

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 172.824 - ES (2020/0139036-1)**

**RELATOR** : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**SUSCITANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**SUSCITADO** : **JUIZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES**  
**SUSCITADO** : **JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
ESTADUAL MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO  
AMBIENTE E SAÚDE DE VITÓRIA - ES**  
**INTERES.** : **ESTADO DO ESPIRITO SANTO**  
**PROCURADOR** : **RODRIGO FRANCISCO DE PAULA**  
**INTERES.** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. CONFLITO POSITIVO DE  
COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS. JUÍZOS FEDERAL E ESTADUAL.  
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MEDIDAS RELACIONADAS À  
COVID-19. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO  
PELO MPF. FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS ADOTADAS PELO  
ESTADO. TRANCAMENTO EM SEDE LIMINAR PELO JUÍZO  
ESTADUAL. CONEXÃO CARACTERIZADA. PRESENÇA DO MPF NO  
POLO ATIVO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.  
PRECEDENTES. REUNIÃO DOS FEITOS.

I - O Ministério Público Federal suscitou o presente conflito de competência entre juízos federal e estadual, aduzindo ter instaurado o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020 com o objetivo de fiscalizar as políticas públicas adotadas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 no Estado do Espírito Santo, por meio da efetivação de diversas diligências e da expedição de Recomendação, não observada pelo Governo Estadual.

II - Em decorrência de tal situação, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública, no juízo federal respectivo, contra o Estado do Espírito Santo, enquanto este ajuizou ação civil pública contra o MPF no juízo estadual, o qual, de forma liminar, dentre outras medidas, determinou o trancamento do citado Procedimento Administrativo.

III - Evidenciado que ambos os processos têm o Procedimento Administrativo como estreita causa de pedir, e ambos os juízos se deram por competentes ao proferirem decisões relacionadas, evidencia-se a existência do conflito positivo.

IV - A conexão se estabelece em razão da mesma causa de pedir ou do mesmo objeto, e a interseção entre quaisquer desses elementos constitui fundamento bastante para determinar a distribuição por dependência ao juízo prevento, inclusive como medida de evitar decisões conflitantes sobre o mesmo

# Superior Tribunal de Justiça

tema.

V - Ademais, a presença do Ministério Público Federal – órgão autônomo integrante da União na acepção de ente político-administrativo – no polo passivo da demanda é suficiente para atrair a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento do feito. Precedentes: AgInt no CC 163.268/SC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 29/8/2019 e AgInt no CC 157.073/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 22/3/2019.

VI – Juízo Federal a quem caberá pronunciar-se quanto à eventual manutenção, retificação ou definitiva cassação da decisão liminar proferida nos autos de processo nº 0008931-23.2020.8.08.0024 pelo Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Vitória e, bem assim, sobre a legitimidade do Ministério Público Federal para a ação nº 5008153-73.2020.4.02.5001.

VII - Declaração, de ofício, de competência para o processamento e julgamento conjunto da Ação Civil n. 5008282-78.2020.4.02.5001, que tramita perante a 3ª Vara Federal Cível de Vitória/ES.

VIII – Conflito de competência conhecido, para ratificar a liminar, determinando a competência do Juízo Federal da 4º Vara Cível de Vitória/ES, para onde devem ser remetidos os autos do Juízo de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública de Vitória/ES e os autos da 3ª Vara Federal Cível de Vitória/ES. Prejudicados os agravos internos interpostos contra a decisão liminar.

## 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, Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin acompanhando o Relator, a Primeira Seção, por unanimidade, conhecer do conflito de competência para ratificar a liminar, determinando a competência do Juízo Federal da 4º Vara Cível de Vitória/ES, para onde devem ser remetidos os autos do Juízo de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública de Vitória/ES e os autos da 3ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, e julgou prejudicados os agravos internos interpostos contra a decisão liminar, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencidos, quanto à questão do conhecimento, os Srs. Ministros Og Fernandes e Regina Helena Costa. Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves. Brasília (DF), 24 de novembro de 2021(Data do Julgamento)

*Superior Tribunal de Justiça*

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO  
Relator



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0139036-1

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**CC 172.824 / ES**

Números Origem: 00089312320208080024 50081537320204025001 89312320208080024

EM MESA

JULGADO: 25/11/2020

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

SUSCITANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES  
SUSCITADO : JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO AMBIENTE E SAÚDE DE  
VITÓRIA - ES  
INTERES. : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
PROCURADOR : RODRIGO FRANCISCO DE PAULA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

**CERTIDÃO**

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 172.824 - ES (2020/0139036-1)**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:**

O Ministério Público Federal suscitou conflito positivo de competência entre os Juízos da 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde e da Justiça Federal de Vitória/ES.

Narrou o suscitante, em síntese, que instaurou o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020 com o objetivo de fiscalizar as políticas públicas adotadas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 no Estado do Espírito Santo. Após a realização de diversas diligências em tal procedimento, o MPF/ES expediu a Recomendação n. 05/2020 para que o Governo do Espírito Santo proibisse a presença de pessoas em celebrações religiosas.

Na medida em que as recomendações não foram acatadas pelo Estado, o MPF/ES ajuizou a Ação Civil Pública n. 5008153-73.2020.4.02.5001, distribuída à 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, visando a impor ao Estado o cumprimento da Recomendação.

Na sequência, o MPF ajuizou nova ação a fim de compelir o Estado a fiscalizar e organizar, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, as aglomerações formadas nos logradouros públicos em decorrência das filas formadas por pessoas que buscavam o recebimento do auxílio emergencial do Governo Federal (Autos n. 5008282-78.2020.4.02.5001), com liminar deferida.

Outrossim, o MPF/ES expediu a Recomendação n. 12/2020/PR-ES-/Gab-EOO, objetivando que o Estado passasse a considerar, na elaboração de sua matriz de classificação de risco dos municípios capixabas, o índice de transmissão da COVID-19 (Rt). Decorrido *in albis* o prazo para resposta, o *Parquet* expediu o Ofício n. 1631/2020/PR-ES-/Gab-EOO.

Por outro lado, o Estado do Espírito Santo ajuizou ação civil pública contra o

# Superior Tribunal de Justiça

Ministério Público Federal na Justiça Estadual (Autos n. 0008931-23.2020.8.08.0024) na qual postulou a sustação dos efeitos da Recomendação n. 12/2020 e da requisição contida no Ofício n. 1631/2020, além do trancamento do Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020, cujos elementos embasaram o ajuizamento da Ação Civil Pública n. 5008153-73.2020.4.02.5001.

Distribuída a ação do Estado ao juiz plantonista, deferiu ele parcialmente a tutela antecipada requerida, sustentando os efeitos da recomendação e da requisição acima mencionadas. Após o término do plantão, distribuído o processo para a 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Vitória/ES, deferiu-se nova liminar para, indo além da deferida no plantão, trancar o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020.

Alega o MPF/ES, no presente conflito, que, ao deferir a liminar – sem nem mesmo ouvir antes o representante legal do MPF –, o Juízo Estadual retirou do *Parquet* todas as suas prerrogativas e atribuições de zelar pela ordem jurídica e os interesses sociais no enfrentamento da pandemia que assola o Estado do Espírito Santo. E o fez sem fundamentar a decisão, pois apenas discorreu sobre a Recomendação n. 12/2020, nada falando sobre o procedimento administrativo.

Na medida em que ambos os processos têm como causa de pedir (em parte) o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020, sobre o qual ambos os Juízos, de algum modo, já se deram por competentes para resolver (na medida em que enfrentaram pedidos embasados no referido procedimento administrativo), existe conflito positivo de competência a justificar a instauração do presente incidente. Ademais, em vista da conexão por prejudicialidade, justifica-se a reunião dos processos na Justiça Federal.

Em tutela de urgência, requereu a remessa dos autos do Processo n. 0008931-23.2020.8.08.0024 à Justiça Federal.

Às fls. 297-299, em caráter liminar, determinei a competência da 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES para resolução de eventuais requerimentos de urgência nos Autos n. 5008153-73.2020.4.02.5001 e n. 0008931-23.2020.8.08.0024, cassando a liminar

# Superior Tribunal de Justiça

deferida neste último.

Em parecer, o Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento do conflito, com a consequente fixação da competência do Juízo Federal da 4ª Vara Cível de Vitória/ES (fls. 301-316.)

O Estado do Espírito Santo e o Ministério Público do Estado do Espírito Santo apresentaram agravo interno contra a decisão por mim proferida (fls. 297 e segs.)

Às fls. 318-332, o Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal apresentou pedido de intervenção no feito, sustentando, em síntese, que o Ministério Público Federal não tem atribuição constitucional para fiscalizar medidas administrativas e sanitárias adotadas pelos entes subnacionais no contexto da pandemia do COVID-19, não detendo, a União, primazia sobre os demais entes federados para tanto.

Invocam a Recomendação Conjunta PRESI-CN n. 02, de 19/6/2020, do CNMP, no sentido de robustecer a tese de que a presença do Ministério Público Federal, na hipótese, pode dar-se somente em força tarefa conjunta com o Ministério Público Estadual.

Por fim, requerem seja acolhido o agravo interno do Estado do Espírito Santo, para que, no caso de não ser reconhecida a extinção do presente Conflito por questões processuais, seja fixada a competência da Justiça Estadual, reservando-se ao Ministério Público Federal a atuação de controle dos atos normativos e de gestão emanados pelas autoridades federais.

O Estado do Espírito Santo apresentou petição (fls. 333-337) invocando como precedente o CC n. 168.577/TO, no sentido de que a competência da Justiça Federal é *ratione personae*.

O Ministério Público do Espírito Santo apresentou petição, invocando fato novo, consistente na decisão do CNMP, em dois recursos internos em reclamação para preservação da autonomia do Ministério Público, nos quais se deliberou pela ausência de atribuição do MPF para atuar nos casos em curso na origem (fls. 389-425).

# *Superior Tribunal de Justiça*

Como os autos estavam com vistas ao Ministro Herman Benjamin, ele os encaminhou ao Gabinete (fl. 426).

Por despacho de fls. 428-429, determinei a manifestação das partes, que assim o fizeram:

a) o Estado do Espírito Santo, em síntese, valendo-se do entendimento prestigiado nas citadas Reclamações do CNMP, pugna pela competência do juízo estadual (fls. 431-453);

b) o Ministério Público Federal afirmou, em suma, que os apontados fatos novos em nada afetam o presente conflito, tampouco invalidam a competência da Justiça federal para apreciar a ação civil n. 0008931-23.2020.8.08.0024, na medida em que o CNMP é apenas instância administrativa (fls. 457-463).

O Ministério Público do Estado do Espírito Santo peticionou informando o trânsito em julgado da ação civil pública n. 5008153-73.2020.4.05.5001, ratificando seu anterior posicionamento acerca da ausência de conflito, requerendo o retorno da ação civil pública n. 0008931-23.2020.8.08.0024, à 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Vitória (fls. 464-474).

Voltaram os autos conclusos.

É o relatório.



**CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 172.824 - ES (2020/0139036-1)**

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR):**

A liminar foi proferida em 18 de junho de 2020, com comunicação aos respectivos juízos por meio de ofícios, no mesmo dia.

De fato, além da documentação acostada pelo Ministério Público Estadual às fls. 464-474, no sítio eletrônico da Justiça Federal do Espírito Santo, verifica-se que em 14/06/2021, foi proferida decisão de improcedência do pedido nos autos da ação civil n. 5008153-73.2020.4.02.5001, decisão que não foi alvo de recurso e, em 17/08/2021, teve sua baixa definitiva, transitando em julgado.

Em consulta ao mesmo site, verifica-se que a ação civil pública n. 0008931.23.2020.8.08.0024, ajuizada na justiça estadual, foi remetida à mesma 4ª Vara Federal Cível de Vitória por força da liminar nestes autos, com devido andamento relativo à produção de provas e etc., encontrando-se conclusa para decisão, desde 02/08/2021.

Ocorre que, *in casu*, conforme os atos judiciais foram se desenvolvendo, tanto no presente conflito quanto nas respectivas ações, não há que se aplicar o enunciado da Súmula n. 59/STJ acerca da inexistência de conflito de competência se já existe sentença com trânsito em julgado, uma vez que quando suscitado o presente conflito, ambas as ações se encontravam em andamento.

Diante de tal consideração, afasta-se qualquer pedido relativo à ausência de interesse na continuidade do presente conflito em razão da decisão já proferida no feito federal originário.

Por outro lado, razão assiste ao Ministério Público Federal quando argumenta que o CNMP é órgão de natureza administrativa, no que as decisões por ele proferidas nas já citadas Reclamações, não teriam o condão de afetar o interesse no presente conflito, assim como seu desfecho pelo Juízo Federal.

# Superior Tribunal de Justiça

Ultrapassados tais argumentos que surgiram quando já iniciado o julgamento dos autos, os quais foram retirados de pauta por indicação do Ministro Herman Benjamin.

De início, para melhor compreensão da controvérsia, importa relembrar os termos por mim expendidos na decisão liminar, que levaram à preambular fixação da competência federal, *in verbis*:

Em primeiro lugar, observo que ambos os Juízos, Federal e Estadual, pronunciaram-se sobre pretensão jurídica que tem, ao fundo, o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020: o Juízo Federal para examinar o requerimento do MPF de descumprimento de Recomendação emanada de tal procedimento; o Juízo Estadual para trancá-lo.

Os pedidos não se identificam, mas há, sem sombra de dúvidas, uma interseção entre as causas de pedir, conectando as ações (CPC/15, art. 55) e justificando sejam reunidas (CPC/15, art. 55, §1º), de modo a prevenir a prolação de decisões inconciliáveis (afinal, é possível que o Juiz Estadual repunte ilegais as recomendações do MPF ao Estado e, do lado oposto, o Juiz Federal mande o Estado cumpri-las).

Daí a relevância de se definir o Juízo competente para que avalie em qual órgão jurisdicional as demandas serão processadas e julgadas. É o que se fará no julgamento final do presente conflito positivo de competência.

Veja-se que a controvérsia gravita em torno do Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020-16, instaurado pelo Procurador-Geral da República, com a finalidade de fiscalizar as políticas públicas adotadas pelo Estado do Espírito Santo para o enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Referido Procedimento culminou por ter sido trancado, por decisão liminar pelo juízo estadual, o que, *prima facie*, afigura-se um tanto temerário.

Nesse contexto, tenho como pertinentes as argumentações expendidas pelo representante do Ministério Público Federal, na qualidade de *custos legis*, em seu parecer de fls. 301-316, as quais elucidam verdadeiramente a situação dos autos, não deixando remanescer dúvida acerca da respectiva competência, *in verbis*:

Anote-se que tanto na Ação Civil Pública nº 5008153- 73.2020.4.02.5001 quanto na Ação Civil Pública nº 0008931- 23.2020.8.08.0024 estão *sub judice* recomendações (nº 5/2020 e nº 12/2020, respectivamente) expedidas pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ao Governo do Estado do Espírito Santo.

# Superior Tribunal de Justiça

Importa, também, relevar que ambas as recomendações foram expedidas no âmbito do Processo Administrativo nº 1.17.000.000642/2020, instaurado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para fiscalizar amplamente as políticas públicas adotadas no combate à pandemia causada pela COVID-19, no âmbito daquele Estado. Enfatize-se, ainda, que o procedimento em referência foi instaurado a partir de determinação conjunta emanada da Procuradoria-Geral da República, da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos e da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Na Ação Civil Pública nº 5008153-73.2020.4.02.5001, o MPF requer que seja determinado ao Governo do Estado do Espírito Santo o cumprimento da obrigação de fazer de suspender o art. 2º, § 2º, do Decreto nº 4.599-R/2020, com a vedação da presença de pessoas em celebrações religiosas, nos termos da Recomendação nº 5/2020 (fls. 149/157). Na Ação Civil Pública nº 0008931-23.2020.8.08.0024 o GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO requer a nulidade do Procedimento Administrativo nº 1.17.000.000642/2020-16, bem como da Recomendação nº 12/2020 e da requisição feita pelo Ofício nº 1631/2020/PR-ES-/Gab-EOO.

Passando ao largo da impropriedade técnica consistente no ajuizamento de ação contra o MPF (que não detém personalidade jurídica própria), vê-se que, não obstante seja mais abrangente, a Ação Civil Pública nº 0008931-23.2020.8.08.0024 guarda integral relação com a Ação Civil Pública nº 5008153-73.2020.4.02.5001, porquanto, em ambas, as partes adversas – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL x ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – querem, simultaneamente, em ações separadas e em tramitação em juízos de esferas diversas – FEDERAL x ESTADUAL –, de um lado, fazer valer, e de outro, anular as recomendações originadas do Procedimento Administrativo nº 1.17.000.000642/2020-16 – repita-se – exclusivamente relacionadas ao enfrentamento da COVID-19.

[...]

A conexão se estabelece em razão da mesma causa de pedir ou do mesmo objeto (art. 55 do CPC e art. 2º, parágrafo único, da LACP), e a interseção entre qualquer um desses elementos constitui fundamento bastante para determinar a distribuição por dependência ao Juízo prevento (art. 58 do CPC). O fundamento, neste particular, consiste em facilitar a instrução processual e prevenir julgamentos contraditórios, em atenção aos princípios da celeridade, da economia processual e da eficiência. [...]

[...]

A enorme e complexa atuação do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL no âmbito das unidades da Federação, decorrente do necessário enfrentamento de importância mundial, à propagação da COVID-19, tem origem em um mesmo propósito discutido e definido por órgãos de articulação e coordenação do MPF – Procuradoria-Geral da República, Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadão e pelas 1ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Isso deu ensejo à instauração do Processo Administrativo nº 1.17.000.000642/2020-16, que levou o suscitante a expedir diversas recomendações (fls. 133/145), cujos descumprimentos resultaram no ajuizamento das ações civis públicas em tela. Logo, as ações civis nos Juízos em conflito têm como suporte determinações provenientes do mesmo processo administrativo e giram acerca da mesma causa de pedir: medidas para o enfrentamento da COVID- 19.

Note-se que na Ação Civil Pública nº 0008931-23.2020.8.08.0024, em tramitação na Justiça Estadual, foi deferida liminar (fls. 69/91), para suspender, não só recomendação e ofício expedidos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, mas para trancar o próprio procedimento administrativo, e que instruiu a Ação Civil

# Superior Tribunal de Justiça

Pública nº 5008153-73.2020.4.02.5001, em tramitação na Justiça Federal, exercendo, por vias transversas, indevida influência jurisdicional em ação que não lhe compete.

Tal circunstância, por si só, já seria suficiente para demonstrar, de modo concreto, o perigo de decisões conflitantes em relação às mesmas questões, e o reconhecimento da conexão entre as ações civis públicas, bem como o exame em um único juízo, para que se garanta análise uniforme do acervo probatório e, principalmente para que se evitem resultados contraditórios.

A interseção entre as causas de pedir deve ser apreciada também à luz da instrução processual, que passa pela apreciação uniforme das provas produzidas nos autos. Assim, o art. 55 do CPC e o art. 2º, parágrafo único, da LACP devem ser interpretados em conjunto inclusive com a norma contida no art.76, III, do CPP, que determina a conexão “quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração”.

Figuram entre os objetivos do reconhecimento da conexão a facilitação da instrução processual e a prevenção de julgamentos contraditórios. Em uma interpretação sistemática e teleológica do ordenamento jurídico-normativo, o mais adequado e conveniente é considerar um único juízo responsável pelo processamento das ações civis públicas no Estado do Espírito Santo atreladas ao combate à pandemia da COVID-19, envolvendo a atuação do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, principalmente aquelas relacionadas ao processo administrativo em comento, para que não haja conflito na formação do juízo de valor sobre o conjunto probatório produzido. E prevento, na forma do art. 58 do CPC c/c o art. 2º, parágrafo único, da LACP, é o JUÍZO FEDERAL DA 4ª VARA CÍVEL DE VITÓRIA/ES, perante o qual tramita a Ação Civil Pública nº 5008153-73.2020.4.02.5001.

Dessa forma, não resta dúvida quanto à relação de dependência entre as provas a serem produzidas em ambos os processos e, pois, quanto à necessidade de concentração da cognição das ações em curso, de maneira a obter-se uma resposta jurisdicional uniforme quanto às medidas decorrentes da pandemia. Nessa esteira, a reunião dos processos pela conexão significa zelar pela higidez da ordem jurídica e pela prestação jurisdicional uniforme.

De outro lado, é flagrante a competência da Justiça Federal para apreciar e julgar a Ação Civil Pública nº 0008931-23.2020.8.08.0024, promovida perante a Justiça Estadual pelo ESTADO DO ESPÍRITO SANTO em face do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

A competência, em um primeiro momento, é determinada conforme à parte integrante da relação processual. A presença do *Parquet* Federal – que é órgão autônomo integrante da União na acepção de entidade político-administrativa – no polo passivo da demanda é suficiente para atrair a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento do feito.[...]

[...]

Vê-se que as demandas se referem a medidas que devem ser adotadas pelo ESTADO DO ESPÍRITO SANTO conforme expedição de recomendação do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, oriunda de processo administrativo no contexto de medidas de controle e fiscalização para o enfrentamento nacional da COVID-19.

Conforme comprovado documentalmente pelo suscitante, o Processo Administrativo nº 1.17.000.000642/2020-16, instaurado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, que foi trancado, em caráter provisório, pela Justiça Estadual, envolve diversos assuntos sobre o enfrentamento à COVID-19 e concretiza diversas providências frente a outros órgãos federais e estaduais, a saber: (i) Recomendações

# Superior Tribunal de Justiça

nº 04/2020/PR-ES/Gab-EOO, nº 05/2020/PR-ES/Gab-EOO e nº 06/2020/PR-ES/Gab-EOO (fls. 158/164); (ii) Representações nº PR-ES-00014883/2020, nº PR-ES-00014886/2020, nº PR-ES-00014887/2020 e nº PR-ES-00014885/2020 ao Ministério Público do Trabalho, nº PR-ES-00014884/2020 ao Ministério Público estadual; (iii) indagações à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e à CEF; (iv) monitoramento de barreiras sanitárias em Rodoviárias e Aeroportos, com diligências nos escritórios da ANVISA; (v) fiscalização do quantitativo de testes de diagnósticos realizados pelo Estado; (vi) acompanhamento da necessidade de leitos; (vii) criação de canais de denúncias no MPF; e (viii) provocação da SESA e dos laboratórios clínicos, para inclusão dos testes em laboratórios privados no número de casos diagnosticados.

[...]

Nesses termos, evidenciada a existência de demandas decorrentes de órgão federal, sobre tema de relevância até mesmo internacional, porquanto envolve a saúde de toda a população e recursos do SUS, é indubitável a existência de interesse da União quanto à correta aplicação das medidas adotadas ao combate da pandemia e à destinação dos recursos federais recebidos pelo Estado (fls. 115/122), atraindo a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da CF.

Por derradeiro, não é demais lembrar que, a teor da Súmula 150/STJ e do art. 45 do CPC, cabe à Justiça Federal, e somente a ela, analisar a sua competência pertinente ao interesse, ou não, da União, o que corrobora a definição da competência federal para as questões.

Ante o exposto, o parecer do Ministério Público Federal é pelo conhecimento do conflito, a fim de que seja declarada a competência do JUÍZO FEDERAL DA 4ª VARA CÍVEL DE VITÓRIA/ES. Prejudicado o exame do agravo interno.

Diante de judiciosa fundamentação, pouco há que se acrescentar para sustentar que a competência do juízo federal, para análise e julgamento das respectivas demandas, é de rigor.

A propósito, cito os seguintes precedentes desta Corte:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA.

1. A Primeira Seção desta Corte tem firmado a compreensão de que a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da demanda, por si só, determina a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, tendo em vista se tratar de instituição federal. Precedentes.

2. Hipótese em que ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, com vistas à reparação de danos ambientais, foi ajuizada na Justiça Federal, que declinou da competência, por considerar que não bastava a presença do Parquet federal como autor, pois não havia interesse jurídica da União, decisão esta que precisa ser corrigida.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no CC 163.268/SC, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA

# Superior Tribunal de Justiça

SEÇÃO, julgado em 20/08/2019, DJe 29/08/2019.)

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, réus, 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 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.

(AgInt no CC 157.073/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/03/2019, DJe 22/03/2019.)

Assim, com a devida vênia, o precedente desta Seção invocado pelo Estado do Espírito Santo não se amolda à hipótese dos autos, considerando não serem sequer análogas as situações em ambos os feitos.

Ademais, embora não o tenha expressamente requerido o *Parquet* suscitante, caso é de se reconhecer, **de ofício**, a competência do juízo da 4ª Vara Federal Cível de

# *Superior Tribunal de Justiça*

Vitória/ES para que promova, também, processamento e julgamento conjunto da Ação Civil n. 5008282-78.2020.4.02.5001, que tramita perante a 3ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, tendo em vista que igualmente direcionada contra o Estado do Espírito Santo, envolvendo pretensão fundada na mesma necessidade da adoção de providências de prevenção/combate à pandemia de COVID-19.

Por fim, nos termos do art. 957, do CPC, e em melhor explicitação, não obstante a decisão de fls. 297/299-e-STJ mencione cassada a liminar proferida nos autos de processo nº 0008931-23.2020.8.08.0024 pelo Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Vitória, nada impede sua ratificação ou retificação pelo Juízo Competente, o Federal, a seu critério, devendo, em mesma linha, pronunciar-se sobre a legitimidade do Ministério Público Federal para a ação nº 5008153-73.2020.4.02.5001, no prazo ora fixado de 15 (quinze) dias.

Ante o exposto, ratifico a decisão liminar de fls. 297-299, conhecendo do presente conflito para declarar a competência do Juízo Federal da 4ª Vara Cível de Vitória/ES, para onde devem ser remetidos os Autos n. 0008931-23.2020.8.08.0024, oriundos da 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Vitória e 5008282-78.2020.4.02.5001, em tramitação na 3ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, assinalando prazo para manifestação quanto à legitimidade.

Dessa forma, declaro prejudicados os agravos internos interpostos contra a decisão liminar de fls. 297-299, assim como o pedido feito pelo Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0139036-1

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**CC 172.824 / ES**

Números Origem: 00089312320208080024 50081537320204025001 89312320208080024

PAUTA: 24/03/2021

JULGADO: 24/03/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

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

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

SUSCITANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES  
SUSCITADO : JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO AMBIENTE E SAÚDE DE  
VITÓRIA - ES  
INTERES. : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
PROCURADOR : RODRIGO FRANCISCO DE PAULA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr. **ERFEN JOSE RIBEIRO SANTOS**, pela parte INTERES.: ESTADO DO ESPIRITO SANTO e  
Dra. **LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE**, pela parte INTERES.: MINISTÉRIO  
PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

Manifestou-se pelo Ministério Público Federal a Exma. Sra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**,  
Subprocuradora-Geral da República.

**CERTIDÃO**

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator conhecendo do conflito de competência para  
ratificar a liminar, determinando a competência do Juízo Federal da 4º Vara Cível de Vitória/ES,  
para onde devem ser remetidos os autos do Juízo de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública de  
Vitória/ES e julgando prejudicados os agravos internos interpostos contra a decisão liminar, no que  
foi acompanhado pelo voto do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, por outros fundamentos,



# *Superior Tribunal de Justiça*

pediu vista o Sr. Ministro Herman Benjamin. Aguardam os Srs. Ministros Og Fernandes, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região).



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0139036-1

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**CC 172.824 / ES**

Números Origem: 00089312320208080024 50081537320204025001 89312320208080024

PAUTA: 24/03/2021

JULGADO: 14/04/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

SUSCITANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES  
SUSCITADO : JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO AMBIENTE E SAÚDE DE  
VITÓRIA - ES  
INTERES. : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
PROCURADOR : RODRIGO FRANCISCO DE PAULA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

**CERTIDÃO**

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

Retirado de Pauta por ausência de tempo hábil para julgamento.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0139036-1

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**CC 172.824 / ES**

Números Origem: 00089312320208080024 50081537320204025001 89312320208080024

PAUTA: 28/04/2021

JULGADO: 28/04/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

SUSCITANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES  
SUSCITADO : JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO AMBIENTE E SAÚDE DE  
VITÓRIA - ES  
INTERES. : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
PROCURADOR : RODRIGO FRANCISCO DE PAULA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

**CERTIDÃO**

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

Adiado por indicação do Sr. Ministro Herman Benjamin.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0139036-1

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**CC 172.824 / ES**

Números Origem: 00089312320208080024 50081537320204025001 89312320208080024

PAUTA: 12/05/2021

JULGADO: 23/06/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

SUSCITANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES  
SUSCITADO : JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO AMBIENTE E SAÚDE DE  
VITÓRIA - ES  
INTERES. : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
PROCURADOR : RODRIGO FRANCISCO DE PAULA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

**CERTIDÃO**

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

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Herman Benjamin.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0139036-1

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**CC 172.824 / ES**

Números Origem: 00089312320208080024 50081537320204025001 89312320208080024

PAUTA: 10/11/2021

JULGADO: 18/11/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

SUSCITANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES  
SUSCITADO : JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO AMBIENTE E SAÚDE DE  
VITÓRIA - ES  
INTERES. : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
PROCURADOR : RODRIGO FRANCISCO DE PAULA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

**CERTIDÃO**

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

Adiado por indicação do Sr. Ministro Herman Benjamin.

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 172.824 - ES (2020/0139036-1)**

**RELATOR** : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**SUSCITANTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**SUSCITADO** : **JUIZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES**  
**SUSCITADO** : **JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO AMBIENTE E SAÚDE DE VITÓRIA - ES**  
**INTERES.** : **ESTADO DO ESPIRITO SANTO**  
**PROCURADOR** : **RODRIGO FRANCISCO DE PAULA**  
**INTERES.** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**EMENTA**

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MPF, NA JUSTIÇA FEDERAL PARA, COM BASE EM RECOMENDAÇÃO ANTERIOR NÃO ATENDIDA, CONTROLAR ATOS DO GOVERNO ESTADUAL NO COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. AÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL, NA JUSTIÇA ESTADUAL, PARA ANULAR RECOMENDAÇÃO EXPEDIDA PELO MPF. EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE AS DEMANDAS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Trata-se de Conflito (positivo) de Competência suscitado pelo Ministério Público Federal, com o objetivo de ver reconhecida a competência da 4ª Vara Cível Federal de Vitória/ES para o julgamento da Ação 0008931-23.2020.8.08.0024, originariamente proposta contra si pelo Estado do Espírito Santo. A ação foi originalmente distribuída à 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde, da Comarca de Vitória/ES, postulando-se a sustação dos efeitos da Recomendação 12/2020 e da requisição contida no Ofício 1631/2020, ambas do MPF, além do trancamento do Procedimento Administrativo MPF 1.17.000.000642/2020, cujos elementos embasaram o ajuizamento da Ação Civil Pública 5008153-73.2020.4.02.5001, em curso na 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES.

2. No curso do processamento do presente Conflito de Competência **sobrevieram duas notícias relevantes**: a) o julgamento, pelo CNMP, das Reclamações para Preservação da Autonomia do Ministério Público de números 1.00279/2020-91 e 1.00253/2020-70, nas quais se afirmou a impossibilidade do Ministério Público Federal imiscuir-se na fiscalização e o controle das políticas públicas estaduais de enfrentamento da pandemia da covid-19 pelo Ministério Público Estadual (fls. 389-425, e-STJ); e b) o julgamento, pela 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, da Ação Civil Pública 5008153-73.2020.4.02.5001, que não foi acolhida, tendo a decisão transitado em julgado à minguada de recurso do MPF (fls. 466-473, e-STJ).

3. O eminente Relator, Ministro Francisco Falcão, vota pela ratificação da liminar deferida às fls. 297-299, e-STJ, **conhecendo do presente Conflito para declarar a competência do Juízo Federal da 4ª Vara Cível de Vitória/ES para o processo de Autos 0008931-23.2020.8.08.00024** (originariamente proposta na Justiça Estadual), no que foi acompanhado pelo eminente Ministro Mauro Campbell Marques (ainda que por fundamentos diversos).

**CONHECIMENTO DO CONFLITO DE COMPETÊNCIA PELA**

**EXISTÊNCIA DE AÇÕES RELACIONADAS EM CURSO PERANTE JUÍZOS DISTINTOS, COM RISCO DE DECISÕES CONFLITANTES**

4. A Ação 0008931-23.2020.8.08.0024, ajuizada pelo Estado do Espírito Santo contra o Ministério Público Federal perante a 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde, da Comarca de Vitória/ES, guarda **íntima relação de prejudicialidade** com a Ação Civil Pública 5008153-73.2020.4.02.5001, proposta pelo Ministério Público Federal na 4ª Vara Federal Cível de Vitória (já julgada). Enquanto a primeira objetiva a sustação dos efeitos da Recomendação 12/2020 e da requisição contida no Ofício 1.631/2020, além do trancamento do Procedimento Administrativo 1.17.000.000642/2020, a segunda exigia o cumprimento, pelo Estado do Espírito Santo, de parte das Recomendações/Requisições que lhe foram dirigidas (em vão) pelo MPF no referido Procedimento.

5. Como é sabido, em tema de unificação de processos para julgamento conjunto – principalmente após o advento do CPC/2015 –, não se requer identidade dos elementos de ação (pedido ou causa de pedir), bastando que exista conveniência da reunião dos processos a bem de serem evitadas decisões contraditórias (art. 55, § 3º, do CPC). **Ainda que, no caso, não tenha havido pronunciamento explícito dos referidos juízos sobre a conveniência ou oportunidade da reunião das demandas, o acolhimento do pedido da Ação 0008931-23.2020.8.08.0024 pela Justiça Estadual prejudicaria a postulação do MPF na Ação 5008153-73.2020.4.02.5001 e, eventualmente, na Ação 5008282-78.2020.4.02.5001, ambas com curso na Justiça Federal, visto que a base delas é exatamente o quanto foi apurado e recomendado no Procedimento Administrativo MPF 1.17.000.000642/2020, cuja sustação dos efeitos é buscada no primeiro processo. Há, portanto, elemento que conecta as referidas demandas e que pode comprometer a própria coerência do Sistema, já que, tendo ambos os juízes (federal e estadual) processado as aludidas ações – o juízo estadual, inclusive, concedendo liminar para trancar o Procedimento Administrativo MPF 1.17.000.000642/2020 (base das ações 5008153-73.2020.4.02.5001 e 5008282-78.2020.4.02.5001 em trâmite na Justiça Federal) –, evidente o risco de decisões contraditórias.**

6. Não prevalece a tese ofertada pelo Estado do Espírito Santo de que o reconhecimento da conexão entre as ações impediria, de todo modo, a unificação para julgamento conjunto, já que se trata de juízos com competência material distintas. A uma, porque o art. 54 do CPC veda (*a contrario sensu*) a reunião para julgamento conjunto de demandas conexas/continentes perante juízos de competência absoluta distintas, e, no caso, a reunião será ordenada não pela conexão propriamente dita (art. 55, *caput*, do CPC), mas sim pela prejudicialidade entre as ações e conveniência de julgamento conjunto (art. 55, § 3º, do CPC). Segundo, porque, mesmo para os casos de conexão/continência, o rigor da regra do art. 54 do CPC vem sendo temperado quando não seja possível julgamento em separado das demandas relacionadas, conforme faz ver o teor da Súmula 489/STJ, no sentido de que "reconhecida a continência, devem ser reunidas na Justiça Federal as ações civis públicas propostas nesta e na Justiça estadual".

7. **Incidente, assim, na peculiar situação posta nos autos, o art. 55, § 3º, do CPC, o que basta para afirmar o Conflito de Competência e a necessidade de ele ser dirimido pelo Superior Tribunal de Justiça, na**

forma do art. 66, III, do CPC.

**INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE CONHECIMENTO  
DO CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES PELO CONSELHO  
NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)**

8. No mais, não se vê como o processamento do presente Conflito de Competência possa vir a usurpar a competência do Conselho Nacional do Ministério Público para dirimir Conflito de Atribuições entre membros do Ministério Público, na forma do decidido pelo STF na ACO 843. A uma, porque as Reclamações ofertadas pelo Ministério Público Estadual do Espírito Santo contra a atuação do representante do Ministério Público Federal (Reclamações 1.00279/2020-91 e 1.00253/2020-70) – **que foram devidamente acolhidas para reconhecer a usurpação da atribuição do MP/ES pelo MPF (fls. 389/425, e-STJ)** – serão levadas em consideração pelo órgão jurisdicional competente quando do julgamento da Ação Civil Pública 0008931-23.2020.8.08.0024. A duas, porque as Reclamações para a Preservação da Autonomia do Ministério Público já foram julgada pelo CNMP. E a três, porque, em vista do **princípio da inafastabilidade do controle judicial** (art. 5º, XXXV, da CF), inexistente usurpação de atribuição de órgão administrativo por Tribunal investido de função jurisdicional, de modo que, se algum vício houvesse, seria o de o CNMP se pronunciar a respeito do tema quando a questão já está judicializada.

**QUESTÃO DE FUNDO: COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA  
FEDERAL PARA A AÇÃO 0008931-23.2020.8.08.00024**

9. Já na questão de fundo, isto é, sobre quem é o órgão jurisdicional competente para o processamento e julgamento da Ação n. 0008931-23.2020.8.08.0024, ajuizada pelo Estado do Espírito Santo contra o MPF, o entendimento assente no Superior Tribunal de Justiça – tal como no Supremo Tribunal Federal – é de que, malgrado a omissão do art. 109, I, da Constituição Federal, **o Ministério Público Federal é considerado órgão da União para fins de determinação de competência, razão pela qual todas as ações ajuizadas por e contra ele devem inauguralmente ser propostas na Justiça Federal**. Precedentes: STF – RE 822816 AgR, Relator Teori Zavascki, Segunda Turma, julgado em 8.3.2016; STF – RE 228.955, Relator Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 10/2/2000; STJ – AgInt no CC 163.268/SC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 29.8.2019.

10. Não obstante os esforços do MPES com base em respeitada, porém minoritária doutrina, não se vê razão para que tal entendimento, uniforme nas mais altas Cortes de Justiça do País, seja superado. Em verdade, **a presença do Ministério Público Federal como autor/réu em ação, por si só, atrai a competência do feito para a Justiça Federal**. Mais precisamente, no caso, para a 4ª Vara Cível Federal de Vitória, em vista da prevenção (já reconhecida) com a Ação 5008153-73.2020.4.02.5001, que lá teve curso (arts. 55, § 3º, e 286, I e III, do CPC, e Súmula 489/STJ, por analogia).

**CONCLUSÃO**

11. **ACOMPANHAMENTO do Voto do eminente Ministro Francisco Falcão** para: a) conhecer do Conflito de Competência (art. 66, III, do CPC) e, ratificando a liminar dantes deferida, julgá-lo procedente para fixar a competência do juízo federal da 4ª Vara Cível de Vitória para a Ação 0008931-23.2020.8.08.0024, proposta contra o MPF, na forma do art. 55, § 3º, do CPC, a quem competirá, se



ainda não o fez, deliberar sobre os pleitos liminares formulados na referida ação, à luz do quanto decidido pelo CNMP nas Reclamações n. 1.00279/2020-91 e 1.00253/2020-70 (fls. 389-425, e-STJ); e b) declarar prejudicados os Agravos Internos de fls. 297-491, e-STJ, e o pedido de intervenção de fls. 318-332, e-STJ, formulado pelo Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

## **VOTO-VISTA**

### **O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:**

#### **1. Histórico da demanda**

Trata-se de Conflito (positivo) de Competência suscitado pelo Ministério Público Federal, com o objetivo de ver reconhecida a competência da 4ª Vara Cível Federal de Vitória/ES para o julgamento da Ação 0008931-23.2020.8.08.0024, originariamente proposta pelo Estado do Espírito Santo perante a 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde, da Comarca de Vitória/ES.

Conforme relatório da lavra do Relator do presente Conflito de Competência, aduziu o eminente ministro Francisco Falcão:

Narrou o suscitante, em síntese, que instaurou o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020 com o objetivo de fiscalizar as políticas públicas adotadas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 no Estado do Espírito Santo. Após a realização de diversas diligências em tal procedimento, o MPF/ES expediu a Recomendação n. 05/2020 para que o Governo do Espírito Santo proibisse a presença de pessoas em celebrações religiosas.

Na medida em que as recomendações não foram acatadas pelo Estado, o MPF/ES ajuizou a Ação Civil Pública n. 5008153-73.2020.4.02.5001, distribuída à 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, visando a impor ao Estado o cumprimento da Recomendação.

Na sequência, o MPF ajuizou nova ação a fim de compelir o Estado a fiscalizar e organizar, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, as aglomerações formadas nos logradouros públicos em decorrência das filas formadas por pessoas que buscavam o recebimento do auxílio emergencial do Governo Federal (Autos n. 5008282-78.2020.4.02.5001), com liminar deferida.

Outrossim, o MPF/ES expediu a Recomendação n. 12/2020/PR-ES-/Gab-EOO, objetivando que o Estado passasse a considerar, na elaboração de sua matriz de classificação de risco dos municípios capixabas, o índice de transmissão da COVID-19 (Rt). Decorrido *in albis* o prazo para

# Superior Tribunal de Justiça

resposta, o *Parquet* expediu o Ofício n. 1631/2020/PR-ES-/Gab-EOO.

Por outro lado, o Estado do Espírito Santo ajuizou ação civil pública contra o Ministério Público Federal na Justiça Estadual (Autos n. 0008931-23.2020.8.08.0024) na qual postulou a sustação dos efeitos da Recomendação n. 12/2020 e da requisição contida no Ofício n. 1631/2020, além do trancamento do Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020, cujos elementos embasaram o ajuizamento da Ação Civil Pública n. 5008153-73.2020.4.02.5001.

Distribuída a ação do Estado ao juiz plantonista, deferiu ele parcialmente a tutela antecipada requerida, suspendendo os efeitos da recomendação e da requisição acima mencionadas. Após o término do plantão, distribuído o processo para a 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Vitória/ES, deferiu-se nova liminar para, indo além da deferida no plantão, trancar o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020.

Alega o MPF/ES, no presente conflito, que, ao deferir a liminar – sem nem mesmo ouvir antes o representante legal do MPF –, o Juízo Estadual retirou do *Parquet* todas as suas prerrogativas e atribuições de zelar pela ordem jurídica e os interesses sociais no enfrentamento da pandemia que assola o Estado do Espírito Santo. E o fez sem fundamentar a decisão, pois apenas discorreu sobre a Recomendação n. 12/2020, nada falando sobre o procedimento administrativo.

Na medida em que ambos os processos têm como causa de pedir (em parte) o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020, sobre o qual ambos os Juízos, de algum modo, já se deram por competentes para resolver (na medida em que enfrentaram pedidos embasados no referido procedimento administrativo), existe conflito positivo de competência a justificar a instauração do presente incidente. Ademais, em vista da conexão por prejudicialidade, justifica-se a reunião dos processos na Justiça Federal.

Em tutela de urgência, requereu a remessa dos autos do Processo n. 0008931-23.2020.8.08.0024 à Justiça Federal.

Às fls. 297-299, em caráter liminar, determinei a competência da 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES para resolução de eventuais requerimentos de urgência nos Autos n. 5008153-73.2020.4.02.5001 e n. 0008931-23.2020.8.08.0024, cassando a liminar deferida neste último.

Em parecer, o Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento do conflito, com a consequente fixação da competência do Juízo Federal da 4ª Vara Cível de Vitória/ES (fls. 301-316.)

O Estado do Espírito Santo e o Ministério Público do Estado do Espírito Santo apresentaram agravo interno contra a decisão por mim proferida (fls. 297 e segs.)

Às fls. 318-332, o Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal apresentou pedido de intervenção no feito, sustentando, em síntese, que o Ministério Público Federal não tem atribuição constitucional para fiscalizar medidas administrativas e sanitárias adotadas pelos entes subnacionais no contexto da pandemia do COVID-19, não detendo, a União, primazia sobre os demais entes federados para tanto.

Invocam a Recomendação Conjunta PRESI-CN n. 02, de 19/6/2020, do CNMP, no sentido de robustecer a tese de que a presença do Ministério Público Federal, na hipótese, pode dar-se somente em força tarefa

# Superior Tribunal de Justiça

conjunta com o Ministério Público Estadual.

Por fim, requerem seja acolhido o agravo interno do Estado do Espírito Santo, para que, no caso de não ser reconhecida a extinção do presente Conflito por questões processuais, seja fixada a competência da Justiça Estadual, reservando-se ao Ministério Público Federal a atuação de controle dos atos normativos e de gestão emanados pelas autoridades federais.

O Estado do Espírito Santo apresentou petição (fls. 333-337) invocando como precedente o CC n. 168.577/TO, no sentido de que a competência da Justiça Federal é *ratione personae*.

Sua Excelência vota pela ratificação da liminar deferida às fls. 297-299, e-STJ, conhecendo do presente Conflito para declarar a competência do Juízo Federal da 4ª Vara Cível de Vitória/ES para o processo de Autos 0008931-23.2020.8.08.00024 (originariamente proposta na Justiça Estadual), no que foi acompanhado, antecipadamente, pelo Ministro Mauro Campbell Marques, que, contudo, ressaltou competir ao juízo federal analisar, *"imediatamente, a legitimidade do MPF para figurar como parte em ambas as demandas. Em caso positivo, reavaliar a manutenção ou não das decisões interlocutórias proferidas pelo juízo estadual"*.

Importante considerar, de proêmio, que, no curso do processamento do presente Conflito de Competência, **sobrevieram duas notícias relevantes: a)** o julgamento, pelo CNMP, das Reclamações para Preservação da Autonomia do Ministério Público de números 1.00279/2020-91 e 1.00253/2020-70, nas quais se afirmou a impossibilidade do Ministério Público Federal imiscuir-se na fiscalização e o controle das políticas públicas estaduais de enfrentamento da pandemia da covid-19 pelo Ministério Público Estadual (fls. 389-425, e-STJ); e **b)** o julgamento, pela 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, da Ação Civil Pública 5008153-73.2020.4.02.5001, que foi desacolhida, tendo a decisão transitado em julgado à míngua de recurso do MPF (fls. 466-473, e-STJ).

No caso presente há questões processuais a serem preliminarmente solvidas para, só após, ser enfrentado o mérito do Conflito de Competência, que se resume a afirmar qual seria o órgão do Poder Judiciário competente para julgamento da Ação 0008931-23.2020.8.08.0024, originariamente distribuída à 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde, da Comarca de Vitória/ES.

## **2. Existência de Conflito de Competência**

Entendo existente Conflito de Competência, na forma do art 66, III, do CPC.

A Ação 0008931-23.2020.8.08.0024, ajuizada pelo Estado do Espírito Santo contra o Ministério Público Federal perante a 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde, da Comarca de Vitória/ES, guarda íntima relação de prejudicialidade com a Ação Civil Pública 5008153-73.2020.4.02.5001, proposta pelo Ministério Público Federal perante a 4ª Vara Federal Cível de Vitória. Enquanto a primeira objetiva a sustação dos efeitos da Recomendação n. 12/2020 e da requisição contida no Ofício 1631/2020, além do trancamento do Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020, a segunda (já julgada) exigia o cumprimento, pelo Estado do Espírito Santo, de parte das Recomendações/Requisições que lhe foram dirigidas (em vão) pelo MPF no referido Procedimento.

Como é sabido, em tema de unificação de processos para julgamento conjunto – principalmente após o advento do CPC/2015 –, não se requer identidade dos elementos de ação (pedido ou causa de pedir), bastando que exista conveniência da reunião dos processos a bem de serem evitadas decisões contraditórias (art. 55, § 3º, do CPC).

Ainda que, no caso, não haja pronunciamento explícito dos referidos juízos sobre a conveniência ou a oportunidade da reunião das demandas, o acolhimento do pedido da Ação 0008931-23.2020.8.08.0024 pela Justiça Estadual prejudicaria a postulação do MPF na Ação 5008153-73.2020.4.02.5001 e, eventualmente, na Ação 5008282-78.2020.4.02.5001, ambas em curso na Justiça Federal, visto que a base delas é exatamente o quanto foi apurado e recomendado no Procedimento Administrativo 1.17.000.000642/2020, cuja sustação dos efeitos é buscada no primeiro processo.

Há, portanto, **elemento que conectava as referidas demandas e que poderia comprometer a própria coerência do Sistema, já que, tendo ambos os juízes (federal e estadual) processado referidas ações – o juízo estadual, inclusive, concedendo liminar para trancar o Procedimento Administrativo MPF 1.17.000.000642/2020 (base das ações números 5008153-73.2020.4.02.5001 e**

5008282-78.2020.4.02.5001 em curso na Justiça Federal) –, **evidente o risco de decisões contraditórias**.

Não prevalece a tese do Estado do Espírito Santo de que o reconhecimento da conexão entre as ações impediria, de todo modo, a unificação para julgamento conjunto, haja vista que se trata de juízos com competência material distintas. Primeiramente, porque o art. 54 do CPC veda (*a contrario sensu*) a reunião para julgamento conjunto de demandas conexas/continentes perante juízos de competência absoluta distintas, e, no caso, a reunião será ordenada não pela conexão propriamente dita (art. 55, *caput*, do CPC), mas sim pela prejudicialidade entre as ações e conveniência de julgamento conjunto (art. 55, § 3º, do CPC). E depois, porque, mesmo para os casos de conexão/continência, o rigor da regra do art. 54 do CPC vem sendo temperado quando não seja possível o julgamento em separado das demandas relacionadas, conforme faz ver o teor da Súmula 489/STJ, no sentido de que, "reconhecida a continência, devem ser reunidas na Justiça Federal as ações civis públicas propostas nesta e na Justiça estadual".

Incidente, assim, na peculiar hipótese posta nos autos, o art. 55, § 3º, do CPC, o que é o bastante para afirmar o Conflito de Competência e a necessidade de ele ser dirimido pelo Superior Tribunal de Justiça, na forma do art. 66, III, do CPC.

### **3. Preservação da autonomia e atribuições do MP/ES**

No mais, não se vê como o processamento do presente Conflito de Competência possa vir a usurpar a competência do Conselho Nacional do Ministério Público para dirimir Conflito de Atribuições entre membros do Ministério Público, na forma do decidido pelo STF na ACO 843.

A uma, porque as Reclamações ofertadas pelo Ministério Público Estadual do Espírito Santo contra a atuação do representante do Ministério Público Federal (Reclamações 1.00279/2020-91 e 1.00253/2020-70) – que foram devidamente acolhidas para reconhecer a usurpação da atribuição do MP/ES pelo MPF (fls. 389-425, e-STJ) –, serão levadas em consideração pelo órgão jurisdicional competente quando do julgamento da Ação Civil Pública

# Superior Tribunal de Justiça

0008931-23.2020.8.08.0024.

A duas, pois as Reclamações para a Preservação da Autonomia do Ministério Público já foram julgada pelo CNMP (fls. 389-425, e-STJ).

E a três, porque, em vista do **princípio da inafastabilidade do controle judicial** (art. 5º, XXXV, da CF), inexistente usurpação de atribuição de órgão administrativo por Tribunal investido de função jurisdicional, de modo que se algum vício houvesse seria o de o CNMP se pronunciar a respeito do tema quando a questão já está judicializada.

#### 4. Competência para o julgamento da Ação 0008931-23.2020.8.08.0024

Já na questão de fundo, isto é, sobre quem é o órgão jurisdicional competente para o processamento e julgamento da Ação n. 0008931-23.2020.8.08.0024, ajuizada pelo Estado do Espírito Santo contra o MPF, o entendimento assente neste egrégio Superior Tribunal de Justiça – também compartilhado pelo Supremo Tribunal Federal – é de que, malgrado a omissão do art. 109, I, da Constituição Federal, o Ministério Público Federal é considerado órgão da União para fins de determinação de competência, motivo pelo qual todas as ações ajuizadas por e **contra ele** devem inauguralmente ser propostas na Justiça Federal, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 284/STF. PRELIMINAR DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO INSUFICIENTE. ÔNUS DA PARTE RECORRENTE. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTE DO PLENÁRIO.** LEGITIMIDADE DO MPF PARA PROPOR A DEMANDA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO

(STF, RE 822816 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 08/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 14-06-2016 PUBLIC 15-06-2016)

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA**

**FEDERAL. ART. 109, I E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. ART. 2º DA LEI Nº 7.347/85.** O dispositivo contido na parte final do § 3º do art. 109 da Constituição é dirigido ao legislador ordinário, autorizando-o a atribuir competência (rectius jurisdição) ao Juízo Estadual do foro do domicílio da outra parte ou do lugar do ato ou fato que deu origem à demanda, desde que não seja sede de Varas da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inciso I do referido artigo 109. No caso em tela, a permissão não foi utilizada pelo legislador que, ao revés, se limitou, no art. 2º da Lei nº 7.347/85, a estabelecer que as ações nele previstas "serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa". Considerando que o Juiz Federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu. Recurso conhecido e provido

(STF, RE 228955, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/2000, DJ 24-03-2000 PP-00070 EMENT VOL-01984-04 PP-00842 REPUBLICAÇÃO: DJ 14-04-2000 PP-00056 RTJ VOL-00172-03 PP-00992)

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA.

**1. A Primeira Seção desta Corte tem firmado a compreensão de que a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da demanda, por si só, determina a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, tendo em vista se tratar de instituição federal. Precedentes.**

2. Hipótese em que ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, com vistas à reparação de danos ambientais, foi ajuizada na Justiça Federal, que declinou da competência, por considerar que não bastava a presença do Parquet federal como autor, pois não havia interesse jurídica da União, decisão esta que precisa ser corrigida.

3. Agravo interno desprovido.

(STJ, AgInt no CC 163.268/SC, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 20/08/2019, DJe 29/08/2019)

Consequentemente, não obstante os esforços do MPES com base em respeitada doutrina, porém minoritária doutrina, não se vê razão para que tal entendimento uniforme das mais altas Cortes de Justiça do país seja superado, de modo que a presença do Ministério Público Federal como réu na Ação 0008931-23.2020.8.08.0024, **por si só**, atrai a competência do feito para a Justiça Federal, mais precisamente no caso para a 4ª Vara Cível

Federal de Vitória, em vista da prevenção (já reconhecida) com a Ação 5008153-73.2020.4.02.5001, que lá teve curso (arts. 55, § 3º, e 286, I e III, do CPC, e Súmula 489/STJ, por analogia).

**Não se nega que há sólidos argumentos favoráveis à tese do MPES e do Estado do Espírito Santo, no sentido de que, no caso, são nulas as recomendações do Ministério Público Federal, pois atuara em contrariedade ao quanto estabelecido no art. 39 da Lei Complementar 75/1993; nos arts. 16, XVII, e 17, IX, da Lei 8.080/1990; nos arts. 27 da Lei 8.625/1993 e 1º da Recomendação Conjunta CNMP PRESI-CN 2, de 18 de junho de 2020 — estando a se imiscuir no âmbito das atribuições do Ministério Público Estadual, a quem compete, de ordinário, o controle dos atos emanados pelo Poder Público Estadual.**

Como destacado anteriormente, já houve até pronunciamento do CNMP nesse sentido (fls. 389-425, e-STJ), conforme acórdãos assim ementados:

**RPA nº 1.00253/2020-70**

RECURSO INTERNO EM RECLAMAÇÃO PARA PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. ATO EXPEDIDO PELA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO QUE VIOLA A AUTONOMIA DO MP/ES. EXPOSIÇÃO INDEVIDA DO MP/ES EM SITE OFICIAL E MÍDIA LOCAL VIRTUAL. CONFIGURAÇÃO DE INTERFERÊNCIA INDEVIDA NA AUTONOMIA DO MP/ES. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA INSTITUCIONAL, DE ESTATURA CONSTITUCIONAL, QUE NÃO SE CONFUNDE COM INGERÊNCIA NA ATIVIDADE-FIM MINISTERIAL. ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS VISANDO A INIBIR E A ELIMINAR AMEAÇAS À AUTONOMIA INSTITUCIONAL DO MP/ES.

I – Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público formulada pelo MP/ES em face de ato emanado da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo (9º Ofício Criminal Especializado), no caso o Ofício MPF/PR/ES/Gab/PAG nº 1104/2020, firmado pelo Procurador da República Paulo Augusto Guaresqui, no sentido de que: “o MPES exija da CETURB a criação e o estabelecimento de um programa que contemple a circulação da maior quantidade possível de ônibus sobretudo nos horários de pico, para desafogar o sistema de transporte público e reduzir aglomerações de trabalhadores no deslocamento entre a residência e o local do trabalho”.

II – Não caracterização de conflito de atribuições, uma vez que,



no caso concreto, o próprio órgão do MPF afirma não ter atribuição para qualquer providência em relação à Companhia Estadual de Transportes Coletivos/CETURB, tanto que representou para que o MP/ES “exigisse” as medidas delineadas no ato impugnado.

III – Conhecimento do presente feito como Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público Brasileiro, possibilitando a adoção de providências visando a inibir e a eliminar ameaças à autonomia do MP/ES, não implicando em ingerência na atividade-fim ministerial, mas, sim, resguardo da homeostasia do MP brasileiro, conforme inteligência dos arts. 116 e 117 do RICNMP. IV – Não incidência da Súmula CNMP nº 8/2018, uma vez esclarecido e demonstrado nos autos que não há similitude de objeto e de causa de pedir entre esta RPAMP e as demandas judiciais aforadas.

V – Divergência assentada no sentido de conhecer e dar provimento ao presente Recurso Interno, a fim de julgar procedente a RPAMP, seguindo a divergência inaugurada pela Conselheira Sandra Krieger e pelo Conselheiro Oswaldo D’Albuquerque e delas divergindo parcialmente apenas para, no dispositivo, dar provimento ao Recurso Interno interposto, para: 1) ordenar ao reclamado que se abstenha de determinar e/ou dar ordens, no bojo de representações, para que outroramo ou unidade do Ministério Público tome providências e, ainda, de utilizar o sítio eletrônico da Procuradoria da República para exposição indevida daqueles; e 2) determinar a imediata cessação de quaisquer investigações, procedimentos ou expedientes similares, que coincidam com a atribuição do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, conforme previsão das respectivas leis orgânicas, com o envio dos respectivos procedimentos ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo

**RPA nº 1.00279/2020-91**

**RECURSO INTERNO EM RECLAMAÇÃO PARA PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. ATO EXPEDIDO PELA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO QUE VIOLA A AUTONOMIA DO MP/ES. CONFIGURAÇÃO DE INTERFERÊNCIA INDEVIDA NA AUTONOMIA DO MP/ES. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA INSTITUCIONAL, DE ESTATURA CONSTITUCIONAL, QUE NÃO SE CONFUNDE COM INGERÊNCIA NA ATIVIDADE-FIM MINISTERIAL. ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS VISANDO A INIBIR E A ELIMINAR AMEAÇAS À AUTONOMIA INSTITUCIONAL DO MP/ES.**

I – Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público formulada pelo MP/ES em face de ato emanado da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, a RECOMENDAÇÃO nº 6/2020/PR-ES/Gab-EOO COVID-19, que notifica o Secretário de Estado da Saúde e o Governador do Estado do Espírito Santo para que “(1) promovam o imediato cumprimento da atual orientação do Ministério da Saúde quanto à notificação obrigatória de todos os casos suspeitos de COVID-19, segundo sua definição operacional vigente” e para que “(2) determinem a

apuração do número de casos suspeitos de COVID-19, conforme definição operacional vigente do Ministério da Saúde, que não tenham sido notificados, informando-o ao MPF no prazo de 72 (setenta e duas) horas e notificando-os no sistema próprio no prazo de 15 (quinze) dias”.

II – Não caracterização de conflito de atribuições, mas sim de Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público, porquanto a indevida usurpação da competência do MP/ES pelo MPF é ampla para casos de fiscalização das políticas públicas no contexto da Covid-19 no Estado do Espírito Santo, a demandar pronunciamento deste CNMP também de forma ampla, para além de eventuais procedimentos instaurados no âmbito da Procuradoria da República.

III – Conhecimento do presente feito como Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público Brasileiro, possibilitando a adoção de providências visando a inibir e a eliminar ameaças à autonomia do MP/ES, não implicando em ingerência na atividade-fim ministerial, mas, sim, resguardo da homeostasia do MP brasileiro, conforme inteligência dos arts. 116 e 117 do RICNMP.

IV – Não incidência da Súmula CNMP nº 8/2018, uma vez esclarecido e demonstrado nos autos que não há similitude de objeto e de causa de pedir entre esta RPAMP e as demandas judiciais aforadas.

V – Divergência assentada no sentido de conhecer e dar provimento ao presente Recurso Interno, a fim de conhecer e dar provimento ao presente Recurso Interno, a fim de que seja julgada parcialmente procedente a RPAMP e, via de consequência: 1) declarar a insubsistência da RECOMENDAÇÃO nº 6/2020/PR-ES/Gab-EOO COVID-19, expedida pelo Ministério Público Federal, ante o claro vício de competência no ato administrativo em questão; 2) ordenar ao reclamado que se abstenha de determinar e/ou dar ordens, no bojo de representações, para que outro ramo ou unidade do Ministério Público tome providências e, ainda, deutilizar o sítio eletrônico da Procuradoria da República para exposição indevida daqueles; e 3) determinar a imediata cessação de quaisquer investigações, procedimentos ou expedientes similares, que coincidam com a atribuição do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, conforme previsão das respectivas leis orgânicas, com o envio dos respectivos procedimentos ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

Todavia, caberá ao juízo federal ora indicado como competente deliberar a respeito no julgamento da referida ação.

### **Conclusão**

Em conclusão, **acompanho o Voto do eminente Ministro Francisco Falcão** para: a) conhecer do Conflito de Competência (art. 66, III, do CPC) e, ratificando a liminar dantes deferida, julgá-lo procedente para fixar a competência do juízo federal da 4ª Vara Cível

# *Superior Tribunal de Justiça*

de Vitória para a Ação 0008931-23.2020.8.08.0024, proposta contra o MPF, na forma dos arts. 55, § 3º, e 286, I e III do CPC e da Súmula 489/STJ (por analogia), a quem competirá, se ainda não o fez, deliberar sobre os pleitos liminares formulados na referida ação, sob as luzes do quanto decidido pelo CNMP nas Reclamações 1.00279/2020-91 e 1.00253/2020-70 (fls. 389-425, e-STJ); e b) declarar prejudicados os Agravos Internos de fls. 297-491, e-STJ, e o pedido de intervenção de fls. 318-332, e-STJ, formulado pelo Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

É como **voto**.



**CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 172.824 - ES (2020/0139036-1)**

**VOTO-VOGAL**

**EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:**

O Ministério Público Federal suscitou conflito positivo de competência entre os Juízos da 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde e da Justiça Federal de Vitória/ES, requerendo, com fundamento no art. 955 do CPC, a designação do Juízo Federal para a solução, em caráter provisório, das medidas urgentes.

O Ministério Público Federal, na qualidade de suscitante, informa que em 20/3/2020 instaurou o Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020 com o objetivo de fiscalizar as políticas públicas adotadas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 no Estado do Espírito Santo e expediu a Recomendação n. 05/2020 para que o Governo do Espírito Santo proibisse a presença de pessoas em celebrações religiosas.

Ao argumento de que referidas recomendações não foram acatadas pelo Estado, o MPF/ES ajuizou a ação civil pública n. 5008153-73.2020.4.02.5001, distribuída à 4ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, visando a impor ao Estado o cumprimento da Recomendação.

Nos referidos autos, o juízo federal ao argumento de não ser dado ao Poder Judiciário interferir em políticas públicas, indeferiu o pedido de tutela de urgência requerida. Na sequência, o MPF ajuizou nova ação ( autos n. 5008282-78.2020.4.02.5001). O pedido de tutela requerido cingiu-se a compelir o Estado a fiscalizar e organizar, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, as aglomerações formadas nos logradouros públicos em decorrência das filas formadas por pessoas que buscavam o recebimento do auxílio emergencial do Governo Federal, com liminar deferida.

Na sequência, o MPF expediu a Recomendação nº 12/2020, que tinha por objetivo que o Estado do Espírito Santo passasse a considerar, na elaboração de sua matriz de classificação de risco dos municípios capixabas, o índice de transmissão da COVID-19.

Nesse ínterim, narra o suscitante que o Estado ajuizou ação civil pública contra o MPF perante a Justiça Estadual (autos nº 0008931-23.2020.8.08.0024), pelo qual pugnou pela sustação

# *Superior Tribunal de Justiça*

dos efeitos da Recomendação nº 12/2020/PR-ES/Gab-EOO e da requisição contida no Ofício 1631/2020/PR-ES/Gab-EOO e o trancamento do Procedimento Administrativo 1.17.000.000642/2020-16, no qual o MPF acompanha as políticas públicas e as medidas adotadas no Estado no enfrentamento à pandemia da COVID-19 e cujos elementos embasaram inclusive a ação civil pública 5008153-73.2020.4.02.5001.

A justiça estadual deferiu pedido liminar para: i) sustar os efeitos da Recomendação 12/2020 "e da requisição do nome e da qualificação profissional do responsável técnico pela elaboração do mapa de risco, por entender que se tratava de 'desdobramento da sua (do MPF) tentativa de imiscuir-se no mérito administrativo,'" ii) determinar o trancamento do procedimento administrativo nº 1.17.000.000642/2020-16, até o julgamento final daquela demanda.

Em parecer, o Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento do conflito, com a consequente fixação da competência do Juízo Federal da 4ª Vara Cível de Vitória/ES.

O relator do feito, Sua Excelência Ministro Falcão, ratificando liminar deferida às fls. 297-299, conhecendo do presente conflito para declarar a competência do Juízo Federal da 4ª Vara Cível de Vitória/ES, para onde devem ser remetidos os Autos n. 0008931-23.2020.8.08.0024, oriundos da 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Vitória.

Antes de examinar a competência do órgão julgador, rogo vênias para apresentar questões processuais atreladas ao conhecimento do incidente.

Consoante regra elencada no art. 66 do CPC/2015, há conflito de competência quando: i) 2 (dois) ou mais juízes se declaram competentes; ii) 2 (dois) ou mais se declaram incompetentes, atribuindo um ao outro competência e, por fim, iii) quando entre 2 (dois) ou mais juízes surgir controvérsia acerca da reunião ou separação de processos.

A hipótese dos autos merece ser analisada, a meu sentir, a luz do inc. III do art. 66 do CPC/2015 e como tal, exige do julgador o exame de eventual conexão entre as ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal junto a Justiça Federal e aquela proposta pelo Estado do Espírito Santo, perante a Justiça Estadual.

Ao que parece, o CPC/2015, no intuito de conferir maior estabilidade as relações

# Superior Tribunal de Justiça

jurídicas, ampliou as hipóteses nas quais, mesmo sem conexão, as demandas devam ser reunidas para decisão conjunta em razão de evidente prejudicialidade externa. Trata-se de regra elencada no art. 55, §3º que visa impedir a prolação de decisões conflitantes e contraditórias envolvendo a mesma relação jurídica.

Assim dispõe, pois, o art. 55, §3º, do NCPC: “Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.”

Observe-se, portanto, que o CPC/2015 deixa expresso que não é necessário que haja conexão entre os processos, no sentido técnico-jurídico, mas tão-somente que sejam protegidos os valores da segurança jurídica, da isonomia e da confiança, este último expressamente referido no art. 927, §4º, do NCPC. A esse respeito, cumpre trazer a colação as palavras de Teresa Arruda Alvim WAMBIER, Maria Lúcia Lins CONCEIÇÃO e outros:

Precitado §3º do art. 55, ao permitir a reunião de causas mesmo sem que estas guardem relação de conexidade entre si, acabou por reduzir a relevância da precisão na delimitação do conceito de conexão, primando justamente por sua elasticidade, o que serve ao prestígio de sua belíssima essência: evitar a contradição entre pronunciamentos judiciais e fomentar a economia processual. (...) A mensagem legislativa é clara: se para a reunião de causas sequer exige-se obrigatoriamente a constatação da conexão (§3º do art. 55 do NCPC), evidencia-se que o órgão jurisdicional deverá ser flexível e ampliativo para fins de estabelecimento da conexão, fomentando-se o quanto possível o julgamento conjunto de demandas que de alguma forma se relacionem, evitando-se decisões conflitantes entre si.” (Primeiros comentários ao novo código de processo civil: artigo por artigo, São Paulo: RT, 2015, p. 123).

Ocorre que, sob pena prestigiarmos situações ao arrepio do propósito legislativo, mesmo nas hipóteses nas quais a conexão não seja aparente, **o risco de decisões conflitantes aptas a ensejar a reunião de feitos, deve originar-se de uma relação jurídica.**

Entendo, pois, ser esse norte pelo qual devo me orientar ao votar pelo conhecimento ou não do precedente incidente.

Vejamos os fatos da causa:

O Ministério Público Federal ajuizou perante a 4ª Justiça Federal ação civil pública para que **o Governo do Espírito Santo proíba a presença de pessoas em celebrações**

**religiosas** (Autos n. 5008153-73.2020.4.02.5001). A ação foi ajuizada **em razão do não cumprimento da Recomendação nº 5/2020 ínsita no Procedimento Administrativo n. 1.17.000.000642/2020 do MPF e que proibira a presença de pessoas em celebrações religiosas, excetuando-se as necessárias a realização do ato, bem como as indispensáveis transmissão do evento pelas mídias sociais (rádio, televisão, internet)**. O pedido veiculado na referida demanda coletiva restringia-se à determinação de que o Estado fiscalizasse e adotasse medidas para impedir/inibir eventos presenciais em templos religiosos.

O Governo do Estado do Espírito Santo, em paralelo, ajuizou perante a 5ª Vara da Justiça Estadual (Vara da Fazenda Pública), ação civil pública pela qual pugnou pelo: **(a) afastamento dos efeitos da Recomendação 12/2020 expedida do Ministério Público Federal para que o Estado do Espírito Santo passe a considerar, na elaboração da matriz de classificação de risco, a RT, a taxa de transmissão da COVID-19; e (b) que seja trancando o Procedimento Administrativo 1.17.000.000642/2020, também do Ministério Público Federal (n. 008931-23.2020.8.08.0024), no qual foi expedida Recomendação (05/2020) para proibição da presença de pessoas em celebrações religiosas.**

Exsurge certo que **os pedidos e a causa de pedir nos referidos processos são diversos**, o que **afastaria a existência de conexão**, nos termos do art. 55, *caput*, do CPC/15. Contudo, as duas ações coletivas estão circundadas pela mesma relação jurídica - quais sejam aquelas advindas das Recomendações expedidas pelo MPF no âmbito do Processo Administrativo nº 1.17.000.000642/2020, instaurado pela Instituição com o propósito de fiscalizar as políticas públicas adotadas no combate à pandemia causada pela COVID-19, no âmbito daquele Estado. Enquanto na Ação Civil Pública nº 5008153-73.2020.4.02.5001, o MPF requer que seja determinado ao Governo do Estado do Espírito Santo o cumprimento da obrigação de fazer de suspender o art. 2º, § 2º, do Decreto nº 4.599-R/2020, com a vedação da presença de pessoas em celebrações religiosas, nos termos da Recomendação nº 5/2020; na Ação Civil Pública nº 0008931-23.2020.8.08.0024 o Estado do Espírito Santo requer a nulidade do Procedimento Administrativo nº 1.17.000.000642/2020-16, bem como da Recomendação nº 12/2020 e da requisição feita pelo Ofício nº 1631/2020/PRES-/ Gab-EOO.

Nota-se, pois, que **não obstante seja mais abrangente, a Ação Civil Pública nº**

# Superior Tribunal de Justiça

0008931-23.2020.8.08.0024 tem relação jurídica símile com a Ação Civil Pública nº 5008153-73.2020.4.02.5001, porquanto, em ambas, as mesmas partes, mesmo com vieses opostos, valem-se das recomendações originadas do Procedimento Administrativo nº 1.17.000.000642/2020-16. Assim, caso permaneçam em juízos diferentes é possível que um suste o procedimento administrativo, enquanto o outro exare determinações consentâneas com as resoluções extraíveis do procedimento, o que seria uma contradição inaceitável ao sistema de justiça.

Com essas ponderações, entendo que, de fato, há um evidente risco de decisões conflitantes, o que, em atenção ao enunciado do art.55, §3º, do CPC/2015, encaminho meu voto pelo conhecimento do presente incidente.

Passo ao exame do juízo competente.

Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, compete aos juízes federais processar e julgar "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".

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão no sentido de que "**a competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, é fixada, em regra, em razão da pessoa competência racione personae), levando-se em conta não a natureza da lide, mas, sim, a identidade das partes na relação processual**" (STJ, CC 105.196/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 22/02/2010).

Com efeito e interpretação literal dos precedentes a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da demanda **seria suficiente para determinar competência da Justiça Federal**. Contudo e por inúmeras oportunidades destacado por integrantes desta Primeira Seção, dentre os quais me incluo, a jurisprudência do STJ jamais fixou a perpetuação da jurisdição sob pena de avançar sobre a fixação da legitimidade das partes litigantes. Rememoro recentemente precedente, no AgInt no CC 163.268/SC, Rel. Ministro Gurgel De Faria, Primeira Seção, julgado em 20/08/2019, DJe 29/08/2019) entendendo que, **a princípio, a interpretação da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional permite concluir que a mera**



**presença do Ministério Público Federal em um dos polos da demanda não é capaz, por si só, de perpetuar a competência da Justiça Federal.**

Esse foi, em certa medida, o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, ao entender que “a tese de que a propositura da ação pelo Ministério Público Federal basta, por si só, para deslocar definitivamente a competência para a Justiça Federal não procede”, concluindo que o fato de o MPF figurar em um dos polos da lide não constitui fator suficiente para determinar a competência desse ramo do Poder Judiciário e que deve ser aferido o interesse da União no feito (RE 669952 Agr-Ed, Relator(A): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, Acórdão Eletrônico Dje-251, Divulg 24-11-2016 Public 25- 11-2016).

Sobre o tema, conforme elucidou o eminente Ministro Teori Zavascki em voto proferido no RE nº 822.816/DF-AgR, há que se distinguir entre parte processual e parte legítima:

No mais, a parte recorrente alega, em síntese, que a presença do Ministério Público Federal em um dos polos da ação não é suficiente para a fixação da competência da Justiça Federal, uma vez que o órgão não se encontra no rol taxativo do art. 109, I, da Constituição Federal. Razão não lhe assiste, contudo. Conforme consignei quando integrava a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (REsp 440.002, de minha relatoria, DJ de 6/12/2004):

'(...) para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal. Nesse caso, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição. Embora sem personalidade jurídica própria, o Ministério Público Federal está investido de personalidade processual, e a sua condição de personalidade processual federal determina a competência da Justiça Federal. É exatamente isso o que ocorre também em mandado de segurança, em habeas-data e em todos os demais casos em que se reconhece legitimidade processual a entes não personalizados: a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma da ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte. Figurando o Ministério Público Federal, órgão da União, como parte na relação processual, a um juiz federal caberá apreciar a demanda, ainda que seja para dizer que não é ele, e sim o Ministério Público Estadual, o que tem legitimação ativa para a causa. Para efeito de competência, como se sabe, pouco importa que a parte seja legítima ou não. A existência ou não da legitimação deve ser apreciada e decidida pelo juiz considerado

competente para tanto, o que significa que a questão competencial é logicamente antecedente e eventualmente prejudicial à da legitimidade das partes. Para efeito de competência, o critério *ratione personae* (que é o estabelecido no art. 109, I, da CF) é considerado em face apenas dos termos em que foi estabelecida a relação processual. Em outras palavras, para efeito de determinação de competência, o que se leva em consideração é a parte processual, o que nem sempre coincide com a parte legítima. Parte processual é a que efetivamente figura na relação processual, ou seja, é aquela que pede ou em face de quem se pede a tutela jurisdicional numa determinada demanda. Já a parte legítima é aquela que, segundo a lei, deve figurar como demandante ou demandada no processo. A legitimidade *ad causam*, conseqüentemente, é aferível mediante o contraste entre os figurantes da relação processual efetivamente instaurada e os que, à luz dos preceitos normativos, nela deveriam figurar. Havendo coincidência, a parte processual será também parte legítima; não havendo, o processo terá parte, mas não terá parte legítima.

Reafirma-se, assim, que a simples circunstância de se tratar de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal. Por isso mesmo é que se enfatiza que a controvérsia posta não diz respeito, propriamente, à competência para a causa e sim à legitimidade ativa. Competente, sem dúvida, é a Justiça Federal. Cabe agora, portanto, investigar se, à luz do direito, o ajuizamento dessa ação, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos, é atribuição do Ministério Público Federal ou do Estadual. Concluindo-se pela ilegitimidade daquele, a solução não será a da declinação de competência, mas de extinção do processo sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC. (...)

O limitador implícito na fixação das atribuições do Ministério Público da União é, certamente, o da existência de interesse federal na demanda. Caberá a ele promover, além das ações civis públicas que envolvam matéria de competência da Justiça Especializada da União (Justiça do Trabalho e Eleitoral), todas as que devam ser legitimamente promovidas perante os órgãos Judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais). Será da alçada do Ministério Público Federal promover ações civis públicas que sejam da competência federal em razão da matéria as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (CF, art. 109, III) e as que envolvam disputa sobre direitos indígenas (CF, art. 109, XI) ou em razão da pessoa as que devam ser propostas contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais, ou as que uma dessas entidades figure entre os substituídos processuais no pólo ativo (CF, art. 109, I)

Do referido escólio, extrai que a competência será determinada, no primeiro momento, pela parte processual, sendo autor o MPF, a ação deverá ser proposta perante a Justiça Federal. No passo seguinte, é necessário examinar-se há legitimidade da parte – e, a depender daquilo que entender o órgão competente, dar ensejo, inclusive, a extinção do processo sem julgamento de mérito.

**Todavia, considerando que a competência do art. 109, inciso I, da CF se determina *ratione personae* e tendo em vista que incumbe à Justiça Federal afirmar sua própria competência ou não, uma vez que essa última reconheça a inexistência de interesse da União no feito, a consequência automática é a ilegitimidade do Ministério Público Federal como parte.**

A lição que se tira, portanto, subdivide-se em duas: (i) no momento da propositura, a competência para aforar a ação proposta pelo MPF é da Justiça Federal – aqui se está, ainda, a observar unicamente a parte processual; (ii) a presença do MPF seja no polo ativo, seja no passivo, entretanto, não é suficiente para determinar a perpetuação da competência da Justiça Federal por força do aforamento havido. Assim, ao fim e ao cabo, a questão atinente à competência será definida pela Justiça Federal, que procederá à subsunção do caso concreto na norma do art. 109, inciso I, da Constituição da República.

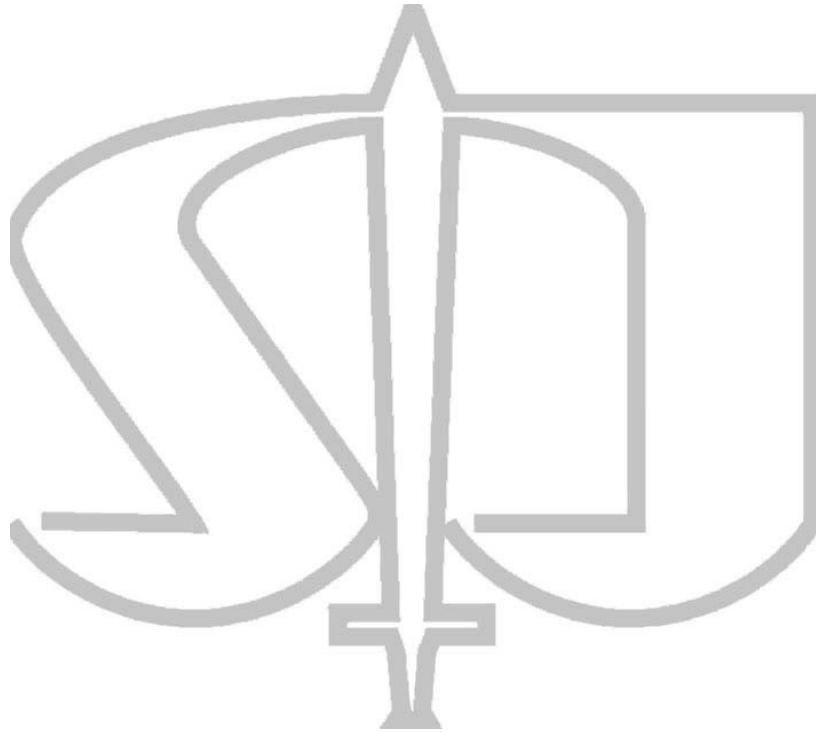
**Com essas ponderações, entendo que nesse incidente, em particular, este Superior Tribunal tem dois nortes a seguir: ou determina a reunião dos processos perante o Juízo Federal para que, no exercício de sua jurisdição, examine a legitimidade do MPF, situação essa que poderá, inclusive, dar ensejo, a extinção do processo sem julgamento de mérito; ou o exame, de pronto da legitimidade do MPF.**

Ocorre que em atenção ao princípio da *Kompetenz-kompetenz* - que não deve ser afastada ainda que em sede de conflito de competência - e à necessidade de conferir estabilidade as relações jurídicas de alta relevância tratada nos feitos, entendo que a solução adequada para o feito é: i) reconhecer, assim como propõe o Relator, a competência da justiça Federal e, na sequência ii) determinar que o juízo federal examine, imediatamente, a legitimidade do MPF para figurar como parte em ambas as demandas. Em caso, positivo

# *Superior Tribunal de Justiça*

reavaliar a manutenção ou não das decisões interlocutórias proferidas pelo juízo estadual.

Ante o exposto, acompanho o relator, com os acréscimos apontados.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0139036-1

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**CC 172.824 / ES**

Números Origem: 00089312320208080024 50081537320204025001 89312320208080024

PAUTA: 10/11/2021

JULGADO: 24/11/2021

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

SUSCITANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 4A VARA CIVEL DE VITORIA - ES  
SUSCITADO : JUÍZO DE DIREITO DA 5A VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
MUNICIPAL REGISTROS PÚBLICOS MEIO AMBIENTE E SAÚDE DE  
VITÓRIA - ES  
INTERES. : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
PROCURADOR : RODRIGO FRANCISCO DE PAULA  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

**CERTIDÃO**

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin acompanhando o Relator, a Primeira Seção, por unanimidade, conheceu do conflito de competência para ratificar a liminar, determinando a competência do Juízo Federal da 4ª Vara Cível de Vitória/ES, para onde devem ser remetidos os autos do Juízo de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública de Vitória/ES e os autos da 3ª Vara Federal Cível de Vitória/ES, e julgou prejudicados os agravos internos interpostos contra a decisão liminar, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Vencidos, quanto à questão do conhecimento, os Srs. Ministros Og Fernandes e Regina Helena Costa.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.