, a ausência de relevantes distinções de ordem axiológica entre as empresas públicas (abrangidas pelo art. 109, I, da atual Constituição da República) e as sociedades de economia mista ensejou o surgimento de inúmeras controvérsias sobre a competência da Justiça Federal nas causas em que estas figurem em um dos pólos da relação processual ou mesmo quando sejam intervenientes. A diversidade de entendimentos, já existente nos textos constitucionais pretéritos, levou o Supremo Tribunal Federal a editar o Enunciado 556 sobre a matéria: “É competente a Justiça comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista.” O mesmo entendimento foi encampado pelo Superior Tribunal de Justiça, sendo editado o Enunciado 42: “Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar as causas cíveis em que é parte sociedade de economia mista e os crimes praticados em seu detrimento.”

10. Apesar de não existir qualquer justificativa plausível para a diversidade de tratamento imposta às empresas públicas e às sociedades de economia mista pelo Poder Constituinte originário, a matéria, como se vê, se encontra pacificada junto aos Tribunais Superiores. Estabelecida esta premissa, cumpre declinar sua relevância para o deslinde da questão objeto deste procedimento.

11. Na sempre clara lição do Professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo pór objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos” (in *Manual de Direito Administrativo*, 6ª ed., p. 352). Sendo o controle acionário pelo Poder Público verdadeiro elemento integrante da própria concepção de sociedade de economia mista, pode-se constatar que, em qualquer causa em que estejam elas envolvidas, qualquer que seja sua posição processual, *sempre* estará presente o interesse de um ente da federação, *in casu*, a União. Tratando-se de lide em que haja interesse patrimonial das referidas sociedades, *sempre* haverá o mesmo interesse por parte do Poder Público, já que sua participação acionária poderá sofrer oscilações, conforme a natureza do provimento jurisdicional que venha a ser proferido. Não obstante isto, optou o Constituinte originário, no que foi seguido pelos Tribunais Superiores, por não inseri-las no rol do art. 109, I, da Constituição da República. Em razão disto, com a devida vênia, não é possível sustentar a tese de que a lesão ao patrimônio das sociedades de economia mista, por acarretar o correlato interesse da União, seja critério *cogente* de fixação da competência da Justiça

Federal e, por via reflexa, da atribuição do Ministério Público Federal.

12. Analisando a competência da Justiça Federal nas causas em que a *Petrobras* figure na relação processual, assim se pronunciou VLADIMIR SOUZA CARVALHO (in *Competência da Justiça Federal*, 4ª ed., Juruá, pp. 89/90):

“No caso da Petrobrás, o interesse jurídico da União, a justificar a sua intervenção no feito, decorre do monopólio constitucional, do conhecimento de todos. Por isso, basta que o Procurador da República assine a petição inicial para que se configure a competência da Justiça Federal. A simples condição de sociedade de economia mista da autora não faz valer a competência da Justiça Federal. Todavia, atribui-se tal competência ao fato de que, obrigatoriamente a União deverá intervir no feito, por se tratar de atividade monopolizada pela mesma como faz ver a Carta Magna. A solução da demanda está ligada intimamente ao interesse da União Federal (Min. **Pádua Ribeiro**, AI 49.018-ES, DJU 04.09.85, p.15.696; Min. **Pedro Acioli**, AI nº 50-409-ES, DJU 27.11.86, p. 23.370).

Compete à Justiça Federal julgar a ação de desapropriação promovida pela Petrobrás, com assistência da União Federal. O interesse jurídico da União, a justificar a sua intervenção no feito tem assento no preceito constitucional que lhe reserva o monopólio, em todo o território nacional, da pesquisa e lavra do petróleo (Min. **Miguel Ferrante**, AI 48.852-ES, DJU 29.05.86, p. 9.173, AI 49.011-ES, DJU 12.06.86, p. 10.534, AI 48.852-ES, DJU 26.06.86, p. 11.503, AI 50.512-ES, DJU 27.11.86, p. 23.388).

A Justiça Federal de primeiro e segundo graus é incompetente para processar e julgar ações intentadas pela Petrobrás, salvo se houver interesse concreto manifestado pela União Federal (Juiz **José Delgado**, AC 2.275-SE, DOPE 26.04.90, p. 35).”

13. A técnica legislativa adotada no art. 109, I, da Constituição da República, devidamente integrada pela jurisprudência pátria, denota que, ao interesse público *de natureza federal*, foi dispensado um tratamento dicotômico. Tratando-se de causas em que haja a participação da União, de entidade autárquica ou de empresa pública federal, referido interesse, *a priori*, foi identificado e valorado

pelo Constituinte, sendo fixada a competência da Justiça Federal. Diversamente, nas causas em que as sociedades de economia mista figurem na relação processual, o intitulado interesse público *federal* será discricionariamente valorado pela União, o que será feito *a posteriori*, vale dizer, após o ajuizamento da ação. Em razão disto, contrariamente à primeira posição exposta pelo insigne VLADIMIR SOUZA CARVALHO, não bastará que o Procurador da República “assine” a petição inicial para que seja fixada a competência da Justiça Federal, pois, ainda que a Petrobrás figure em um dos pólos da relação processual, poderá a União, no exercício de seu poder discricionário, não identificar a presença de interesse jurídico que justifique a sua intervenção no feito. À luz do exposto, pode-se dizer, de forma figurada, que a iniciativa do Ministério Público Federal dependerá do “referendo” da União.

14. Corroborando o entendimento preconizado, tem-se o Enunciado nº 517 do Supremo Tribunal Federal: “*As sociedades de economia mista só tem foro na Justiça Federal quando a União intervém como assistente ou oponente.*” Assim, não sendo a ação proposta pelo Ministério Público Federal e ainda que seja indubitosa aos olhos do aplicador do direito o interesse da União, será competente, para o processo e julgamento da causa, a Justiça Estadual. No entanto, afigura-se indispensável que a União seja sempre intimada para que esclareça se possui interesse jurídico no feito. Declinado o interesse e ocorrendo a intervenção da União, serão os autos remetidos à Justiça Federal, sendo ali valorada a efetiva existência do mesmo.

15. O art. 1º da Lei 8.429/92 em nada infirma o que foi dito, já que se limita em elencar os sujeitos passivos imediatos dos atos de improbidade. Trata-se de dispositivo amplo, com redação semelhante à que possuía o art. 37, *caput*, da Constituição da República, anteriormente à edição da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. É expressa a referência aos atos praticados em detrimento da administração direta ou indireta, estando as sociedades de economia mista inclusas sob esta epígrafe. Sendo mantida a dicotomia entre os interesses da União e os das sociedades que esta controla, não se afigura possível que referido dispositivo seja considerado a pedra angular de uma conclusão dissonante das regras constitucionais relativas à competência da Justiça Federal. E ainda se deve lembrar de que seria de duvidosa constitucionalidade uma norma infraconstitucional que viesse a estabelecer o inafastável interesse jurídico da União, quando uma sociedade de economia mista figurasse na relação processual. Justifica-se a assertiva, pois preceito desta natureza iria elasticar o conteúdo do art. 109, I, da Constituição da República, culminando em retirar da União a discricionariedade que lhe fora implicitamente por ele outorgada.

16. Conforme fora frisado pelo suscitante, “*a ação de improbidade tem por escopo sancionar o agente público desonesto e ressarcir o dano, tendo em vista o ente público lesado.*” Na hipótese vertente, o ato de improbidade teria sido praticado em detrimento de uma sociedade de economia mista controlada pela União, a procedência do pedido deduzido em eventual ação redundará na reparação dos danos a ela causados (art. 18 da Lei 8.429/92), e, em que pese o fato de a ação ser

ajuizada em face do agente ímprobo, deverá a sociedade de economia mista ser instada a integrar o pólo ativo da relação processual (art. 17, § 3º, da Lei 8.429/92), o que redundará na aplicação do Enunciado nº 42 do Superior Tribunal de Justiça. Como se vê, não há interesse patrimonial direto da União, o montante fixado a título de reparação deve ser auferido pela sociedade de economia mista e será esta, e não a União, que poderá figurar no pólo ativo da relação processual. Em razão do liame existente entre o agente e o ente lesado, será a competência do órgão jurisdicional fixada em consonância com a qualidade deste. Ainda aqui, corroborando o que já foi dito, ter-se-á a competência da Justiça Estadual. Somente com a ulterior intervenção da União, é que poderá ocorrer o deslocamento da competência para a Justiça Federal.

### III

17. Em face do exposto, é o parecer no sentido de, conhecida a dúvida, declarar a atribuição do suscitante, devolvendo-se-lhe os autos para que adote as medidas que o caso exige.

Rio de Janeiro, 9 de fevereiro de 2001.

EMERSON GARCIA  
Promotor de Justiça  
Assistente

**De acordo:**

FERNANDO CHAVES DA COSTA  
Procurador de Justiça  
Assessor de Assuntos Institucionais

**Aprovo**, para, conhecendo da dúvida, julgá-la improcedente e declarar a atribuição do douto órgão suscitante. Devolvam-se-lhe os autos. Publique-se e archive-se o remanescente.

JOSÉ MUIÑOS PIÑEIRO FILHO  
Procurador-Geral de Justiça