



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 173137 - RS (2020/0155197-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
SUSCITANTE : **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**
ADVOGADO : **HÉLIO FAGUNDES MEDEIROS - RS075377**
SUSCITADO : **JUÍZO DE DIREITO DA 10A VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE - RS**
SUSCITADO : **JUÍZO FEDERAL DA 2A VARA DE PORTO ALEGRE - SJ/RS**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

DECISÃO

Trata-se de Conflito de Competência cujo suscitante é o Município de Porto Alegre e os suscitados são o Juiz da 2ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e o Juízo da 10ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

O Conflito refere-se, em suma, à execução de termo de ajustamento de conduta cuja matéria trata de admissão de servidores públicos e serviços públicos de saúde no âmbito do município de Porto Alegre/RS. Pleiteia-se, em suma:

1. Liminarmente, a suspensão imediata da ação de execução processada na Justiça Federal 5033757-87.2020.4.04.7100/RS, determinando ao suscitado que não determine nenhuma medida indutiva, mandamental, coercitiva ou sub-rogatória para o cumprimento da obrigação, inclusive as penalidades previstas no TAC
- 2.a requisição de informações das autoridade judiciárias;
- 3 .seja conhecido e provido o conflito declarar a Justiça Estadual como a Justiça Competente, em detrimento de qual outra, para processar e julgar a execução do TAC e demais ações correlatas.

Decisum que indeferiu a liminar às fls. 1.269-1.271.

Parecer do MPF às fls. 1.279-1.290:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA.DESCUMPRIMENTO DE TAC FIRMADO ENTRE AMUNICIPALIDADE E DIVERSOS RAMOS DOPARQUET. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE ÚNICAINSTÂNCIA A FIM DE SE EVITAR DECISÕESCONFLITANTES. OBSERVÂNCIA DA REGRA DECONCURSO PÚBLICO PARA OPROVIMENTO DECARGOS PÚBLICOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOPÚBLICO DE SAÚDE.INTERESSEEMINENTEMENTE LOCAL. COMPETÊNCIA DAJUSTIÇA ESTADUAL.

Parecer pelo provimento do conflito, declarando-se acompetência do

Juízo da 10ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

É o **relatório**.

Decide-se.

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 17.9.2020.

1. Histórico da demanda

Narra-se nos autos que o Município de Porto Alegre firmou TAC com o Ministro Público Estadual, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho, no qual se disciplinou sobre a admissão de servidores públicos e serviços públicos de saúde, com o seguinte teor (destaque no original):

I - abster-se de contratar, após a firmatura do presente termo, profissionais para a área de atenção básica à saúde do Município, incluindo a função de Agente Comunitário de Saúde e/ou demais trabalhadores vinculados à saúde da família, a qualquer título, sem a realização de concurso público ou processo seletivo público, nos moldes legais (artigo 37, inciso II, e artigo 198, § 4º, da Constituição da República; Emenda Constitucional nº 51, de 14.02.2006); II – providenciar, até março de 2008, o envio de projeto de lei à Câmara Municipal que tenha como objeto as admissões dos profissionais necessários à atenção básica de saúde do Município, modo direto, via processo público (concurso ou seleção), nas quantidades preconizadas pela Portaria nº 648, de 28.03.2006, do Ministério da Saúde, ou documento que vier a substituí-la, extinguindo-se o vínculo com aqueles que não preencham o disposto no inciso I, ainda que contratados por interposta pessoa; III – após a promulgação da lei de que trata o item II, providenciar, em 03 (três) meses, os atos de confecção e publicação do edital específico; a partir disto, em 12 (doze) meses, providenciar a realização do processo público e nomeação dos candidatos aprovados; IV – caso implantado (ou em fase de implantação) o Programa de Saúde Bucal no Programa de Saúde da Família, deverão ser observadas as disposições dos incisos I a III supra e da Portaria nº 1.444/2000 do Gabinete do Ministro da Saúde ou documento que vier a substituí-la; V – para evitar a interrupção dos serviços de saúde da atenção básica, até que seja efetivado o disposto nos itens II e III, será permitida a prorrogação ou substituição dos atuais contratos, convênios ou termos de parceria, firmados de acordo com os princípios e normas que regem as contratações da Administração Pública, sem a incidência da multa prevista neste Termo; VI – O presente TAC não impede a instauração de investigação a respeito da regularidade de eventual contrato, convênio ou termo de parceria. Vigência: Este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Vigorará por prazo indeterminado, podendo ser revisto a qualquer tempo, em especial ao que se refere a alteração do marco regulatório e nas fontes de custeio do Programa de Saúde da Família ou outro programa de saúde que venha a substituí-lo. Eficácia: Este termo produzirá efeitos legais a partir de sua celebração e terá eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, art. 585, II, do CPC, e art. 876 da CLT. Multa: O eventual inadimplemento de qualquer cláusula deste compromisso sujeitará o Município, solidariamente com o Gestor Municipal responsável, ao pagamento de multa de R\$ 1.000,00 por trabalhador encontrado irregular e/ou não contratado nos moldes do preconizado nos itens II e IV. A multa poderá ser substituída por obrigação alternativa, observadas as condições econômicas do responsável, a critério dos Ministérios Públicos signatários. Fundo compatível com a natureza dos direitos violados: Os valores das multas decorrentes deste ajuste, caso aplicadas, serão reversíveis ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD, de conformidade com o disposto no art. 5º, parágrafo 6º, e artigo 13 da Lei 7.347/85, ou

ao Fundo Municipal de Saúde.Fiscalização: Cada Ministério Público será responsável pelo controle da fiel observância do presente compromisso, que, caso descumprindo, ensejará o ajuizamento de ação de execução no foro competente.

Ocorre que o MPF ajuizou Ação na Justiça Federal para executar o TAC, no que era de sua competência. Em paralelo, também havia Ação de Execução proposta pelo *Parquet* estadual contra o TAC na Justiça Estadual. Ressalta-se que igualmente tramita ação na Justiça do Trabalho sobre o referido TAC.

O município de Porto Alegre/RS argumenta que tem tido dificuldades em adotar políticas públicas de combate ao corona vírus, em virtude de não saber a qual dos comandos judiciais deve obedecer:

[...] O Termo de Ajustamento de conduta versa sobre admissão de servidores públicos municipais, ou seja, sobre concurso público para provimento de cargos públicos vinculados ao Poder Executivo do Município de Porto Alegre, matéria eminentemente de interesse local. O Termo firmado também versa sobre prestação de serviços públicos de saúde no âmbito do Município de Porto Alegre, matéria de competência da Justiça Estadual. Todavia, mesmo a matéria versando exclusivamente sobre ingresso de servidores públicos municipais, ou seja, sobre concurso público, bem como sobre serviço público de saúde no Município de Porto Alegre, o Ministério Público Federal ajuizou ação de execução n. 5033757-87.2020.4.04.7100/RS, para executar o TAC, desrespeitando as regras de competência da Constituição Federal. [...] Há clara usurpação da competência da Justiça Estadual do Estado do Rio Grande do Sul pelo juiz da 2 Vara da Federal do Justiça Federal do Estado do Rio Grande do Sul, visto que está processando a ação executiva n. 005033757-87.2020.4.04.7100/RS, fundamentada em título executivo extrajudicial cuja matéria diz respeito a concurso público e prestação de serviços públicos. A competência da Justiça Estadual do Rio Grande do Sul é cristalina a partir da leitura da Constituição Local e do próprio TAC, in verbis:[...] À luz das disposições da Constituição local, a matéria de concurso público é de competência da Justiça Estadual, quando envolvendo o provimento de cargos dos Estados e dos Municípios. Quanto à competência para processar e julgar demandas de prestação de serviços públicos de saúde, o fundamento é encontrado no próprio art. 109 da Constituição Federal:[...] Ora excelência, a simples presença do Ministério Público Federal do TAC não atrai a competência para a Justiça Federal. Primeiro, porque o que determina a competência é o conteúdo da obrigação. Segundo, o TAC possui natureza de negócio jurídico, o qual não possui o condão de afastar normas de competência absoluta. De qualquer forma, o impasse precisa ser solucionado, ou seja, não pode existir duas execuções com o mesmo título executivo tramitando em justiças diferentes, cujas determinações poderão entrar em conflito, sujeitando o executado a medidas coercitivas, sub-rogatórias, indutivas e mandamentais em relação ao mesmo fato. [...]

Informa-se, que o Município de Porto Alegre ajuizou Ação Revisional do TAC 5026061-47.2020.8.21.0001 perante a 10ª Vara da Fazenda Pública, que indeferiu o pedido de Tutela Provisória, haja vista a competência conjunta das Justiças Estadual e Federal, determinando, por fim, que o ente municipal cumpra os termos do TAC no prazo de 90 (noventa dias). Na ocasião, assentou (fls. 1.138-1.141):

Competência. O Ministério Público Federal é o autor da presente ação, tendo figurado no termo de ajustamento de conduta que pretende executar. O termo em questão, aliás, previu expressamente a possibilidade de cada órgão do Ministério Público propor demanda, quanto às atribuições que lhe dizem respeito, em foro competente: [...] Fiscalização: Cada Ministério Público será responsável pelo

controle da fiel observância do presente compromisso, que, caso descumprido, ensejará o ajuizamento de ação de execução no foro competente. [...] (doc. ANEXO 12 do ev. 1, grifou-se) De outra parte, como refere o próprio Município de Porto Alegre, há verbas federais repassadas, sendo que esses repasses “não são diretamente feitos ao IMESF, mas ao Município de Porto Alegre, com a destinação para a atenção primária” (p. 1 do doc. ANEXO 16 do ev. 1): [...] Como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, em reiteradas ocasiões, as ações propostas pelo Ministério Público Federal devem tramitar na Justiça Federal, o que se confirma no presente caso, em que é sabida a existência de recursos públicos federais repassados para as ações de saúde em questão: [...] O MPF, ademais, apresentou a Recomendação nº 7/2020, no contexto do Procedimento Preparatório nº 1.29.000.003597/2019-99. Está configurada a competência em razão da presença do Ministério Público Federal no polo ativo da presente demanda Cabe referir que o Juízo não descuida da existência de outras demandas. Ocorre que, em se tratando de matéria de competência absoluta, não cabe conexão ou continência, nos termos do art. 54 do CPC (“Art. 54. A competência relativa poderá modificar-se pela conexão ou pela continência, observado o disposto nesta Seção.”). Ainda que fosse possível cogitar da união dos feitos, nos termos do § 3º do art. 55 do CPC, essa opção resta inviabilizada, por se tratar de matéria de competência absoluta. Assim, a situação das relações de trabalho ou de emprego não é de ser analisada por este Juízo, tampouco a relacionada aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da lei de criação do IMESF. Revela-se inviável que este Juízo manifeste-se sobre questões relacionadas às relações de trabalho ou aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da lei que autorizou a instituição do IMESF. Da mesma forma, não se trata de caso em que seja possível que este juízo suspenda o presente processo por existência de questão prejudicial, uma vez que o TAC aborda aspectos diversos e passíveis de cognição em separado. Por tais razões, tratando-se de questões que exorbitam da competência deste juízo, é inviável o deferimento de tutela de urgência, tanto para revogar ou cancelar eventuais avisos prévios demissionais em curso de servidores do IMESF (requerimento '6.1.a'), quanto para suspender a demissão desses mesmos servidores ou mesmo a substituição dos serviços na forma em que estão sendo executados pelo IMESF (requerimento '6.1.b'). É matéria de conhecimento deste Juízo a questão de observância das normas jurídicas atinentes à modalidade de prestação de serviços de saúde em questão, que se encontra vinculada ao repasse de verbas federais.[...]

Ademais, em consulta ao sítio eletrônico do referido Tribunal Regional, constata-se que foram opostos Embargos de Declaração. Todavia, os Aclaratórios foram rejeitados; sendo designada audiência com a participação do Secretário de Saúde de Porto Alegre e do Procurador-Geral do Município para o dia 3 de setembro de 2020.

2. Competência do STJ

Prefacialmente, o Conflito negativo de Competência entre juízes vinculados a tribunais diversos deve ser conhecido e resolvido pelo STJ, consoante o art. 105, I, “d”, da Constituição Federal.

3. Meritum causae

No mérito, a controvérsia visa decidir o juízo competente para julgar ação executiva ajuizada em razão do descumprimento de TAC firmado entre o Município de Porto Alegre e os Ministérios Públicos Estadual, Federal e do Trabalho, cuja matéria relaciona-se à obrigação da Municipalidade em contratar profissionais para a área de

atenção básica à saúde apenas por meio de concurso público, providenciando o envio de projeto de lei à Câmara Municipal nesse sentido e a abertura de edital, velando pela não interrupção dos serviços públicos de saúde.

A priori, em que pese o referido TAC ter sido firmado entre a Municipalidade e diversos ramos do *Parquet*, não se mostra razoável que cada Juízo (Federal e Estadual) decida sobre parcela da execução, visto que as referidas ações referem-se, em verdade, ao mesmo objeto, qual seja, observância das normas jurídicas atinentes à modalidade de prestação de serviços públicos de saúde.

Ora, insistir no cenário atual, em que ações de execução tramitam em três juízos diversos, pode levar à proliferação de decisões antagônicas e ineficazes.

Pois bem, o art. 109, I, da Constituição Federal, dispõe que compete à Justiça Federal processar e julgar as causas em que a União for interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

No presente caso, o Juízo Federal concluiu pela sua competência sob os seguintes argumentos: (i) previsão expressa no TAC da possibilidade de cada órgão do Ministério Público propor demanda em caso de descumprimento do referido acordo; (ii) existência de recursos públicos federais repassados para as ações de saúde em questão; e (iii) possibilidade de tramitação de ações simultâneas em juízos diversos, ante os aspectos diversos abordados e passíveis de cognição em separado.

Em contrapartida, a Municipalidade, ora suscitante, aduz que o título executivo extrajudicial versa sobre matéria eminentemente de interesse local, bem como que a simples presença do Ministério Público Federal no TAC não atrai a competência para a Justiça Federal.

Com efeito, o repasse de verbas, em si, não se mostra suficiente para deslocar a competência para a Justiça Federal, visto que a controvérsia de fundo é atinente à necessidade de observância pelo Município da regra de concurso público para o provimento de cargos públicos, questão que denota o interesse majoritariamente local da demanda. Repise-se, não há qualquer interesse direto da União, de suas autarquias ou empresas públicas que justifique a tramitação perante a Justiça Federal.

Mais ainda, não se pode olvidar que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que o fato de os valores envolvidos transferidos pela União para os demais entes federativos estarem eventualmente sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União não é capaz de alterar a competência, pois a competência cível da Justiça Federal exige o efetivo cumprimento da regra prevista no art. 109, I, da Constituição Federal. Nesse sentido o RE 589.840, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 10/5/2011, DJe 25/5/2011.

Para melhor exame, confira-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA INSTAURADO ENTRE JUÍZOS ESTADUAL E FEDERAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA POR MUNICÍPIO EM FACE DE EX-PREFEITO. MITIGAÇÃO DAS SÚMULAS 208/STJ E 209/STJ. COMPETÊNCIA CÍVEL DA JUSTIÇA FEDERAL (ART. 109, I, DA CF). COMPETÊNCIA ABSOLUTA EM RAZÃO DA PESSOA. PRECEDENTES DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. No caso dos autos, o Município de São José dos Ramos/PB ajuizou ação civil de improbidade administrativa contra Maria Aparecida Rodrigues de Amorim em razão de irregularidades na prestação de contas de verbas federais decorrentes de convênio firmado entre a União (Ministério da Agricultura) e o município autor e, na mesma ação, formula pedido liminar para determinar à União a exclusão do ente municipal do CAUC/SIAFI.

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

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

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

5. A aplicação dos referidos enunciados sumulares, em processos de natureza cível, tem sido mitigada no âmbito deste Tribunal Superior. A Segunda Turma afirmou a necessidade de uma “distinção (*distinguishing*) na aplicação das Súmulas 208 e 209 do STJ, no âmbito cível”, pois “tais enunciados provêm da Terceira Seção deste Superior Tribunal, e versam hipóteses de fixação da competência em matéria penal, em que basta o interesse da União ou de suas autarquias para deslocar a competência para a Justiça Federal, nos termos do inciso IV do art. 109 da CF”. Logo adiante concluiu que a “competência da Justiça Federal, em matéria cível, é aquela prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, que tem por base critério objetivo, sendo fixada tão só em razão dos figurantes da relação processual, prescindindo da análise da matéria discutida na lide”. (excertos da ementa do REsp 1.325.491/BA, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/06/2014, DJe25/06/2014).

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

7. O Supremo Tribunal Federal já afirmou que o fato dos valores envolvidos transferidos pela União para os demais entes federativos estarem eventualmente sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União não é capaz de alterar a competência, pois a competência cível da Justiça Federal exige o efetivo cumprimento da regra prevista no art. 109, I, da Constituição Federal (RE 589.840 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011, DJe-099 DIVULG 25-05-2011 PUBLIC 26-05-2011 EMENT VOL-02530-02PP-00308).

8. Igualmente, a mera transferência e incorporação ao patrimônio municipal de verba desviada, no âmbito civil, não pode impor de maneira absoluta a competência da Justiça Estadual. Se houver manifestação de interesse jurídico por

ente federal que justifique a presença no processo,(v.g. União ou Ministério Público Federal) regularmente reconhecido pelo Juízo Federal nos termos da Súmula 150/STJ, a competência para processar e julgar a ação civil de improbidade administrativa será da Justiça Federal.

9. Em síntese, é possível afirmar que a competência cível da Justiça Federal, especialmente nos casos similares à hipótese dos autos, é definida em razão da presença das pessoas jurídicas de direito público previstas no art. 109, I, da CF na relação processual, seja como autora,ré, assistente ou oponente e não em razão da natureza da verba federal sujeita à fiscalização da Corte de Contas da União.

10. No caso dos autos, não figura em nenhum dos pólos da relação processual ente federal indicado no art. 109, I, da Constituição Federal,o que afasta a competência da Justiça Federal para processar e julgar a referida ação. Além disso, a Justiça Federal expressamente afastou a legitimidade da União para figurar no polo passivo da ação, o que atrai a competência da Justiça Estadual para processar e julgar a demanda.

11. Sobre o tema, os recentes julgados da Primeira Seção: AgRg no CC 124.862/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/02/2016, DJe 15/03/2016; CC 142.354/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/09/2015, DJe 30/09/2015; CC 131.323/TO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/03/2015, DJe 06/04/2015.

12. Agravo regimental não provido

(AgRg no CC 142.455/pb, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Primeira Seção, julgado em 8/6/2016, DJe 15/6/2016).

Neste diapasão, havendo evidente preponderância de interesses locais, mostra-se adequada e mesmo mais eficiente a fixação da competência da Justiça Estadual para o julgamento da ação executiva em comento.

Pelo exposto, **conhece-se do Conflito para declarar competente o Juízo da 10ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.**

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 17 de setembro de 2020.

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator