

PROCESSO DE FALÊNCIA. ATUAÇÃO CONJUNTA DE ÓRGÃOS DE MINISTÉRIO PÚBLICO DIVERSOS. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº E-15/6467/90

OFÍCIO

Oficiante: Dr. Curador de Massas Falidas em exercício na
5ª Curadoria da Comarca da Capital

Assunto: Intervenção do Ministério Público Federal em processo de falência

Processo de falência. Intervenção do Ministério Público Federal. Conflito de atribuições.

– Somente a União Federal tem legitimidade para intervir em processo falimentar, não a tendo o Ministério Público Federal, embora para ambos atue a Procuradoria-Geral da República.

– Insistindo na intervenção o Ministério Público Federal, deve ser suscitado conflito de atribuições para sua exclusão do feito.

PARECER

1. O ilustre Curador de Massas Falidas em exercício na 5ª Curadoria, Dr. João Batista Figueiras, oficia ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça para dar ciência da intervenção, em processo de falência, do Ministério Público Federal, intervenção, aliás, deferida pelo Juiz do processo. Diz o nobre oficiante que a intervenção atinge "de forma profunda matéria institucional própria e privativa do Ministério Público Estadual a reclamar urgente e definitiva solução", merecendo, por isso, acurado estudo por parte desta Procuradoria.

2. Da documentação acostada pelo oficiante, pode verificar-se que no processo de falência de Leão da América S.A. Comércio e Indústria, na 23ª Vara Cível da Capital, interveio o Ministério Público Federal, através de um de seus procuradores (cópia da petição junta), requerendo algumas providências e fazendo também impugnação de certo contrato.

O Juiz da Vara aceitou a intervenção. Em face do despacho de admissibilidade, o Dr. Curador de Massas, em petição dirigida ao Juiz (doc. junto), fez menção de que seria indevida a intervenção do *Parquet* federal, mas o Dr. Procurador da República insistiu na legitimidade de sua manifestação. O Juiz, então, proferiu despacho em que se exclui da apreciação do conflito entre órgãos do M.P., mas que, em face do atual quadro constitucional, estaria admitindo a intervenção para a defesa dos interesses sociais indisponíveis. Tal foi a decisão que redundou no encaminhamento, pelo ilustre Dr. Curador de Massas, do ofício já referido.

O processo administrativo foi remetido a esta Assessoria de Direito Público e Assuntos Institucionais pela douta Assessoria Cível.

3. De início, é de relembrar-se que a Procuradoria-Geral da República tem assumido a dúplice função de representante da União e de Ministério Público Federal, como bem registra Sergio de Andréa Ferreira (*Princípios Institucionais do Ministério Público*, 1985, p. 105), atribuições que estão definidas em seu diploma regulador, a Lei nº 1.341, de 30.01.51.

4. As funções são de evidente incompatibilidade. A Constituição vigente, todavia, pôs cobro a tal incoerência, instituindo a Advocacia-Geral da União, instituição que "representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo" (art. 131, Const. Federal).

Com diverso perfil, a Constituição traçou as linhas do Ministério Público da União (art. 128, I e § 1º), o qual, como parte da instituição geral do Ministério Público, tem a incumbência da "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127, C.F.), funções que denominamos *genéricas*, bem como das que constam do elenco do art. 129, que intitulamos *específicas*.

Em sede de Constituição, pois, não há mais que confundir as funções próprias do *Parquet* e as de representação da União Federal, agora cometidas a instituições diversas.

5. Sucede que a Advocacia-Geral da União ainda não foi implantada, necessária que se afigura a edição da lei complementar organizadora a que faz menção o art. 131 da C.F. Para evitar o *vacuum legis*, dispôs o art. 29 do ADCT da Constituição Federal que a instituição agora criada terá suas funções exercidas pelo mesmo órgão que hoje as exerce, ou seja, a Procuradoria-Geral da República, isso enquanto não implantada a Advocacia-Geral da União. Portanto, temos que, atualmente, a Procuradoria-Geral da República ainda tem a dúplice atribuição de representante da União e de Ministério Público Federal. Essa a questão preliminar que merecia consideração.

6. Firmadas essas linhas, avulta o exame da atuação de cada uma das instituições pelas quais atua a Procuradoria-Geral da República.

Atuando como representante judicial e extrajudicial da União, a Procuradoria-Geral da República assume, obviamente, a defesa dos interesses dessa pessoa federativa maior. Em outras palavras, faz a sua advocacia.

Como *Parquet*, a Procuradoria-Geral da República, ao revés, vai assumir, basicamente, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, seja na *custodia legis*, seja na *persecutio criminis*, ou em outras funções compatíveis com a sua finalidade.

7. A União Federal, na qualidade de autora, ré, assistente ou oponente, tem os seus litígios processados e julgados pela Justiça Federal (art. 109, I, da C.F.). O dispositivo, todavia, ressalva as causas de falência, de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e do Trabalho. Sendo assim, não é difícil conceber que, se a União Federal tem *interesses* a serem protegidos *em processos de falência*, neles poderá atuar a Procuradoria-Geral da República na defesa desses interesses. Enfatize-se, porém, que nesse caso a atuação se dará na condição de *órgão advogado da União*.

8. Na função do Ministério Público, porém, as regras de atuação da Procuradoria-Geral da República não se inscrevem nas mesmas linhas. É que, existindo ao lado do Ministério Público Federal os Ministérios Públicos Estaduais, é imprescindível que sejam *definidos os círculos de atuação* de cada um dos órgãos, tomado como critério fundamental não a matéria ou a natureza da intervenção (que podem ser idênticas para ambos), mas sim o critério *ratione fori*. Por isso mesmo é que ao Ministério Público Federal cabe atuar em processos sujeitos à *Justiça Federal*, ao passo que os Ministérios Públicos Estaduais intervêm nos processos da *Justiça Estadual*.

É verdade que, sem vedação constitucional, tem sido admitido como válida a atuação conjunta dos Ministérios Públicos Federal e Estadual em litisconsórcio para a defesa de interesses difusos, como assinala Hugo Nigro Mazzilli (*O Ministério Público na Constituição de 1988*, 1989, p. 73), e dispôs o **art. 82, § 2º**, do Anteprojeto do Código do Consumidor (que, aliás, veio a ser vetado posteriormente). A admissibilidade, porém, tem como base o fato de estarem sendo protegidos interesses difusos de *diversa ordem, nacional e regional*. Quando, no entanto, são os mesmos os interesses a salvaguardar, não se justifica a atuação conjunta, pois que nesse caso haverá *superposição de funções*, e apenas terá atribuição o Ministério Público Federal, ou o Ministério Público Estadual. E, como é evidente, *um dos órgãos estará a invadir o círculo de atribuições destinado ao outro*.

9. Feita a demarcação, vejamos como se deu a atuação do ilustre Dr. Procurador da República no caso em foco.

10. Poder-se-ia supor que a intervenção fosse da União Federal, a qual, como visto, tem fundamento no **art. 109, I**, da C.F.

Não obstante, examinando-se o petitório acostado ao processo de falência, chega-se à conclusão de que esse não seria o caso. Em primeiro lugar, a intervenção se deu em nome do Ministério Público Federal, e não no da União Federal, como seria admissível.

Depois, a União só teria legitimidade para intervir se viesse defender *seus interesses diretos*, e não de terceiros. Ora, nenhuma das providências alvitradas traduz interesse direto da União. Nem mesmo de natureza fazendária, eis que os créditos tributários da União não se sujeitam à falência (**art. 187**, do C.T.N.).

Há de se concluir, assim, que não foi a União que interveio. Nem o poderia, por ser, na hipótese, parte ilegítima.

11. Não sendo a intervenção em nome da União, outra alternativa não há senão a de considerar-se feita em nome realmente do Ministério Público Federal.

Mas, ainda aqui, e com maior razão, a intervenção foi indevida.

De plano, as providências requeridas pelo Dr. Procurador da República não se inserem dentre aquelas que constam das finalidades do Ministério Público. Senão, vejamos: foi requerida intimação das Procuradorias da Fazenda, do INSS, do Estado, do Município e do Sindicato dos Empregados do Comércio no Rio de Janeiro; a não liberação de créditos; certidões atualizadas para verificação dos débitos da Massa. Impugna contrato por entender lesivo à Massa. E culmina por requerer intimação pessoal após tomadas todas as providências alvitradas.

Não é difícil perceber que a primeira das providências diz respeito a interesses *determinados*, e, pois, não representados pelo M.P. Federal. As demais se situam normalmente na *custodia legis* do processo falimentar.

Se o Dr. Procurador pretendeu defender interesses fora da órbita do Ministério Público, e, ainda, se pretende atuar como *custos legis* em processo da competência da Justiça Estadual, como é o caso da falência, *indevida foi a intervenção*.

Indevida e de flagrante erronia técnica. É que invadiu o círculo de atribuições definido na lei como pertinente ao Ministério Público Estadual (**art. 33, da Lei Complementar nº 28/82**). Não teria, pois legitimidade *ad causam* para a intervenção.

Sem dúvida que, insistindo nessa indevida intervenção, não aceita pelo Dr. Procurador de Massas, o ilustre Dr. Procurador da República provoca *conflito de atribuições*, que se caracteriza pelo "fato de pelo menos dois membros do MP entenderem ter atribuição para officiar em determinado processo, seja como parte, seja como *custos legis*" (Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*, 1989, p. 107), no caso conflito *positivo* de atribuições.

12. Merece análise, neste ponto, a posição adotada pelo Juiz do feito.

No longo despacho que proferiu, ressaem três pontos básicos: 1º) afirma não caber ao Judiciário resolver conflitos de atribuições entre órgãos do Ministério Público, ainda mais de diversa esfera federativa; 2º) define que ao Judiciário só cabe resolver sobre a "situação legitimante", trazendo o escólio de José Carlos Barbosa Moreira; e 3º) admite a intervenção do M.P. Federal na defesa dos interesses sociais indisponíveis declarados no **art. 129** da C.F., em virtude de não ter sido instituída a Advocacia-Geral da União, aplicando, por conseguinte, o **art. 29** do ADCT da C.F. Ao final, confirma o acolhimento de todas as postulações feitas pelo Dr. Procurador da República.

Embora o primeiro ponto esteja a merecer pequeno reparo, vamo-nos ater ao último. E aqui fica claro que o nobre Juiz baralhou nitidamente as funções de M.P. e de representante da União, nas quais atua a Procuradoria-Geral da República, como visto. É que admitiu a intervenção para a defesa de interesses sociais indisponíveis na forma do **art. 129** da C.F., mas assenta sua decisão no **art. 29** do ADCT da C.F., que se refere exatamente à Advocacia-Geral da União. Em outras palavras: se entendeu possível a intervenção do M.P. Federal, nenhuma razão haveria para a referência ao **art. 29 do ADCT**, que não trata do Ministério Público (e sim do fato de que a Procuradoria-Geral da República haveria de continuar representando, *si et in quantum*, a União Federal). Há, portanto, flagrante incongruência entre a decisão e a motivação em que se fundou.

13. Dos elementos até o momento coligidos, tem-se que: 1º) há conflito de atribuições entre órgãos do Ministério Público Estadual e Federal; e 2º) o Juiz aceitou a intervenção do M.P. Federal.

14. Quando manifestações positiva ou negativa de órgãos do Ministério Público se derem no âmbito interno de cada um dos ramos da instituição, cabe a seu Chefe dirimir o conflito. No caso do Estado do Rio de Janeiro, incumbe ao Procurador-Geral de Justiça resolver a controvérsia (**art. 10, XXIII, da Lei Complementar nº 28/82**).

Por outro lado, se tais manifestações são encampadas pelo Juiz, o conflito é considerado como de *jurisdição ou competência, e não de atribuições*. Nesse sentido, já se firmou o Pretório Excelso (RTJ 120/943 e RTJ 128/967).

In casu, entretanto, houve duas manifestações contrárias de órgãos diversos do Ministério Público, mas, pela natureza da lide, apenas uma manifestação jurisdicional — o despacho do ilustre Juiz do feito. O conflito, por isso, é tipicamente *de atribuições*.

E nada obsta que o processo já se tenha iniciado, como bem assinala Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, a quem recorreremos mais uma vez, "pois, ao lado do exercício da função jurisdicional realizada pelo juiz, é possível em determinados casos (quando funciona o M.P.), existam outras autoridades ou órgãos do Estado que devam, por força de lei, intervir no processo, fato que pode dar margem a eventuais conflitos entre estas mesmas autoridades ou entre elas e o próprio órgão judiciário" (*op. cit.*, p. 104).

O conflito está posto entre órgãos do Ministério Público local e o Federal. A competência para dirimi-lo — porque se trata de órgãos da União e de Estado-membro — é do Supremo Tribunal Federal, por força do art. 102, I, f, da C.F. (que, aliás, repetiu a competência prevista no art. 119, I, d, da Constituição anterior).

15. De tudo, parece-nos acertada a posição do ilustrado Dr. Curador de Massas quanto à ilegitimidade da intervenção do Ministério Público Federal pelo nobre Dr. Procurador da República que firmou as petições. O processo em causa, por sua natureza, bem como os interesses referidos pela intervenção, denotam que falece atribuição legal para a atuação que se pretende conjunta entre os dois órgãos do Ministério Público, o federal e o estadual.

Afinal, como bem acentua Antônio Cláudio da Costa Machado (*A intervenção do M.P. no Processo Civil Brasileiro*, 1989, p. 568), embora não seja incomum que dois órgãos do M.P. atuem no mesmo processo, é necessário que haja a situação legítima para ambos, pena de se perpetrar invasão de atribuições por um dos órgãos intervenientes.

16. A solução que nos parece adequada à presente hipótese é a de o ilustre Dr. Curador de Massas oficiante suscitar o conflito, podendo para tanto formar-se autos apartados com as peças necessárias, e encaminhá-lo ao S.T.F. para dirimi-lo, com vistas à exclusão do órgão do M.P. Federal.

17. Conveniente, ainda, se faria que, após suscitado o conflito, fossem encaminhadas cópias à digna Procuradoria-Geral da República, dando ciência das providências adotadas.

18. É o que pensamos a respeito da presente controvérsia.

Sub censura.

Rio de Janeiro, 26 de dezembro de 1990.

José dos Santos Carvalho Filho
Assistente