

## COMPETÊNCIA FEDERAL NOS CRIMES DE ADULTERAÇÃO DE COMBUSTÍVEL

**WELLINGTON CABRAL SARAIVA**  
**Procurador da República em Pernambuco**

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República ao final firmado, vem expor e requerer o que segue.

1. Nesta data, ofereceu denúncia em face das pessoas indicadas acima, por ofensa ao art. 1o, I, da Lei no 8.176, de 8 de fevereiro de 1991. Frequentemente se discute se a competência para processar e julgar tais ações penais seria da Justiça Federal ou da Estadual.

2. Conforme salientou a denúncia, a conduta dos denunciados feriu as normas baixadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), que é agência fiscalizadora da União e, como tal, tem a natureza jurídica de autarquia federal. Além disso, a conduta deles ofendeu as normas do **Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis**, instituído pelo art. 4o da Lei no 8.176, de 8 de fevereiro de 1991<sup>1</sup> Desse modo, na conduta ilícita narrada na denúncia, houve lesão ao interesse jurídico da autarquia federal na regularidade do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do comércio de combustíveis.

3. Há quem entenda que a Justiça Federal seria incompetente para processar e julgar a causa porque, em se tratando de crime contra a ordem econômica, nos termos do art. 109, VI, da Constituição da República, a competência da Justiça Federal estaria condicionada a previsão legal, e não haveria lei que a estabelecesse.

4. Como sustentou o Procurador Regional da República FRANCISCO DIAS TEIXEIRA em outro processo<sup>2</sup> o citado inciso VI do art. 109, ao prever que a lei determinará casos nos quais os juízes federais são competentes para processar e julgar os crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, pressupõe o acentuado interesse da

---

<sup>1</sup>Segundo a ementa, essa lei “ define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis”

<sup>2</sup>Parecer no Habeas corpus nº 12.269 (registro nº 2001.03.00.035769, do egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região, impetrante RANOLFO ALVES; pacientes Wagner Siqueira e outros, impetrado Juiz Federal da 8ª Vara de Bauru/SP

União nessas áreas e, conseqüentemente, pressupõe que os crimes praticados contra esse sistema e essa ordem ocorrem em detrimento do interesse jurídico da União, seja ele direto ou por meio dos entes reguladores para tanto legalmente criados.

5. A Lei no 7.492, de 16 de junho de 1986, estabelece em sua ementa que “define os crimes contra o sistema financeiro nacional”. Na verdade, define crimes contra o sistema financeiro e contra a ordem econômico-financeira, a que se refere o inciso VI do art. 109. Bem por isso, o art. 26 dessa lei determinou que a ação penal referente aos crimes nela definidos “será promovida pelo Ministério Público Federal, perante a Justiça Federal.”

6. Já a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, em seus arts. 4o a 6o, e a Lei no 8.176, de 1991, em seu art. 1o, conforme as respectivas ementas, definem crimes contra a ordem econômica em geral, excetuados, pois, aqueles pertencentes à espécie denominada econômico-financeira, porque dela cuida a Lei no 7.492, de 1992.

7. Esses crimes, contra a ordem econômica em geral, de fato não estão necessariamente sujeitos à competência da Justiça Federal. Porém, estarão, se praticados “em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas”. Nesse caso, a competência firmar-se-á com base no inciso IV (e não no inc. VI) do art. 109.

8. O signatário pede vênias para transcrever pertinentes e ponderadas razões expostas pelo mencionado Procurador Regional da República, pela contribuição que podem dar ao julgamento deste recurso (destaques no original):

9. Posto que não se está diante de um bem (patrimonial) de propriedade da União ou de seus entes, mas de um bem público no sentido mais geral do vocábulo (a ordem econômica), para analisar a competência jurisdicional, impõe-se, antes, – penso – verificar a competência administrativa e, conseqüentemente, a atuação administrativa atinentes ao zelo desse bem. Porque, se à União compete zelar pelo bem público ordem econômica e, de fato, o ente federal atua nesse sentido, o crime praticado contra a ordem econômica vai em detrimento do interesse e, provavelmente, também do serviço da União.

10. O artigo 21 da Carta Política elenca áreas de atuação (=serviços)

exclusivas da União. O art. 23 prevê “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” para atuarem noutras áreas.

Mas a competência operante (diferenciando-se da competência legiferante) não se limita àquelas áreas elencadas nos artigos 21 e 23. Com efeito, a Carta Política, sob o título da ordem econômica (e também financeira) - que deve reger-se pelo princípio da livre concorrência (art. 170, IV) - previu que, **“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, (...)”**. – **Art. 174**, grifei.

Parece incontroverso que o constituinte, ao empregar o vocábulo “Estado”, referiu-se à União Federal (ainda que, nele, também estejam referidos os demais entes políticos).

Tal conclusão encontra ressonância no art. 24, I, da Lei Maior, que prevê competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito econômico.

Visto, assim, a base constitucional para organização de serviço, pela União, tendente à fiscalização de atividade econômica exercida por seus diversos agentes, com o escopo de mantê-la consentânea à ordem econômica, regida pelo princípio da livre concorrência, há que se verificar se, concretamente, a União tem instituído esse serviço e se, efetivamente, o executa, para que possa ele ser ferido por ação (típica) contra a ordem econômica, que o serviço visa a proteger.

11. Para atender àqueles comandos constitucionais (artigos 24, I, e 170, IV, e 174), a Lei no 8.884/94 dispôs sobre “a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica” (art. 1º) e instituiu em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (art. 3o). Conforme estatuído no art. 3o da Lei em comentário, o CADE é órgão julgante, que se expressa através de seu Plenário (art. 7o). Junto ao CADE, e também vinculada ao Ministério da Justiça, funciona a Secretaria de

Direito Econômico – SDE (art. 13), à qual compete (art. 14), dentre outras atividades, “proceder, em face de indícios de infração da ordem econômica, a averiguações preliminares para instauração de processo administrativo” (inciso III) e “instaurar processo administrativo para apuração e repressão de infrações da ordem econômica” (inciso VI).

Neste passo, verifica-se a existência de órgãos criados e mantidos pela União, com atribuição de zelar pela ordem econômica, investigando as condutas que possam ser lesivas essa ordem (SDE) e julgando administrativamente essas condutas (CA-DE).

Mas não é só.

12.A mesma lei (no 8.884/94) definiu como infração administrativa condutas objetivamente (independentemente de culpa) idênticas às imputadas aos ora pacientes, conforme se lê no art. 21, inciso I, combinado com o art. 20, inciso I, da lei em referência: “fixar ou praticar, em acordo com concorrente, sob qualquer forma, preços e condições de venda de bens ou preços de serviços” que implique em “limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência (...)”.

Compete, pois, à Secretaria de Direito Econômico investigar tais conduta; e ao Conselho de Defesa da Ordem Econômica compete julgá-las, administrativamente.

E mais.

O art. 12 da lei instituidora do CADE, em seu parágrafo único, diz que “O CADE poderá requerer ao Ministério Público Federal que promova a execução de seus julga-dos ou do compromisso de cessação, bem como a adoção de medidas judiciais, no exercício da atribuição estabelecida pela alínea “b” do inciso XIV do art. 6o da Lei Complementar no 75, de 20 de maio de 1993”. E o art. 64 diz expressamente: “A execução das decisões do CADE será promovida na Justiça Federal do Distrito Federal ou da sede ou domicílio do executado, à escolha, do CADE.”

Os dispositivos legais citados prevêem, assim, a atribuição do Ministério Público Federal para promover medidas judiciais de natureza cível

tendentes à proteção da ordem econômica, e a competência da Justiça Federal para o respectivo processo e julgamento. Essa competência – da Justiça Federal – decorre, originariamente, do interesse da União (art. 109, I, da CF) em razão da matéria (e a manutenção, pela União, de estruturas administrativas - CADE e CDE - destinadas a coibir ilícitos nessa área é reflexo visível desse interesse). A atribuição do Ministério Público Federal para promover a ação, no caso, também serve de fundamento da competência da Justiça Federal (dado que, em primeira instância, ordinariamente, o MPF tem atribuição para atuar perante juízo federal), mas este é um fundamento secundário, porque – repetindo – a competência da Justiça Federal decorre do acentuado interesse da União quanto ao bom funcionamento das normas reitoras da ordem econômica. Não seria razoável, data venia, que, numa mesma matéria, e concernentemente a um mesmo fato, bifurcasse-se a competência jurisdicional: o juízo federal, para o ilícito cível; o estadual, para o ilícito criminal. Isso porque – com escusa pela repetição –, se a natureza da matéria justifica a competência da juízo federal para o ilícito cível, ela também o justifica para o ilícito penal.

[...]

Mas – frise-se – isso não implica em determinar competência da justiça federal, para a ação penal (questão erigida à ordem constitucional), simplesmente com base em analogia. A competência decorre do interesse da União; tem seu fundamento, portanto, nos arts. 109, IV, e 174 da Carta Política. Portanto, o que se faz é dar a esses dispositivos da lei ordinária (arts. 7o, 12, 14, 35-C e 64 da Lei no 8.884/94) interpretação conforme àquelas normas constitucionais (art. 109, IV, e 174).

13.Com base no acima exposto, este órgão do Ministério Público Federal conclui:

13.1.Nos termos da Carta Política, a União Federal tem específico e relevante interesse no bom funcionamento da ordem econômica. Por isso, ao ente federal compete exercer, na forma da lei, funções de

fiscalização nessa área (art. 174).

13.2 Em atendimento a norma constitucional (art. 174), o legislador ordinário editou a Lei no 8.884/94, instituindo a autarquia federal denominada Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, cuja função mais relevante, para o caso em análise, é “decidir sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicar as penalidades previstas em lei” (art. 7º, inciso II), e a Secretaria de Direito Econômico - SDE, com atribuição para “proceder, em face de indícios de infração da ordem econômica, a averiguações preliminares para instauração de processo administrativo” e “remeter ao CADE, para julgamento, os processos que instaurar, quando entender configurada infração da ordem econômica” (respectivamente, incisos III e VIII do art. 14).

13.3 Na área cível, a competência da justiça federal para processar e julgar matéria atinente à ordem econômica é expressa (art. 64). Essa competência tem base no inciso I do art. 109 da Constituição Federal (interesse da União).

13.4 Por idêntica razão e com fundamento no inciso IV do art. 109 da Lei Maior (interesse da União), compete à justiça federal processar e julgar as infrações penais praticadas em detrimento da ordem econômica, definidas em lei, independentemente de expressa previsão legal da competência da Justiça Federal.

13.5 Estando sob a acusação de praticar crimes contra a ordem econômica definidos no art. 4º da Lei n.º 8.137/90, à justiça federal compete processar e julgar os fatos atribuídos aos pacientes.

9. Tudo quanto acima se disse em relação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e à Secretaria de Direito Econômico (SDE) aplica-se, *mutatis mutandis*, por identidade de razões, à Agência Nacional do Petróleo e à competência que essa autarquia federal possui, haurida na legislação vigente, para tutelar a higidez do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis.

10. Ademais, não se pode esquecer que o interesse da União na área de

combustíveis é tal que ela produziu lei específica — a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997 — criando a ANP como autarquia federal (art. 7º da lei) destinada precipuamente a velar pela regularidade desse mercado. Essa lei “dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.”

11. A lei confere à autarquia competência para aplicar sanções nos casos de ilícitos que afetem a regularidade do mercado de combustíveis. Seu art. 8º, que estabelece as competências da ANP, assim dispõe:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe:

I — implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

[...]

VII — fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

VIII — instruir processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais;

IX — fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente;

X — estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento;

XI — organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo;

XII — consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação;

XIII — fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis,

de que trata o art. 4o da Lei no 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;

XIV — articular-se com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE;

XV — regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

12. É, portanto, absolutamente inegável, data venia, que a ANP tem interesse jurídico, na regularidade do mercado de petróleo, tomado em sentido amplo. Dessa maneira, um crime contra o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis fere, de modo claro e direto, esse interesse jurídico. A consequência jurídica disso é a incidência do art. 109, IV, da Constituição da República, que estatui ser da competência da Justiça Federal o julgamento dos crimes que lesem o patrimônio, o serviço ou o interesse das autarquias federais.

13. Em momento algum o Ministério Público Federal sustentou que a competência da Justiça Federal decorreria das normas inferiores baixadas pelas autarquias e outros entes da administração pública federal. Essa competência, quando houver interesse jurídico de autarquia federal, decorre, como dito e é ressabido, expressamente do art. 109, IV, da Constituição da República. Por outra parte, a competência da ANP para coibir ilícitos contra o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis deriva da Lei no 8.176, de 1991 — produzida pela União, no exercício de sua competência legislativa.

14. Se um interesse jurídico de autarquia federal é lesado por atividade criminosa, não deve haver dúvida de que a competência para apreciar o delito seja da Justiça Federal, sob pena de ofensa ao art. 109, IV, da lei fundamental brasileira.

15. Cumpre, portanto, verificar se a ação delituosa se deu em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas federais (art. 109, IV, da Constituição).

16. Neste processo, não se está diante de um bem patrimonial de propriedade da União ou de seus entes, mas de bens públicos de natureza incorpórea, no sentido mais geral da expressão “bem público”, a qual pode aqui ser tomada como “bem jurídico”. Os bens jurídicos lesados, no caso objeto deste processo, foram, entre outros, a ordem econômica e o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis. Para analisar a competência jurisdicional, impõe-se, antes, verificar a competência administrativa e, conseqüentemente, a atuação

administrativa atinentes ao zelo desses bens.

17. Se à União — por meio de uma autarquia federal — compete zelar pelos bens públicos “ordem econômica” e “Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis” e, de fato, o ente federal atua nesse sentido, o crime praticado contra tais bens indubitavelmente representará lesão ao interesse e ao serviço da União e, no caso, ao de uma agência reguladora com natureza autarquia federal.

18. Não se pode esquecer, repita-se, que as condutas contra o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis representam, como regra geral, lesão ao interesse jurídico de uma autarquia federal, que é legalmente incumbida de velar pela regularidade desse mesmo sistema (por força da Lei no 8.176, de 1991). Portanto, qualquer conduta que atente contra esse bem jurídico incorpóreo da União ferirá interesse jurídico da autarquia federal e seu julgamento, em conseqüência, será, necessariamente, de competência da Justiça Federal.

19. Não se aplica à hipótese o inc. VI, mas o inc. IV do art. 109 da Constituição, dada a lesão ao interesse jurídico da autarquia federal, consubstanciado na conduta ilícita que a denúncia descreve.

20. A competência da Justiça Federal não se configura apenas quando há ofensa ao patrimônio corpóreo e ao serviço administrativo federal. Havendo lesão ao patrimônio incorpóreo ou ao interesse jurídico da administração pública federal, como no caso, aquela competência também estará presente.

21. Por todas essas razões, firmada a competência da Justiça Federal, re-quer o recebimento da denúncia e o julgamento da ação penal, sob pena de configurar-se lesão ao disposto no art. 109, IV, da Constituição.

Pede deferimento.

Recife (PE), 19 de dezembro de 2003.

WELLINGTON CABRAL SARAIVA

Procurador da República em Pernambuco

