



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.01144/2024-30

RELATORA: Conselheira Ivana Lúcia Franco Cei
SUSCITANTE: Ministério Público do Estado do Paraná
SUSCITADO: Procuradoria da República no Paraná

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. APURAÇÃO DE EVENTUAIS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS POR SERVIDORES VINCULADOS AO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ (DER/PR), EM RAZÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS FIRMADOS NO ÂMBITO DO DENOMINADO “ANEL INTEGRAÇÃO”. ATOS DE IMPROBIDADE IMPUTADOS A AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA PESSOA. AUSÊNCIA DE INTERESSE FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Trata-se de conflito negativo de atribuições suscitado pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face da Procuradoria da República no Paraná, instaurado em razão do declínio de ambos os órgãos ministeriais para apurar eventuais atos de improbidade administrativa praticados por servidores vinculados ao DER/PR - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, em relação à suposta prática de atos secretos ocorridos na execução dos contratos de concessão de rodovias do Paraná (Anel de Integração).

2. Nas matérias de natureza cível, a competência da Justiça Federal é firmada com base no critério em razão da pessoa (*ratione personae*), abrangendo as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, independentemente da natureza da relação



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

jurídica litigiosa. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

3. Ainda que existam procedimentos próprios em trâmite na Justiça Federal, na esfera cível, isso não altera a competência absoluta definida pelo artigo 109, da Constituição Federal, uma vez que a modificação de competência por conexão é admitida nas hipóteses de competência relativa, mas não nos casos de competência absoluta (art. 54 do CPC/2015). Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

4. Embora alguns trechos das rodovias do Anel de Integração sejam de jurisdição federal, a investigação não tem por foco contratos diretamente celebrados entre a União e as empresas, e sim atos administrativos praticados por autoridades estaduais, supostamente ensejadores de improbidade administrativa.

5. A atribuição para a apuração do feito incumbe ao MPPR, uma vez que ausente interesse da União a ensejar a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal. Precedentes deste Conselho Nacional do Ministério Público.

6. Conflito de atribuições julgado IMPROCEDENTE para reconhecer a atribuição do Ministério Público do Estado do Paraná, nos termos do art. 152-G do RICNMP.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo **Ministério Público do Estado do Paraná** em face da **Procuradoria da República no Paraná – 21º Ofício**, instaurado em razão do declínio de ambos os órgãos para apurar eventuais atos de improbidade administrativa, praticados por servidores vinculados ao DER/PR - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, na execução dos contratos de concessão de rodovias federais na referida unidade federativa.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2. Para tanto, o Requerente afirma, *verbis*:

[...]

O Ministério Público Federal sustentou, em sua manifestação de declinação, que caberia ao Ministério Público do Estado do Paraná a atribuição para investigar os fatos chamados de “atos secretos”, que causaram o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, vez que a prática de atos de improbidade administrativa foi consumada por agentes públicos estaduais.

No entanto, após analisar detidamente o caso, este Ministério Público Estadual entende que será necessária a participação da união em futura relação processual, porquanto possui interesse direto no bem lesado, através do DNER (DNIT) ou, ainda, do Ministério dos Transportes ou, eventualmente, da ANTT. Ressalte-se que a malha rodoviária que foi objeto desses seis contratos de concessão é composta por 1.754 km de rodovias federais e somente 581 km de rodovias estaduais. Logo, em eventual ação civil pública, em razão da titularidade dos bens afetados, a intimação da União para participação no feito será indispensável.

Esclarecendo melhor esse raciocínio: caso a investigação seja concluída no sentido de que os atos em questão foram efetivamente atos de improbidade administrativa, surgirá daí não somente a pretensão sancionatória em face dos agentes envolvidos, mas igualmente uma pretensão anulatória desses atos e, especialmente, uma pretensão ressarcitória dos danos causados ao erário. Contudo, é necessário compreender adequadamente o dano e o ressarcimento no cenário complexo dos contratos de concessão.

[...]

Frise-se, novamente, que as concessões de rodovias no Estado do Paraná foram objeto de várias ações civis públicas, dando azo a processos que visavam a declaração de nulidade dos termos aditivos e demais atos, bem como a demandas objetivando o reajuste de tarifa de pedágio, e todos esses feitos tramitaram na Justiça Federal.

Sendo assim, a atribuição do Ministério Público Estadual, nessa complexa situação, se resume a eventuais demandas que não demandem presença de ente federal. Este é o caso, por exemplo, de eventuais ações de improbidade para impor sanções somente a agentes estaduais, e que não envolvam pretensões reparatórias relacionadas a rodovias federais.

É certo que os possíveis danos ao patrimônio público estadual decorrente da concessão de bens públicos estaduais também poderia levantar a possibilidade de atuação do Ministério Público do Estado do Paraná, mas desde que os danos ao erário federal já estivessem resolvidos ou, no mínimo, segregados dos danos ao erário estadual. Enquanto as questões estiverem mescladas, a atribuição será inevitavelmente federal, nos termos do já referido art. 5º, § 2º, da Lei da Ação Popular.

Por todas essas razões, os Promotores de Justiça signatários suscitam conflito negativo de atribuição no presente caso, e requerem seja reconhecido o interesse jurídico da União no feito e, conseqüentemente, a atribuição do Ministério Público Federal para prosseguir com as investigações referentes à prática de atos de improbidade administrativa no presente contexto.

[...]

3. Regularmente notificado, o Ministério Público Federal no Paraná ofereceu manifestação de onde se extraem os seguintes argumentos:

[...]



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como mencionado acima, o MPE-PR entende que sua atribuição seria apenas para o manejo ações de improbidade com o objetivo de impor as sanções previstas na lei, sem pretensões reparatórias envolvendo as rodovias federais.

É exatamente o caso dos autos!

Não há demanda reparatória na presente investigação que atraia a necessidade de participação da União, falecendo a atribuição do MPF para atuar no presente procedimento. Acrescento, neste sentido, que, na Ação Civil Pública 5035770-05.2019.4.04.7000, ajuizada pelo DER/PR e pelo Estado do Paraná, tendo por objeto desequilíbrios nos contratos de concessão do anel de integração, relativamente ao lote da concessionária Ecovia Caminhos do Mar, a Procuradoria do Estado do Paraná mencionou que, embora, em tese, possibilitada a inclusão de pleitos relativos a improbidade,

(...) há dúvidas quanto à competência da Justiça Federal para julgamento dos atos de improbidade administrativa, cujo sancionamento, por si só (e diversamente dos efeitos dos pedidos deduzidos nesta exordial), não tem nenhuma repercussão sobre contratos de concessão e malha rodoviária federal delegada, não havendo, em princípio, interesse da União (até porque os agentes apontados como supostos recebedores de propina eram agentes estaduais, integrantes da alta cúpula governamental, do DER e da AGEPAR), o que, no entanto, deverá ser objeto de aferição em momento e processos oportunos. - grifo nosso

E ainda complementou que, no mesmo sentido, houve decisão de lavra do Exmo. Juiz Federal Friedmann Anderson Wendpap, relativa a fatos apurados na 'Operação Quadro Negro', também em face do ex-Governador do Paraná Beto Richa. Naquele caso, ainda que parcela dos recursos desviados fosse federal (o que motivou a propositura inicial da demanda perante a Justiça Federal), o magistrado entendeu que a competência para julgamento seria da Justiça Estadual, citando-se os seguintes fundamentos:

Este Juízo declinou a competência com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de não se atrair a competência da Justiça Federal o mero fato de a verba desviada provir de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação (evento 3).

A decisão foi embargada, e este Juízo acolheu o pleito para determinar a intimação da União. Esta, porém, argumentou que o interesse de integrar a lide seria do Fundo.

O Fundo, então, manifestou interesse.

Ora, mantenho-me firme no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça segundo o qual o simples fato de o Convênio cuja verba foi malversada envolver recursos também do FNDE não pode importar em atração da competência da Justiça Federal para fins de improbidade - ainda que, no caso, a parte manifeste interesse.

A uma, porque a manifestação de interesse não é direito potestativo da parte. Assim, não pode ser o motivo para a alteração de competência no que toca à improbidade administrativa. Lembre-se, por exemplo, da importante discussão quanto à intervenção anômala e a alteração de competência.

Nessa linha, se a jurisprudência da Corte Superior entende que não há interesse federal nesses casos, não há também interesse jurídico do assistente em relação à ação civil de improbidade.

Aliás, se há malversação de recursos federais, cabe ao ente federal promover a ação de ressarcimento -- com o dano em específico --, sem usurpar, porém, o papel das entidades estaduais na persecução da improbidade administrativa que lesou, sobretudo, os cofres estaduais. Ora,



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

pensar diversamente importaria em reunião na Justiça Federal todas as ações civis de improbidade relativas a contratos que envolvam repasses federais, praticamente aniquilando a competência da justiça estadual. O rol do art. 109 da CF deve ser lido como *numerus clausus*. Interpretação expansiva do seu teor fere o princípio federativo”.

(Autos 5010940-09.2018.4.04.7000 – 1ª Vara Federal de Curitiba – PR – evento 34). - grifos nossos

Aplicando essa premissa à questão central deste conflito - a competência em ação de improbidade contra servidor estadual sem dano direto à União -, a conclusão se fortalece. Se o ato ímprobo imputado ao servidor estadual não causou prejuízo financeiro direto aos cofres federais, torna-se ainda mais remota a possibilidade de a União ou outra entidade federal possuir o interesse jurídico específico e direito necessário para justificar sua intervenção.

O dano, nesse cenário, caso existente, seria primordialmente suportado pelo erário estadual, sendo este o principal legitimado e interessado na causa. A ausência de dano direto à União enfraquece significativamente a hipótese de configuração do interesse jurídico qualificado exigido pelo artigo 109, I.

Com efeito, o entendimento citado pela Procuradoria do Estado e pelo Juízo Federal vai ao encontro do aqui exposto, inexistindo interesse da União para buscar o sancionamento, na via da improbidade administrativa, de servidores componentes do quadro estadual.

A única circunstância que poderia atrair a competência federal, nesse cenário, seria a demonstração de um interesse jurídico específico e concreto por parte de um dos entes federais listados no artigo 109, I, CF/88 que justificasse seu ingresso formal na lide. A ausência de dano direto à União reforça a permanência da competência para julgamento na esfera estadual, com atribuição, portanto do Ministério Público do Estado do Paraná.

A adesão firme do STJ ao critério *ratione personae* confere um grau significativo de previsibilidade à definição da competência nessas ações. Se não houver ente federal listado no artigo 109, I, CF/88, a presunção inicial e robusta é pela competência da Justiça Estadual, independentemente de outros fatores indiretos. [...]

Digno de nota que, para persecução de atos de improbidade eventualmente praticados por servidor federal no contexto das concessões do anel de integração, tramitou neste MPF o IC 1.25.013.000059/2019-42, tendo por alvo "servidores ligadas ao DNER (cujos funções hoje são divididas entre ANTT e DNIT)". Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL manifesta-se pela declaração de atribuição do suscitante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ para atuar no presente caso.

É o relatório.

4. Trata-se de conflito negativo de atribuições suscitado pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face da Procuradoria da República no Paraná, instaurado em razão do declínio de ambos os órgãos ministeriais para apurar eventuais atos de improbidade administrativa praticados por servidores vinculados ao DER/PR - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, em relação à suposta prática de atos secretos ocorridos na execução dos contratos de concessão de rodovias do Paraná (Anel de Integração).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5. Segundo consta dos autos, tramitou perante o *Parquet* Federal o Inquérito Civil 1.25.013.000038/2014-12 (apensados os ICs 1.25.013.000039/2014-67 e 1.25.013.000040/2014-91, em razão da identidade de objetos) para investigar supostos atos de improbidade administrativa pelo então Governador CARLOS ALBERTO RICHA (BETO RICHA), NELSON LEAL JÚNIOR, então Diretor-Geral do DER e JOSÉ RICHA FILHO, então Secretário Estadual de Infraestrutura e Logística do Paraná, diante de atos secretos ocorridos durante a concessão de rodovias do Paraná (Anel de Integração), consistente na não publicação de atos que modificam o PER (Programa Rodoviário do Estado).

6. Em seu declínio de atribuição (PR-PR-00006131/2023, página 1366 dos autos), o Ministério Público Federal apontou que **a referida investigação tramitou para apurar objeto bem delimitado: apurar atos de improbidade praticados por agentes públicos Estaduais** (Governador, Secretário de Infraestrutura e Diretor do DER/PR), **que, secretamente** (sem a necessária publicidade), **praticaram atos administrativos favoráveis às concessionárias**.

7. Também foi apontado que, para fins de improbidade administrativa, deve ser observado o disposto no inciso I do art. 109, definindo-se pela presença da União, entidade autárquica ou empresa pública na condição de autora, ré, assistente ou oponente, sendo que, no caso específico, em sopesamento ao interesse prevaiente na tutela do bem jurídico em questão (moralidade administrativa), estaria evidente a prevalência do interesse do Estado do Paraná na persecução da aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92, aos agentes políticos e servidores de seu quadro (e eventuais particulares que tenham concorrido para tanto).

8. Recebidos os autos, o Ministério Público do Estado do Paraná autuou o feito sob o n.º 0046.23.091345-4 e, em seguida, suscitou o presente conflito de atribuições por entender pela inexistência de atribuição em razão da necessidade da participação da União em futura relação processual ressarcitória, diante do interesse direto no bem lesado, através do DNER (DNIT) ou, ainda, do Ministério dos Transportes ou, eventualmente, da ANTT.

9. A solução da presente controvérsia não é complexa e já foi enfrentada tanto por este Conselho Nacional do Ministério Público, como pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se passa a demonstrar.

10. Inicialmente, convém ressaltar que, em matéria cível, a competência da Justiça Federal é firmada com base no critério em razão da pessoa (*ratione personae*), abrangendo as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, ou seja, mesmo que o Ministério Público Federal seja um órgão federal, a sua atribuição demanda legitimidade para atuar na defesa dos interesses objeto da demanda.¹

11. Nesse sentido, este Conselho Nacional tem adotado a jurisprudência das Cortes Superiores segundo a qual, na seara cível, é necessário que haja interesse jurídico direto da União, autarquia federal ou empresa pública federal para se firmar a competência da Justiça Federal.²

12. Sob essa ótica, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui o entendimento no sentido de que, em matéria cível, a competência da Justiça Federal e, por extensão a atuação do MPF, é fixada com base na presença de ente federal em algum dos polos da relação processual. A simples existência de objeto federal na lide ou de verbas federais não são suficientes para deslocar a competência. Destarte, em ações de improbidade administrativa, a Justiça Estadual será competente se não houver a participação direta de algum ente federal no processo. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA INSTAURADO ENTRE JUÍZOS ESTADUAL E FEDERAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA POR ENTE MUNICIPAL EM RAZÃO DE IRREGULARIDADES EM PRESTAÇÃO DE CONTAS DE VERBAS FEDERAIS. MITIGAÇÃO DAS SÚMULAS 208/STJ E 209/STJ. COMPETÊNCIA CÍVEL DA JUSTIÇA FEDERAL (ART. 109, I, DA CF) ABSOLUTA EM RAZÃO DA PESSOA. AUSÊNCIA DE ENTE FEDERAL EM QUALQUER DOS POLOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. No caso dos autos, o Município de Água Doce do Maranhão/MA ajuizou ação de improbidade administrativa contra José Eliomar da Costa Dias, em razão de irregularidades na prestação de contas de verbas federais decorrentes de convênio firmado com o PRONAT.

2. A competência para processar e julgar ações de ressarcimento ao erário e de improbidade administrativa, relacionadas à eventuais irregularidades na utilização ou prestação de contas de repasses de verbas federais aos demais entes federativos, estava sendo dirimida por esta Corte Superior sob o enfoque das Súmulas 208/STJ ("Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal") e 209/STJ ("Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal").

3. O art. 109, I, da **Constituição Federal** prevê, de maneira geral, **a competência cível da Justiça Federal, delimitada objetivamente em razão da efetiva presença da União**, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes na relação processual. Estabelece, portanto, **competência absoluta em razão da pessoa (ratione personae), configurada pela presença dos entes elencados no dispositivo constitucional**

¹ AgInt no CC 170.627/SC, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 18/12/2020.

² ED-AgR-RE 669.952, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 25/11/2016. AgRg no CC 133.619/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 16/05/2018; CC 131.323/TO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/03/2015, DJe 06/04/2015; CA 1.00419/2021-85. Relator (a): Conselheiro Otávio Luiz Rodrigues Jr. Julgado em 27/04/2021; CA 1.00470/2021-60. Relator (a): Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire. Julgado em 29/07/2021.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

na relação processual, independentemente da natureza da relação jurídica litigiosa.

4. Por outro lado, o art. 109, VI, da Constituição Federal dispõe sobre a competência penal da Justiça Federal, especificamente para os crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, entidades autárquicas ou empresas públicas. Assim, para reconhecer a competência, em regra, bastaria o simples interesse da União, inexistindo a necessidade da efetiva presença em qualquer dos polos da demanda.

5. Nesse contexto, a aplicação dos referidos enunciados sumulares, em processos de natureza cível, tem sido mitigada no âmbito deste Tribunal Superior. **A Segunda Turma afirmou a necessidade de uma distinção (distinguishing) na aplicação das Súmulas 208 e 209 do STJ, no âmbito cível, pois tais enunciados provêm da Terceira Seção deste Superior Tribunal, e versam hipóteses de fixação da competência em matéria penal, em que basta o interesse da União ou de suas autarquias para deslocar a competência para a Justiça Federal, nos termos do inciso IV do art. 109 da CF. Logo adiante concluiu que a competência da Justiça Federal, em matéria cível, é aquela prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, que tem por base critério objetivo, sendo fixada tão só em razão dos figurantes da relação processual, prescindindo da análise da matéria discutida na lide** (excertos da ementa do REsp 1.325.491/BA, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/06/2014, DJe 25/06/2014).

6. Assim, **nas ações de ressarcimento ao erário e improbidade administrativa ajuizadas em face de eventuais irregularidades praticadas na utilização ou prestação de contas de valores decorrentes de convênio federal, o simples fato das verbas estarem sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União, por si só, não justifica a competência da Justiça Federal.**

7. O Supremo Tribunal Federal já afirmou que o fato dos valores envolvidos transferidos pela União para os demais entes federativos estarem eventualmente sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União não é capaz de alterar a competência, pois a competência cível da Justiça Federal exige o efetivo cumprimento da regra prevista no art. 109, I, da Constituição Federal.

8. **Igualmente, a mera transferência e incorporação ao patrimônio municipal de verba desviada, no âmbito civil, não pode impor de maneira absoluta a competência da Justiça Estadual. Se houver manifestação de interesse jurídico por ente federal que justifique a presença no processo, (v.g. União ou Ministério Público Federal) regularmente reconhecido pelo Juízo Federal nos termos da Súmula 150/STJ, a competência para processar e julgar a ação civil de improbidade administrativa será da Justiça Federal.**

9. **Em síntese, é possível afirmar que a competência cível da Justiça Federal, especialmente nos casos similares à hipótese dos autos, é definida em razão da presença das pessoas jurídicas de direito público previstas no art. 109, I, da CF na relação processual, seja como autora, ré, assistente ou oponente e não em razão da natureza da verba federal sujeita à fiscalização da Corte de Contas da União.** Precedentes: AgInt no CC 167.313/SE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/03/2020, DJe 16/03/2020; AgInt no CC 157.365/PI, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/02/2020, DJe 21/02/2020; AgInt nos EDcl no CC 163.382/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/11/2019, DJe 07/05/2020; AgRg no CC 133.619/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 16/05/2018.

10. No caso dos autos, não figura em nenhum dos polos da relação processual ente federal indicado no art. 109, I, da Constituição Federal, o que afasta a competência da Justiça Federal para processar e julgar a referida ação. Ademais, não existe nenhuma manifestação de interesse em integrar o processo por parte de ente federal e o Juízo Federal consignou que o interesse que prevalece restringe-se à órbita do Município autor, o que atrai a competência da Justiça Estadual para



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

processar e julgar a demanda.

11. Agravo interno não provido. (AgInt no CC 174.764/MA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/02/2022, DJe 17/02/2022)

13. No presente caso, os atos investigados referem-se a agentes públicos estaduais dos órgãos de concessão e fiscalização do ente concedente que, em tese, favoreceram contrato(s) de concessão com benefícios indevidos, recebendo em troca vantagem financeira.

14. Embora alguns trechos das rodovias do Anel de Integração sejam de jurisdição federal, a investigação não tem por foco contratos diretamente celebrados entre a União e as empresas, mas sim atos administrativos praticados por autoridades estaduais, no contexto da improbidade administrativa. A mera presença de rodovias federais no contexto dos fatos não enseja, por si só, interesse jurídico direto da União.

15. Demais disso, como apontado pelo MPF, a responsabilidade por atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos estaduais não exige a presença da União na relação processual, nem desloca a competência para a Justiça Federal. O fato de órgãos federais, como a ANTT, o DNIT e o Ministério dos Transportes, eventualmente fiscalizarem trechos das rodovias não altera essa competência, pois não necessariamente tais entidades integrarão o polo processual na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, conforme exige o art. 109, I, da CF.

16. Em linha com o entendimento consolidado pelo STJ, as ações de improbidade envolvendo recursos ou interesses federais transferidos a estados ou municípios permanecem na órbita da Justiça Estadual, salvo manifestação expressa de interesse jurídico da União ou de suas autarquias, o que não se verificou até o momento neste caso. Assim, considerando que a investigação se volta exclusivamente à conduta de agentes públicos estaduais, a atribuição pertence ao MPPR, sendo competente a Justiça Estadual para eventual ação judicial.

17. Ainda que existam, como apontado pelo *Parquet* estadual, diversas ações em trâmite na Justiça Federal, na esfera cível, com a União ou o Ministério Público Federal figurando como partes, isso não altera a competência absoluta definida pelo artigo 109, da Constituição Federal. Se eventualmente for reconhecida a existência de alguma conexão entre ações na Justiça Federal e Estadual, essa circunstância, de *per si*, não será suficiente para justificar a remessa de processos como ações de improbidade administrativa ao juízo federal, uma vez que a modificação de competência por conexão só é admitida nas hipóteses de competência relativa, nunca nas de



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

competência absoluta (art. 54 do CPC/2015). Nesse sentido, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUÍZO FEDERAL E JUÍZO DE DIREITO. EXECUÇÃO FISCAL, PROPOSTA POR MUNICÍPIO, EM FACE DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO NÃO ELENCADE NO ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E CORRELATOS EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. FEITOS DISTRIBUÍDOS, INICIALMENTE, NA JUSTIÇA ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE DE SUA REUNIÃO COM AÇÃO CAUTELAR, AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO DE COBRANÇA EM TRÂMITE NA JUSTIÇA FEDERAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 55, § 3º, DO CPC/2015. CONFLITO CONHECIDO, PARA DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO DE DIREITO PARA O PROCESSO E JULGAMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL E DOS CORRESPONDENTES EMBARGOS À EXECUÇÃO.

I. Trata-se de Conflito de Competência, instaurado entre o Juízo Federal da 1ª Vara de Pelotas - SJ/RS, o suscitante, e o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Bagé/RS, o suscitado. Na origem, trata-se de Execução Fiscal, proposta pelo Município de Bagé/RS em face de pessoa jurídica de direito privado não elencada no art. 109, I, da Constituição Federal, visando a cobrança judicial de dívida ativa, de natureza não tributária, referente a multa por descumprimento de cláusula contratual. Após realizada a penhora, foram opostos Embargos à Execução Fiscal. O Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Bagé/RS, o suscitado - perante o qual foram distribuídos, inicialmente, a Execução Fiscal e os respectivos Embargos à Execução, por considerar incidente, na espécie, o disposto no art. 55, § 3º, do CPC/2015, tendo em vista os processos 5001466-51.2013.4.04.7109 (Medida Cautelar), 5002927-58.2013.4.04.7109 (Ação Civil Pública de improbidade administrativa) e 5002700-63.2016.4.04.7109 (Ação de Cobrança ajuizada pela empresa executada contra o Município de Bagé/RS, tendo a União ingressado no feito), os quais tramitam na Justiça Federal, Subseção Judiciária de Bagé/RS -, declinou da sua competência, de ofício, e determinou a remessa daqueles Embargos e da respectiva Execução Fiscal ao Juízo Federal da 1ª Vara de Bagé/RS. (...) Não obstante a última decisão, os aludidos feitos foram novamente redistribuídos ao Juízo da 1ª Vara Federal de Pelotas/RS, o suscitante, que entendeu ser aquele Juízo absolutamente incompetente para processar e julgar Execução Fiscal e os respectivos Embargos, quando nenhuma das partes está elencada no art. 109 da CF/88, bem como que a modificação da competência, pela conexão ou continência, somente é possível nas hipóteses de competência relativa, jamais nas hipóteses de competência absoluta, nos termos do art. 54 do CPC/2015, pelo que suscitou o presente Conflito. A parte executada/embargante, ora interessada, manifestou-se pela competência do Juízo da 1ª Vara da Justiça Federal de Bagé/RS.

II. Na forma da jurisprudência do STJ, a competência cível da Justiça Federal, estabelecida no art. 109, I, da Constituição Federal, é *ratione personae*, ou seja, define-se pela natureza das pessoas envolvidas no processo, de modo que somente se verifica a competência da Justiça Federal se os entes elencados no citado dispositivo constitucional intervierem na causa na condição de autores, réus, assistentes ou oponentes. Nesse sentido: STJ, CC 33.873/RS, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJU de 19/08/2002.

III. Nos termos, ainda, da jurisprudência do STJ, "eventual existência de conexão entre demandas não é causa de modificação de competência absoluta, o que impossibilita a reunião dos processos sob esse fundamento. A conexão por prejudicialidade prevista no art. 55, § 3º, do CPC/2015 submete-se à previsão do art. 54 do mesmo diploma processual, que limita as hipóteses de modificação de competência de natureza relativa" (STJ, CC 171.782/SP, Re. Ministro MOURA RIBEIRO, SEGUNDA SEÇÃO, DJe de 10/12/2020).

IV. No caso, assiste razão ao Juízo Federal da 1ª Vara de Pelotas - SJ/RS, o suscitante, ao consignar que "a competência da Justiça Federal é de natureza absoluta e não se prorroga por conexão nem compete aos Juízes Federais decidir causas entre pessoas não elencadas no artigo 109 da Constituição



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Federal. Neste passo, o motivo determinante do encaminhamento desta execução fiscal e seus embargos ao Foro Federal residiria na conexão probatória com processos atualmente em trâmite na 1ª Vara Federal de Bagé, quais sejam, a Ação Civil Pública 5002927-58.2013.4.04.7109 e a Medida Cautelar Inominada 5001466-51.2013.4.04.7109, ambas propostas pelo Ministério Público Federal e União-Fazenda Nacional contra a ora executada, e com o Procedimento Comum 5002700-63.2016.4.04.7109, proposto pela executada em face do Município de Bagé (com posterior ingresso da União no polo passivo, conforme se verifica do andamento daquele feito). **Deste relato, extrai-se que, ainda que se possa falar em conexão, ou prejudicialidade, entre as ações que tramitam nas esferas federal e estadual, não se visualiza presente hipótese legal de modificação de competência (absoluta) apta a determinar a remessa de execução fiscal entre ente federativo municipal e particular para o Foro Federal. Com efeito, a modificação da competência pela conexão ou pela continência somente é possível nas hipóteses de competência relativa, jamais nas hipóteses de competência absoluta, nos termos do art. 54 do CPC”.**

V. Conflito conhecido, para declarar competente o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Bagé/RS, o suscitado. (CC n. 178.464/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/2/2022.)

18. Esse é também o entendimento deste Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive em caso semelhante envolvendo a concessão de rodovias no Estado do Paraná:

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. APURAÇÃO DE EVENTUAIS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS POR SERVIDORES VINCULADOS AO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ (DER/PR), EM RAZÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS FIRMADOS NO ÂMBITO DO DENOMINADO “ANEL INTEGRAÇÃO”. ATOS DE IMPROBIDADE IMPUTADOS A AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA PESSOA. FATOS DESMEMBRADOS E INVESTIGADOS EM PROCEDIMENTOS PRÓPRIOS NO ÂMBITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Trata-se de conflito negativo de atribuição suscitado pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face do Ministério Público Federal, tendo por objeto o Inquérito Civil nº 0046.23.051442-7, instaurado com vistas a apurar eventuais atos de improbidade administrativa, praticados por servidores vinculados ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), em razão dos contratos de concessão de rodovias firmados no âmbito do denominado “Anel Integração”.

2. A análise cinge-se em definir se há, ou não, interesse jurídico da União que justifique a atuação do Ministério Público Federal ou se a atribuição pertence ao Ministério Público do Estado do Paraná para apuração de suposto ato de improbidade.

3. Em matéria cível, a competência da Justiça Federal é firmada com base no critério em razão da pessoa (*ratione personae*), abrangendo as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, independentemente da natureza da relação jurídica litigiosa.

4. **No presente caso, os atos investigados referem-se a agentes públicos estaduais dos órgãos de concessão e fiscalização do ente concedente que, em tese, favoreceram o contrato de concessão nº 075/97 com benefícios indevidos, recebendo em troca vantagem financeira.**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5. Ainda que existam procedimentos próprios em trâmite na Justiça Federal, na esfera cível, isso não altera a competência absoluta definida pelo artigo 109, da Constituição Federal, uma vez que a modificação de competência por conexão é admitida nas hipóteses de competência relativa, mas não nos casos de competência absoluta (art. 54 do CPC/2015).

6. Embora alguns trechos das rodovias do Anel de Integração sejam de jurisdição federal, a investigação não tem por foco contratos diretamente celebrados entre a União e as empresas, e sim atos administrativos praticados por autoridades estaduais, supostamente ensejadores de improbidade administrativa.

7. A atribuição para a apuração do feito incumbe ao MPPR, uma vez que ausente interesse da União a ensejar a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal.

8. Conflito de atribuição julgado IMPROCEDENTE a fim de se reconhecer a atribuição do Ministério Público do Estado do Paraná, nos termos do art. 152-G do RICNMP.

[CNMP. CA nº 1.01152/2024-78. Rel. Cons. Paulo Passos. Julgado em 11/02/2025]

=====

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. NOTÍCIA DE FATO ORIUNDA DE REPRESENTAÇÃO FISCAL DA RECEITA FEDERAL PARA FINS DE **APURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE**. LESÃO AO ERÁRIO DO MUNICÍPIO DE PORTO CALVO/AL. ONERAÇÃO DO MUNICÍPIO EM RAZÃO DE MULTAS APLICADAS. **ATO IMPUTADO AO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE FEDERAL. PRECEDENTE DO STJ**. POSSÍVEL CRIME DE SONEGAÇÃO FISCAL PREVIDENCIÁRIA. **FATOS DESMEMBRADOS E INVESTIGADOS EM PROCEDIMENTOS PRÓPRIOS NO ÂMBITO FEDERAL. CONFLITO QUANTO À ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA PARA APRECIÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE CAUSARAM LESÃO AO ERÁRIO MUNICIPAL. ATRIBUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA.**

1. Trata-se de Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público do Estado de Alagoas em face do Ministério Público Federal no bojo de Notícia de Fato oriunda de Representação Fiscal da Receita Federal para fins de apuração de ato de improbidade do Chefe do Executivo do Município de Porto Calvo/AL.

2. O procedimento no qual suscitado o presente conflito de atribuição se resume à apuração do ato que importou lesão ao erário municipal, por força da aplicação de multa por descumprimento da legislação previdenciária. Eventuais crimes cometidos em face de bens da União ou suas entidades autárquicas (art. 109, IV, da CF), no tocante à possível sonegação fiscal previdenciária, ou mesmo os atos de improbidade que resultem em lesão ao patrimônio da autarquia federal e à União (art. 109, I, da CF), estão sendo objeto de procedimentos próprios de atribuição do MPF.

3. **Especificamente quanto à apuração de ato de improbidade que importa lesão ao erário de município, cometido pelo chefe do executivo local, a atribuição é do Ministério Público Estadual, porquanto não há interesse federal na demanda. Outrossim, em matéria cível, a competência da Justiça Federal é definida pelo critério *ratione personae*, consoante entendimento do STJ, e, no feito, não se identifica potencial presença de qualquer das pessoas elencadas no art. 109, I, da CF.**

4. Conflito de Atribuições julgado PROCEDENTE a fim de fixar a atribuição do Ministério Público do Estado de Alagoas para atuar no expediente em comento.

[CNMP. CA nº 1.00416/2024-94, Rel. Cons. Engels Augusto Muniz, julgado em 30.04.2024]



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

19. Importante salientar que, embora a União possa ter interesse regulatório indireto, isso não é suficiente para justificar a atribuição do MPF. Conforme entendimento pacífico do STJ, a atribuição ministerial e a competência jurisdicional devem ser fixadas com base em critérios objetivos, e não apenas na natureza dos bens ou serviços afetados. A fiscalização federal sobre determinados trechos das rodovias não desloca necessariamente a competência para a esfera federal.

20. Procedida à análise condizente, a atribuição para a apuração do feito cabe ao MPPR, uma vez que ausente interesse da União a ensejar a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal.

21. Em face do exposto, voto pela **IMPROCEDÊNCIA** do presente Conflito de Atribuições para reconhecer, nos termos do art. 152-G do RICNMP, a atribuição do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ** para atuar no feito.

É como voto.

Brasília-DF, data da assinatura digital.

(Documento digitalmente assinado)
IVANA LÚCIA FRANCO CEI
Conselheira Relatora