

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5032106-19.2016.4.04.0000/PR**

**RELATOR : FERNANDO QUADROS DA SILVA**  
**AGRAVANTE : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**  
**AGRAVADO : KTY ENGENHARIA LIMITADA**  
**ADVOGADO : RENATA ZARZUELA COELHO**  
**AGRAVADO : PAULO ROBERTO COSTA**  
**: ALBERTO ELISIO VILACA GOMES**  
**: ANGELO ALVES MENDES**  
**AGRAVADO : CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ SA**  
**ADVOGADO : LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES**  
**AGRAVADO : CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S A**  
**AGRAVADO : JOSE HUMBERTO CRUVINEL RESENDE**  
**ADVOGADO : FABIANO DE CASTRO ROBALINHO CAVALCANTI**  
**AGRAVADO : MENDES JUNIOR PARTICIPACOES S/A - MENDESPAR**  
**ADVOGADO : RENATO LUIS MARQUES PESSOA**  
**AGRAVADO : MENDES JUNIOR TRADING E ENGENHARIA S A**  
**: MPE MONTAGENS E PROJETOS ESPECIAIS S/A**  
**AGRAVADO : ODEBRECHT S/A**  
**ADVOGADO : ANTONIO HENRIQUE MEDEIROS COUTINHO**  
**AGRAVADO : ROGERIO CUNHA DE OLIVEIRA**  
**: SERGIO CUNHA MENDES**  
**AGRAVADO : SOG - OLEO E GAS S/A**  
**ADVOGADO : ROGERIO PIRES DA SILVA**  
**AGRAVADO : UTC ENGENHARIA S/A**  
**ADVOGADO : MARCELO AUGUSTO PUZONE GONCALVES**  
**: Sebastião Botto de Barros Tojal**  
**: LEONARDO BISSOLI**  
**MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**INTERESSADO : PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS**

**DECISÃO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, nos autos da Ação de Improbidade Administrativa nº 5027001-47.2015.4.04.7000, decorrente dos desdobramentos cíveis das apurações realizadas no âmbito da Operação *Lava Jato*, declarou a União parte ilegítima pra o feito e julgou extinto o processo em relação a ela, bem como declinou da competência para o julgamento e o processamento deste feito, bem como dos feitos distribuídos por dependência a este para uma das varas cíveis da justiça estadual desta capital.

Entendeu o Juízo *a quo* que somente o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada detém legitimidade ativa para propositura de ação de improbidade, nos termos do art. 17 da Lei 8.429/92.

Alega a União estar equivocada a interpretação ao precedente do Supremo Tribunal Federal (ACO 2438), na medida em ressalvada a hipótese de manifestação expressa de interesse em integrar o processo, como no caso. Assevera que o TRF4 já reconheceu, em outras oportunidades, a competência federal para julgamento do caso, fundamentando que: *a) a União é a principal*

*acionista da Petrobrás e sistematicamente aporta substanciosos recursos à Estatal; b) a lesão ao patrimônio da Petrobrás repercutirá negativamente no patrimônio da União; c) o interesse na apuração de ilícitos praticados pelos dirigentes da Estatal não é meramente econômico; d) a dimensão do esquema para fraudar as obras da Petrobrás causou perplexidade não só nos Poderes da República, mas também em toda a sociedade brasileira e na comunidade internacional; e) diante da magnitude e originalidade das fraudes, os operadores do área jurídica não devem ter uma compreensão limitada e tradicional do Direito para as questões que lhes são submetidas à análise.* Ressalta que a presente ação tramita com conexão a outra ajuizada pelo MPF (ação 5006695-57.2015.4.04.7000), sendo que as duas ações possuem 3 coautores: MPF, União e Petrobras; logo, contraditória a decisão que reconhece a legitimidade na primeira ação e afasta na ação conexa. Reafirma a legitimidade ativa da União para a demanda, sendo inegável seu interesse jurídico. Ressalta que a existência de participação no capital social da companhia indica a existência de patrimônio público federal, o que importa na conclusão de existência de relação jurídica material, consubstanciada no aporte de massivo capital investido, que poderá ser diretamente afetada com a lide em questão, a caracterizar o seu direto interesse jurídico. Argumenta que detém, ainda, legitimidade extraordinária, eis que defende interesses materiais e imateriais de todos os brasileiros, atuando como substituto processual. Diante do exposto, requer a antecipação de tutela recursal.

É o relatório. Passo a decidir.

Inicialmente, cumpre aclarar que as novas regras insertas na Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) passaram a restringir a interposição do agravo de instrumento às hipóteses expressamente previstas.

A decisão noticiada desafia impugnação por meio do instrumental, porquanto proferida em cumprimento de sentença, consoante previsão do inciso VII do art. 1.015 do CPC.

A questão posta para análise cinge-se ao exame da legitimidade ativa da União para propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa e, consequente, competência da Justiça Federal.

Conforme os elementos dos autos, a ação civil pública por ato de improbidade originária foi proposta pela União, com a finalidade de obter a condenação dos réus às penas previstas na Lei nº 8.492/92, em razão, basicamente, de desvio de recursos públicos e de danos causados ao Erário.

Relacionada aos autos de origem, por meio do Agravo de Instrumento nº 5052542-33.2015.4.04.0000, esta Turma julgou a Exceção de Incompetência nº 5055298-64.2015.404.7000, *in verbis*:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. PROPOSTA PELA UNIÃO. DANO DE NATUREZA DIFUSA. COMPETÊNCIA. FORO DA CAPITAL DO ESTADO.*

*1. Conforme anotado pelo Juízo de Primeiro Grau, deve-se levar em conta para a fixação da competência deste juízo que os fatos (e o dano) não ocorreram unicamente no Estado do Rio de Janeiro. Como bem cuidou a União, houve uma multiplicidade de condutas, praticadas em diversos pontos do território nacional e inclusive internacional. Com efeito, os fatos discutidos na demanda originária abalaram a credibilidade das instituições de modo geral e, portanto, podem ser classificados como danos nacionais.*

*2. A previsão contida no art. 93 da Lei nº 8.078/90, segundo a qual é competente o foro da Capital do Estado para os casos de danos de âmbito nacional, como é a hipótese em exame.*

*3. Registre-se, ainda, que os elementos dos autos demonstram que a maior parte dos elementos probatórios relativos ao caso em comento encontra-se concentrada em Curitiba/PR. Tal critério é adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, também, como parâmetro para*

*estabelecer a competência para o julgamento da ação civil pública por ato de improbidade.*  
*4. Agravo de instrumento improvido.*

Nesta oportunidade restou examinada e fixada a competência territorial do Foro da Seção Judiciária de Curitiba/PR, consignando-se que *a demanda de origem (ACP nº 5027001-47.2015.404.7000) foi distribuída por dependência à ACP nº 5006695-57.2015.404.7000, em observância, portanto, ao disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 7.347/85. Em relação à incidência do disposto no art. 109, § 2º da Constituição Federal, cumpre observar que se trata de questão de conexão. O objetivo do legislador, ao redigir o referido dispositivo, foi o de evitar decisões conflitantes, razão pela qual a competência do juízo de origem resulta fixada com a distribuição da anterior ação proposta pelo Ministério Público.*

Trata-se de aplicação da Súmula 489 do STJ: *'Reconhecida a continência, devem ser reunidas na Justiça Federal as ações civis públicas propostas nesta e na Justiça estadual'.*

Observo que, assim como o MPF, a Petrobras requereu seu ingresso no polo ativo da lide (Evento 32), o que foi deferido na decisão do Evento 106.

Portanto, embora ainda não tenha trânsito em julgado, não vejo fundamentos para proferir juízo contrário ao decidido no incidente citado, estando reconhecida a competência federal para julgamento da lide por conta da conexão firmada, posto que tanto a Petrobras quanto o MPF podem assumir o polo ativo da lide.

No que se refere à legitimidade ativa da União, o Juízo *a quo* consignou que somente o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada detém legitimidade ativa para propositura de ação de improbidade, nos termos do art. 17 da Lei 8.429/92. Destacou ainda que:

*'Deste modo, a União deve ser considerada parte ilegítima para o feito. A tal conclusão chegaríamos com facilidade se o feito não envolvesse questões que repercutiram tão profundamente em nossa sociedade. Suponhamos que uma determinada ação de improbidade imputasse apenas um ato ímprobo a determinado diretor da Petrobrás por ele ter aceitado usar jatos e imóveis de uma determinada construtora. Neste caso, parece-me cristalino que a União não seria legitimada para propor a ação. Com isso, quero demonstrar que o feito suscita dúvidas somente diante da grandiosidade do esquema montado e da sua influência na cena política brasileira.'*

Assim estabelece o art. 17 da Lei 8.429/92:

*Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.*

Observa-se que não há dúvidas da legitimação do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada, resta determinar se a União, na qualidade de acionista majoritária, possui legitimidade para figurar no polo ativo da demanda.

De início, diferentemente do exposto na origem, entendo que inexistem fundamentos para desconsiderar a proporção do dano a fim de que se firme a legitimidade ativa da União.

A solução para a controvérsia passa basicamente pelo que restou decidido no incidente de exceção de incompetência.

No caso, a interpretação do conjunto normativo que rege a matéria deve ser procedido de forma sistemática, sendo inadequada a consideração de uma única regra, isoladamente do restante do sistema legal.

Inexistem dúvidas, ademais, que o dano considerado na petição inicial da demanda originária atingiu a coletividade de maneira geral, tendo ocorrido simultaneamente em relação a todos os brasileiros, atingindo sobremaneira os cofres públicos federais, contribuindo para a deterioração do patrimônio federal.

Registre-se, ainda, que os danos apontados pela parte autora da ação civil pública originária relacionam-se à alegada formação de cartel, cuja atuação teria sido identificada em diversos projetos e obras da PETROBRAS, no período compreendido entre os anos de 2004 e 2012.

Nestes aspectos, inegável que os danos em relação aos quais a União busca o ressarcimento são de natureza difusa, na medida em que afetam a todos os cidadãos brasileiros, e apresentam abrangência nacional, uma vez que ocorreram em diversas localidades no país.

Com efeito, os fatos discutidos na demanda originária abalaram a credibilidade das instituições de modo geral e, portanto, podem ser classificados como danos nacionais.

Tais conclusões, por si só, levam ao reconhecimento da legitimidade extraordinária da União, na defesa do interesse público, inclusive no que se refere ao ajuizamento de ação por improbidade administrativa, ante a aplicação do disposto no art. 5º da Lei 7.347/1985:

*Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:*

*(...)*

*III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

Ademais, a União é acionista majoritária da Petrobras e, neste aspecto, contando com a maior parte do capital social, bem como abrindo frequentes créditos orçamentários em favor da sociedade de economia mista, inegável seu interesse jurídico direto, apto a autorizar a legitimação ativa para a causa.

Nesse sentido:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. LAVA-JATO. JUSTIÇA FEDERAL. SEÇÃO JUDICIÁRIA DE CURITIBA/PR. COMPETÊNCIA. 1. Figurando o Ministério Público Federal como autor da ação, uma vez que se caracteriza como órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal. 2. **A afirmação, pela União, de expresso e inquestionável interesse jurídico nas questões discutidas nos autos caracteriza a competência da Justiça Federal, nos termos do disposto no art. 109, I da Constituição Federal.** 3. Nos termos do disposto no art. 2º da Lei nº 7.347/85, aplicável à hipótese dos autos, a competência para o julgamento da causa é do foro do local onde ocorrer o dano. O parágrafo único do referido dispositivo legal estabelece que o Juízo no qual for proposta a ação será considerado prevendo para todas as ações posteriormente intentadas, que possuam o mesmo objeto ou a mesma causa de pedir. 4. A demanda de origem (ACP nº 5006675-66.2015.404.7000) foi distribuída por dependência à ACP nº 5006628-92.2015.404.7000, em observância, portanto, ao disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 7.347/85. 3. O dano considerado na petição inicial da demanda originária atingiu a coletividade de maneira geral, tendo corrido ocorreu simultaneamente em relação a todos os brasileiros, embora o recebimento de suposta propina tenha acontecido, em tese, na cidade do Rio de Janeiro/RJ. 4. Os danos apontados pelo autor da ação civil pública originária relacionam-se à alegada formação de cartel, cuja atuação teria sido identificada em diversos projetos e obras da PETROBRAS, no período compreendido entre os anos de 2004 e 2012. Assim, tais danos ocorreram em locais diversos, não se limitando ao território de um município ou de um estado, havendo inclusive a indicação de danos referentes a obras realizadas no Estado do Paraná (Refinaria Presidente Getúlio Vargas - REPAR). 5. Aplica-se à hipótese dos autos a previsão contida no art. 93 da Lei nº 8.078/90, segundo a qual é competente o foro da*

*Capital do Estado para os casos de danos de âmbito nacional, como é a hipótese em exame. 6. Os elementos dos autos demonstram que a maior parte dos elementos probatórios relativos ao caso em comento encontra-se concentrada em Curitiba/PR, aplicando-se o critério adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, também, como parâmetro para estabelecer a competência para o julgamento da ação civil pública por ato de improbidade. 7. Agravo de instrumento improvido. (TRF4, AG 5037385-20.2015.404.0000, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Fernando Quadros da Silva, juntado aos autos em 10/12/2015) (grifei)*

No que se refere ao precedente do Supremo Tribunal Federal, ACO 2438, entendo que assiste razão à agravante quando defende que o STF não afastou o interesse jurídico da União em qualquer hipótese envolvendo prejuízos de sociedade de economia mista federal, é o que se vê claramente da transcrição da ementa:

*AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ATOS DE DIRIGENTE DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA DA QUAL A UNIÃO É ACIONISTA MAJORITÁRIA. INTERESSE DA UNIÃO QUE NÃO SE CARACTERIZA POR SI SÓ. CONFLITO RESOLVIDO PARA ASSENTAR A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO PARA ATUAR NO CASO SUB EXAMINE, RESSALVADO O DESLOCAMENTO PARA A JUSTIÇA FEDERAL, E, CONSECTARIAMENTE, PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, NO CASO DE EVENTUAL INTERESSE SUPERVENIENTE DA UNIÃO. SÚMULA Nº 517/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A ação de improbidade administrativa que se volta contra dirigente de sociedade de economia mista da qual a União é acionista majoritária não acarreta, por si só, a presunção de violação de interesse, econômico ou jurídico, da União. 2. In casu, não se vislumbra, a priori, interesse jurídico direto da União apto a fixar a competência da justiça federal, e por conseguinte, a atribuição do Parquet Federal. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ACO 2438 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2015 PUBLIC 10-03-2015) (grifei)*

Portanto, a aplicação do precedente invocado não dispensa a análise das circunstâncias fáticas relacionadas, a fim de que se examine a existência ou não de interesse jurídico direto da União apto a fixar a competência da Justiça Federal, como ocorre no caso concreto.

Feitas estas considerações, deve ser mantida a competência da Justiça Federal para processamento e julgamento da demanda, como também resta confirmada a legitimidade ativa da União.

Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal.

Comunique-se ao Juízo *a quo*.

Intimem-se, sendo a parte agravada para os fins do disposto no art. 1.019, II, do CPC.

Apresentadas as contrarrazões ou decorrido o prazo, dê-se vista ao Ministério Público Federal para, querendo, manifestar-se na condição de fiscal da ordem jurídica.

Após, retornem conclusos.

Porto Alegre, 01 de agosto de 2016.

**Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**  
**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **8492493v22** e, se solicitado, do código CRC **F694CBBC**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Fernando Quadros da Silva

Data e Hora: 02/08/2016 14:24

---