



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 157.073 - SP (2018/0050180-1)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : ANISIO MIOTO
ADVOGADOS : GUILHERME MIGUEL GANTUS - SP153970
NELSON FATTE REAL AMADEO - SP290097
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : HUMBERTO PARINI E OUTROS
ADVOGADO : JORGE HENRIQUE MATTAR - SP184114

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. O AJUIZAMENTO DE AÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ATRAI A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. USO IRREGULAR DE VERBA FEDERAL ORIUNDA DE CONVÊNIO FIRMADO COM O MINISTÉRIO DO TURISMO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

I - O art. 109, I, da Constituição Federal, elenca, em rol taxativo, a competência da Justiça Federal, mencionando as causas a serem julgadas pelo juízo federal em razão da pessoa (*ratione personae*).

II - O enunciado n. 208 da Súmula do STJ diz respeito à seara criminal. Por consequência, no âmbito civil, deve-se observar uma distinção (*distinguishing*). Significa dizer que somente será possível se firmar uma conclusão pela competência da Justiça Federal na hipótese em que haja, efetivamente, a participação da União, de autarquia, de empresa pública e sociedade de economia mista federais, na condição de autores, rés, assistentes ou oponentes.

III - No caso dos autos, nenhuma das entidades acima referidas integram o presente processo, bem como a União manifestou expressamente intenção de não intervir no feito. Porém, a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da ação civil pública implica, por si só, a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, supramencionado, tendo em vista que se trata de instituição federal. Precedente: REsp n. 1.513.925/BA, Recurso Especial 2014/0213491-1, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 5/9/2017, Dje: 13/9/2017.

IV - No caso dos autos, o conflito de competência negativo foi suscitado nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal, que objetiva a responsabilização das partes requeridas pela prática de irregularidades na contratação realizada mediante inexigibilidade de licitação com recursos federais provenientes de convênios celebrados com o Ministério do Turismo.

V - Assim, considerando que se trata de ação civil pública na qual é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a alegada malversação de recursos públicos transferidos por ente federal, no caso o Ministério do Turismo, justifica-se plenamente a atribuição do Ministério Público Federal, conforme prevê o art. 6º, VII, *b*, da Lei Complementar n. 75/93 c/c o art. 17 da Lei n. 8.429/92. Sendo assim, está correta a decisão agravada ao declarar a competência da 1ª Vara Federal Mista de Jales para processar o feito.

VI - Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Og Fernandes. Brasília (DF), 13 de março de 2019(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 157.073 - SP (2018/0050180-1)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Trata-se de conflito negativo de competência suscitado pela 4ª Vara Judicial da Comarca de Jales, tendo em vista a decisão declinatória de competência proferida pela 1ª Vara Federal Mista de Jales, na Ação Civil Pública n. 0000250-52.2012.403.6124, proposta pelo Ministério Público Federal em desfavor de Humberto Parini e outros, que versa sobre supostas irregularidades na contratação realizada mediante inexigibilidade de licitação.

A declinação de competência em comento ocorreu tendo em vista a manifestação de desinteresse em atuar no feito realizada pela União, não permanecendo na lide qualquer das pessoas jurídicas previstas no art. 109, I, da Constituição Federal, que justificasse o processamento e julgamento do feito pelo juízo federal.

O juízo suscitante alega, em síntese, que, em se tratando de lesão aos cofres públicos federais e má aplicação de tais verbas, a competência é da Justiça Federal, nos termos da Súmula n. 208 do STJ.

O Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento do conflito negativo para declarar a 1ª Vara Federal Mista de Jales como juízo competente (fls. 22-33), em parecer assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VERBAS VINCULADAS AO MINISTÉRIO DO TURISMO E SUJEITAS À FISCALIZAÇÃO DO TCU. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. - Conflito que deve ser conhecido para que seja declarada a competência do MM. Juízo Federal.

Por meio da decisão às fls. 42-46, foi reconhecida a incompetência do juízo estadual para o processamento e julgamento da demanda, declarando-se competente a 1ª Vara Federal Mista de Jales.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No presente agravo interno, a parte alega que não cabível a utilização do precedente citado na decisão para declarar o juízo federal competente para julgar a ação, pois "o paradigma trata de uso irregular de recursos repassados pelo FNDE ao Município, enquanto que o caso concreto tem por fulcro a imputação de ilegalidade a atos administrativos municipais, todos eles - exclusivamente - de declaração de inexigibilidade de licitação" (fl. 55).

Argumenta que a competência da justiça federal está taxativamente prevista no art. 109 da Constituição Federal e que, nesse rol, não consta a atuação do Ministério Público Federal como critério de deslocamento da competência para o juízo federal.

Alega, ainda, que os recursos federais recebidos por meio de convênio passam a incorporar o patrimônio municipal, razão pela qual a competência é da justiça comum.

Apresentada impugnação, a parte agravada requer a manutenção da decisão agravada.

Às fls. 199-221, Etivaldo Gomes Filho, na qualidade de terceiro de interessado, requer a designação de um dos juízes para resolver em caráter provisório as medidas urgente, conforme prevê o art. 955 do CPC/2015.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 157.073 - SP (2018/0050180-1)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

O recurso não merece prosperar, pois as alegações da parte agravante são insuficientes para modificar a decisão recorrida.

O art. 109, I, da Constituição Federal, elenca, em rol taxativo, a competência da Justiça Federal, mencionando as causas a serem julgadas pelo juízo federal em razão da pessoa (*ratione personae*):

Art. 109. 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 acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Sustenta-se, no presente caso, com base na aplicação simplista do enunciado n. 208 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, a competência da Justiça Federal, afinal referido verbete sumular conta com o seguinte conteúdo:

Compete à Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.

Não se pode olvidar, todavia, que o referido enunciado diz respeito à seara criminal. Por consequência, no âmbito civil, deve-se observar uma distinção (*distinguishing*). Significa dizer que somente será possível se firmar uma conclusão pela competência da Justiça Federal na hipótese em que haja, efetivamente, a participação da União, de autarquia, de empresa pública e sociedade de economia mista federais, na condição de autores, rés, assistentes ou oponentes.

Observa-se que nenhuma das entidades acima referidas integram o presente processo, bem como a União manifestou expressamente intenção de não intervir no feito.

Porém, a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da ação civil



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pública implica, por si só, a competência da Justiça Federal, nos termos do artigo 109, I, supramencionado, tendo em vista que se trata de instituição federal.

Sobre o assunto, confira-se o seguinte precedente desta Corte:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESENÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO POLO ATIVO QUE POR SI SÓ ATRAI A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, EMBORA, EM TESE, POSSA SE CONFIGURAR HIPÓTESE DE ILEGITIMIDADE ATIVA DIANTE DA FALTA DE ATRIBUIÇÃO DO RAMO ESPECÍFICO DO PARQUET. USO IRREGULAR DE RECURSOS REPASSADOS PELO FNDE AO MUNICÍPIO PARA APLICAÇÃO NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. PREVISÃO LEGAL DE FISCALIZAÇÃO PELO FNDE E PELO TCU. INTERESSE DE ENTE FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DO MPF E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. INÉPCIA DA INICIAL NÃO CONFIGURADA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. PENA APLICADA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. CONFIGURAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. INADEQUAÇÃO DA PENA DE MULTA AO DISPOSTO NO ART. 12, II, DA LEI 8.429/1992. REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO APENAS NESSE ASPECTO. HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Na origem, trata-se de Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra ex-prefeito municipal, funcionário público e particular em razão de alegadas irregularidades na gestão de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Educação, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos exercícios de 1997 a 2000.

O AJUIZAMENTO DE AÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL POR SI SÓ ATRAI A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, PODENDO-SE COGITAR APENAS DE EVENTUAL FALTA DE ATRIBUIÇÃO DO PARQUET FEDERAL

2. Sendo o Ministério Público Federal órgão da União, qualquer ação por ele ajuizada será da competência da Justiça Federal, por aplicação direta do art. 109, I, da Constituição. Todavia, a presença do MPF no polo ativo é insuficiente para assegurar que o processo receba sentença de mérito na Justiça Federal, pois, se não existir atribuição do Parquet federal, o processo deverá ser extinto sem julgamento do mérito por ilegitimidade ativa ou, vislumbrando-se a legitimidade do Ministério Público Estadual, ser remetido à Justiça Estadual para que ali prossiga com a substituição do MPF pelo MPE, o que se mostra viável diante do princípio constitucional da unidade do Ministério Público.

3. O MPF não pode livremente escolher as causas em que será ele o ramo do Ministério Público a atuar. O Ministério Público está dividido em diversos ramos, cada um deles com suas próprias atribuições e que encontra paralelo na estrutura do próprio Judiciário. O Ministério Público Federal tem atribuição somente para atuar quando existir um interesse federal envolvido, considerando-se como tal um daqueles abarcados pelo art. 109 da Constituição, que estabelece a competência da Justiça



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Federal. VERSANDO A AÇÃO SOBRE ALEGADA MÁ-APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, CONFIGURA-SE A ATRIBUIÇÃO DO MPF E A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

4. Fixado nas instâncias ordinárias que a origem da Ação Civil Pública é a alegada malversação de recursos públicos transferidos por ente federal (FNDE), justifica-se plenamente a atribuição do Ministério Público Federal. Precedentes do STF.

5. "1. Conflito negativo de atribuições, instaurado pelo Procurador-Geral da República, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo quanto a investigar irregularidades detectadas pela Controladoria-Geral da União na aplicação de recursos públicos federais no Município de Pirangi/SP. [...] 3. As falhas apontadas deram-se em programas federais, os quais contam com recursos derivados dos cofres da União, o que, por si só, já resulta no imediato e direto interesse federal na correta aplicação das verbas públicas, haja vista que a debilidade de gestão resulta igualmente na malversação de patrimônio público federal, independentemente da efetiva ocorrência de desvio de verbas. No caso de eventual ajuizamento de ação civil pública, por restar envolvido o interesse da União na correta aplicação dos recursos federais, será competente a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal. Precedente: ACO nº 1.281/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/12/10. ..." (STF, ACO 1.463 AgR, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, p. 01-02-2012).

6. Tratando-se de verbas do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, o interesse de entes federais decorria, inclusive, do art. 5º da Medida Provisória 2.178-36/2001, então vigente, que estabelecia que a fiscalização dos recursos relativos a esse programa era de competência do TCU e do FNDE.

7. Precedente específico relativo à competência da Justiça Federal e atribuição do MPF em caso de repasse de recursos do FNDE destinados ao PNAE: AgRg no AREsp 30.160/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20/11/2013. Colhe-se do voto da relatora que "... tratando-se de malversação de verbas federais, repassadas pela União ao Município de Canoas/RS, para aporte financeiro ao Programa Nacional de Alimentação escolar - PNAE/FNDE, cujo objetivo é atender as necessidades nutricionais de alunos matriculados em escolas públicas, razão pela qual é inquestionável a competência da Justiça Federal e a legitimidade ativa do MPF".

8. Apesar de o FNDE ter afirmado não ter interesse em ser incluído na relação processual, em manifestação cuja conclusão não parece poder ser extraída dos argumentos tratando-se da correta aplicação de recursos federais sujeitos à fiscalização do próprio FNDE e do TCU, indubitável a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito e, enquadrando-se o MPF na relação de agentes trazidas no art. 109, I, da Constituição, a competência da Justiça Federal. TESES RECURSAIS

9. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC/1973.

10. Não se configura inépcia da inicial se a petição contém a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa. Sob pena de esvaziar a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa, a petição inicial não precisa descer a minúcias do comportamento de cada um dos réus. Basta a descrição genérica dos fatos e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

imputações.

11. Na hipótese dos autos, a referida descrição é suficiente para bem delimitar o perímetro da demanda e propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa.

12. Caso em que o Tribunal de origem concluiu, com base na prova dos autos, que os recorrentes praticaram os atos ímprobos descritos nos arts. 10, caput, I, VIII e XI, da Lei 8.429/1992. A alteração desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ.

13. Com relação à alegação de que não houve a descrição concreta do elemento subjetivo, verifica-se que o Tribunal de origem reconheceu a sua presença: "A propósito, corroborando a sentença, o Ministério Público Federal, pelo Procurador Regional da República Antonio Carlos Alpino Bigonha, concluiu que houve locupletamento ilícito dos réus, com lesão na aplicação dos recursos repassados pelo FNDE;" (fl. 770, grifo acrescentado).

14. A jurisprudência do STJ consolidou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais em que é manifesta a desproporcionalidade das sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

15. Impossibilidade de fixação da pena de multa civil para atos de improbidade administrativa que causam lesão ao Erário em valor fixo, sem prévia apuração do valor do dano, já que o art. 12, II, da Lei 8.429/1992 prevê para tal hipótese que a pena seja estipulada tendo esse como parâmetro.

16. Em que pese não se conhecer a real extensão do dano, já que determinada sua apuração em liquidação, o acórdão recorrido atesta sua existência consignando a ocorrência de superdimensionamento das necessidades do município, com aquisição de vultosas quantias ao longo de todo o mandato do então prefeito, além da realização de pagamentos para serviços não prestados. Em virtude de terem sido causados prejuízos ao longo de anos e diante da gravidade dos fatos praticados, a multa para o recorrente Marivando Fagundes de Souza deve ser fixada em duas vezes o valor do dano, a ser apurado em liquidação. Todavia, para que não haja reformatio in pejus, a multa não poderá ultrapassar o montante estabelecido pelo Tribunal de origem

CONCLUSÃO

17. Recurso Especial de Mário de Souza Porto parcialmente conhecido e não provido e Recurso Especial de Marivando Fagundes de Souza parcialmente conhecido e provido apenas para arbitrar a multa civil em duas vezes o valor dos danos, a ser apurado em liquidação, limitando-a, porém, ao valor estabelecido pelo Tribunal de origem

(REsp n. 1.513.925 / BA Recurso Especial n. 2014/0213491-1, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 5/9/2017, Dje: 13/9/2017.)

No caso dos autos, o conflito de competência negativo foi suscitado nos autos da ação civil pública por Ato de Improbidade Administrativa n. 0000250-52.2012.403.6124, proposta pelo Ministério Público Federal em desfavor de Humberto Parini e outros, que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

objetiva a responsabilização das partes requeridas pela prática de irregularidades na contratação realizada mediante inexigibilidade de licitação com recursos federais provenientes de convênios celebrados com o Ministério do Turismo.

Assim, considerando que se trata de ação civil pública na qual é a alegada malversação de recursos públicos transferidos por ente federal, Ministério do Turismo, justifica-se plenamente a atribuição do Ministério Público Federal, conforme prevê o art. 6º, VII, *b*, da Lei Complementar n. 75/93 c/c o art. 17 da Lei n. 8.429/92.

Sendo assim, está correta a decisão agravada ao declarar a competência da 1ª Vara Federal Mista de Jales para processar o feito.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2018/0050180-1 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no CC 157.073 / SP**

Números Origem: 00000796120134036124 00002505220124036124 00007176720188260297
2505220124036124 7176720188260297

PAUTA: 13/03/2019

JULGADO: 13/03/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

SUSCITANTE : JUÍZO DE DIREITO DA 4A VARA JUDICIAL DE JALES - SP
SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 1A VARA MISTA COM JUIZADO ESPECIAL
 : ADJUNTO DE JALES - SJ/SP
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : HUMBERTO PARINI E OUTROS
ADVOGADOS : NELSON FATTE REAL AMADEO E OUTRO(S) - SP029097
 : GUILHERME MIGUEL GANTUS - SP153970
 : JORGE HENRIQUE MATTAR - SP184114

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
 Administrativos - Improbidade Administrativa

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ANISIO MIOTO
ADVOGADOS : GUILHERME MIGUEL GANTUS - SP153970
 : NELSON FATTE REAL AMADEO - SP290097
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : HUMBERTO PARINI E OUTROS
ADVOGADO : JORGE HENRIQUE MATTAR - SP184114

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Og Fernandes.