

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO,  
RELATOR DO CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 172.829/RJ**

**Conflito de Competência nº 172.829/RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, vem, respeitosamente, nos autos do Conflito de Competência em referência, manifestar-se nos seguintes termos:

***I – Breve relato da controvérsia***

---

Trata-se de conflito de competência suscitado pela CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A, na qual alega identidade de causa de pedir e de objeto entre as seguintes ações civis públicas: ACP nº 0102232-92.2017.8.19.0001, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em trâmite na 6ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (posteriormente desmembrada nas ações 0345260-29.2017.8.19.0001; 0345261-14.2017.8.19.0001; 0345262-96.2017.8.19.0001; 0345263-81.2017.8.19.0001 e 0345264-66.2017.8.19.0001) e ACP nº 5018102-49.2019.4.02.5101, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em trâmite na 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

O suscitante alega existir litispendência e coincidência de objeto entre as ações, posto que teriam causa de pedir idênticas e partiriam do mesmo quadro fático: “danos ao erário decorrente do contrato L4/98”. Aduz existir conexão entre as ações, além do risco de que sejam proferidas decisões conflitantes e, portanto, que foi configurado conflito positivo de competência.

Alega que, no âmbito da ACP nº 5018102-49.2019.4.02.5101, suscitou a incompetência da Justiça Federal e a existência de litispendência; no entanto, a

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

questão não foi apreciada nem pelo juízo de 1º grau nem pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no âmbito do agravo de instrumento interposto.

Defende a competência da 6ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para o julgamento das demandas, afirmando inexistir fundamento que justifique a atuação da Justiça Federal em caso típico de competência local.

No presente conflito de competência, requereu a suscitante, liminarmente, o sobrestamento das ações e dos efeitos das decisões proferidas até ulterior decisão do Superior Tribunal de Justiça e conclui:

“Por todo o exposto, Construtora Queiroz Galvão pede e espera, preliminarmente, na forma do artigo 955 do CPC, o sobrestamento da ACP nº 0102232-92.2017.8.19.0001 e todas as ações que dela foram desmembradas, em trâmite na 6ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, e da ACP nº. 5018102-49.2019.4.02.5101, em trâmite perante o Juízo da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

Subsidiariamente, caso não se pelo sobrestamento de ambas as ações, requer-se o sobrestamento da ação perante o Juízo da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, ante toda a evidência de tratar-se de Juízo incompetente para o julgamento da causa.

Requer-se seja fixado o Juízo da 6ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, para decidir os pedidos urgentes, tendo em vista a existência de questões relacionadas às tutelas de urgência deferidas pelos dois juízos.

No mérito, requer-se seja acolhido o conflito de competência para que seja reconhecida a competência da 6ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro para o julgamento de todas as ações, com a consequente anulação dos atos decisórios até agora proferidos na ação em curso perante a Justiça Federal.”

Em 19.06.2020, o Exmo. Ministro Relator encaminhou os autos com vista ao Ministério Público Federal.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

***II - Conflito de competência não caracterizado. Ausência de decisões dos juízos suscitados acerca da litispendência ou sobre a possibilidade de reunião das ações em razão de conexão.***

---

De acordo com a redação do art. 66 do CPC e com as lições da doutrina especializada<sup>1</sup>, o alegado conflito positivo de competência ocorreria quando dois ou mais juízes se consideram competentes (art. 66, I, CPC) para o julgamento da mesma causa ou de mais de uma causa, em caso de reunião por conexão (art. 66, III, CPC).

Exige-se, portanto, que os juízos suscitados, tendo em conta também os elementos caracterizadores da lide em curso no juízo diverso (partes, *causa petendi* e pedido), para a hipótese de litispendência, tenham mantido o entendimento de serem ambos competentes ou, no caso de demandas diversas, porém conexas, tenham negado a reunião dos feitos, surgindo, neste cenário, a discordância.

**Neste sentido é a jurisprudência deste E. Superior Tribunal de Justiça que não reconhece a existência de conflito antes de que dois ou mais juízos tenham se manifestado sobre eventual litispendência ou de terem discutido a reunião das ações pela conexão:**

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. DISCORDÂNCIA ENTRE JUÍZOS ACERCA DA REUNIÃO DE AÇÕES CONEXAS. AUSÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. (...) **II Quando da instauração do incidente, não havia conflito positivo ou negativo entre Juízos, o que torna inviável o seu conhecimento, porquanto ausente pressuposto de admissibilidade, qual seja, a discordância dos juízos sobre a reunião de ações conexas. Precedentes. (...)** V Agravo Interno improvido.(AgInt no CC 170.118/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 16/06/2020, DJe 19/06/2020, grifos nossos)

---

<sup>1</sup> Nesse teor, confira: Daniel Amorim Assumpção Neves. Manual de Direito Processual Civil. Volume único, Editora JusPodivm, 10ª edição, 2018, pp. 1.449/1.450; Fredie Didier Jr., Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento, 19. ed., Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017, pp. 269/298.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

Por ocasião do julgamento cuja ementa acima transcrevemos, a Ministra Regina Helena Costa, em seu voto, sintetiza hipótese idêntica ao presente conflito de competência, no qual, como voltaremos a frisar adiante, a própria construtora suscitante informa que ainda não houve manifestação do juízo federal acerca da litispendência ou conexão das ações. Naquele caso idêntico, a Ministra Regina Helena concluiu pela inexistência de conflito, o que seria verificável quando de sua instauração, adotando os seguintes e judiciosos fundamentos:

*“Ora, quando da instauração do presente incidente, a própria Agravante admitiu que, embora o Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal tenha reconhecido a conexão e oficiado ao Juízo da 18ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, solicitando o encaminhamento dos autos da Ação Popular n. 0802019-41.2019.41.05.8100, este ainda não teria analisado, naquele momento, a necessidade de reunião dos feitos, tendo apenas determinado a intimação da parte autora para que, no prazo de 10 (dez) dias, se manifestasse acerca da conexão entre as ações. É dizer, a manifestação do juízo se deu apenas em 09.03.2020 (fls. 540/541e), ou seja, após a instauração do presente conflito, em 16.12.2019 (fl. 01e). Desse modo, quando da instauração do incidente, não havia conflito positivo ou negativo entre Juízos, o que torna inviável o seu conhecimento, porquanto ausente pressuposto de admissibilidade ...”*

De mesmo teor, diversos outros julgados:

**AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CONEXÃO, INEXISTÊNCIA DE DECISÕES DE DOIS OU MAIS JUÍZES CONTROVERTENDO ACERCA DA REUNIÃO DE PROCESSOS (CPC, ART. 66, III). MATÉRIA QUE DEVE SER SOLVIDA NO ÂMBITO DAS MEDIDAS ORDINÁRIAS DE IMPUGNAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO CONFLITO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.1. No presente caso, que trata do não reconhecimento de conexão, não se verifica a existência de manifestações divergentes de dois ou mais Juízos controvertendo acerca da reunião ou separação de processos, requisito indispensável para a configuração do conflito de competência, nos moldes do art. 66 do Código de Processo Civil. 2. O reconhecimento ou não da ocorrência de conexão e de seus efeitos deve ser tratado na instância adequada, mediante o manejo dos recursos apropriados, fato que os próprios suscitantes reconhecem ao salientarem que alçaram a discussão a esta Corte mediante a interposição de Recurso Especial (REsp) e de Antecipação de Tutela (TP).3. Agravo interno desprovido.”(Aglnt no CC 162.816/GO, Rel. Ministro Raul Araújo, Segunda Seção, julgado em 14/08/2019, DJe 27/08/2019, grifos nossos)**

**“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. DUAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOBRE OS MESMOS FATOS E PEDIDOS PROCESSADAS EM JUÍZOS DIFERENTES. INEXISTÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO JUÍZO FEDERAL DA COMARCA DE MAGÉ-RJ SOBRE A NECESSIDADE DE REUNIÃO OU SEPARAÇÃO DE PROCESSOS. CONFLITO**

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

**DE COMPETÊNCIA INEXISTENTE.** I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal. II - A suscitante aduz conflito de competência em relação a duas ações de improbidade administrativa sobre os mesmos fatos e pedidos que estão sendo processadas em juízos diferentes, quais sejam Juízo da 1ª vara cível de magé - RJ e juízo federal da vara de magé - RJ. III - Verifica-se que a suscitante se insurge em face da decisão do juízo cível da Comarca de Magé-RJ que indeferiu o pedido de conexão entre as ações de improbidade administrativa. IV - Não há manifestação do juízo federal da Comarca de Magé-RJ sobre a necessidade de reunião ou separação de processos, e sequer consta qualquer declaração de competência ou incompetência para processar e julgar as demandas. V - Inexiste conflito de competência no caso em apreço, vez que não restou caracterizada as hipóteses elencadas no dispositivo legal. ..." (AgInt no CC 159.161/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 27/03/2019, DJe 01/04/2019, grifos nossos)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. HIPÓTESES DO ART. 115, I, II e III, DO CPC/73 (ART. 66, I, II e III, DO CPC/2015) NÃO CONFIGURADAS. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DOS DOIS JUÍZOS EM UMA MESMA DEMANDA. AUSÊNCIA DE CONFLITO POSITIVO OU NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO DO CONFLITO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. (...) III. **Conforme pacífica jurisprudência desta Corte, para caracterizar-se o Conflito de Competência, é indispensável a manifestação expressa de dois ou mais juízos que se considerem competentes, ou incompetentes, para processar e julgar a mesma demanda (STJ, AgRg no CC 113.767/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, CORTE ESPECIAL, DJe de 14/10/2011), ou que entre dois ou mais Juízes surja controvérsia acerca da reunião ou separação de processos, nos termos do art. 115, I, II e III, do CPC/73 (art. 66, I, II e III, do CPC/2015), hipóteses incorrentes, in casu. Ou seja, para a configuração de conflito, positivo ou negativo, é necessário que duas ou mais autoridades judiciárias, de esferas diversas, declarem-se competentes, ou incompetentes, para apreciar e julgar o mesmo feito, ou que incida a prática de atos processuais na mesma causa, por mais de um juiz (STJ, AgRg no CC 120.584/GO, Rel. Ministro MASSAMI UYEDA, SEGUNDA SEÇÃO, DJe de 1º/08/2012).** IV. Assim, "se não há, na acepção processual disposta no art. 115, inc. I, do CPC, a declaração de competência para julgar a mesma causa, emanada de dois ou mais juízos, notadamente por imperar a necessidade de se estar diante de causa única, inexistente conflito positivo de competência" (STJ, CC 88.718/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, DJU de 08/11/2007). V. Diante da inexistência, na Ação Ordinária Trabalhista, de pronunciamento do Juízo do Trabalho, com a recusa de sua competência, hábil à instauração do presente Conflito Negativo, nos termos do art. 66, II, do CPC/2015 (art. 115, II, do CPC/73), impõe-se o não conhecimento do Conflito de Competência. (...) VI. Agravo Regimental provido, para não conhecer do Conflito de Competência. (AgRg no CC 140.917/CE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/11/2019, DJe 03/04/2020, grifos nossos)

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DOS DOIS JUÍZOS. CONFLITO INEXISTENTE. NÃO CONHECIMENTO. DESCABIMENTO DO INCIDENTE COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - **A caracterização do conflito de competência depende da manifestação expressa de dois ou mais juízos que se considerem competentes ou incompetentes para processar e julgar o "mesmo feito", o que não ocorreu na espécie.** (...) VI - Agravo Interno improvido. (AgInt no CC 168.175/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 18/02/2020, DJe 20/02/2020, grifos nossos)

AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AUSÊNCIA DE DECISÕES CONFLITANTES. HIPÓTESES DO ART. 66 DO CPC NÃO CONFIGURADAS. NÃO CONHECIMENTO DO CONFLITO. DEFERIMENTO DO PROCESSAMENTO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL OCORREU APÓS A APRESENTAÇÃO DESTE INCIDENTE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. **Para caracterizar-se o conflito de competência é indispensável a manifestação expressa de dois ou mais juízos que se considerem competentes ou incompetentes para processar e julgar a mesma demanda.** (AgRg no CC 113.767/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, CORTE ESPECIAL, julgado em 01/07/2011, DJe 14/10/2011). 2. No caso sob análise o Juízo da 4ª Vara Cível de Mogi Mirim/SP deferiu o pedido de recuperação judicial da suscitante em 02/10/2019, posteriormente à apresentação do presente conflito que ocorreu em 19/09/2019, ao passo que, na instauração do presente incidente inexistia qualquer conflito de competência, situação que permanece, uma vez que o Juízo laboral não praticou nenhum ato de constrição ao patrimônio da suscitante, empresa em recuperação judicial, nem mesmo deu prosseguimento à execução trabalhista, após o deferimento do processamento plano de soerguimento. 3. Agravo não provido. (AgInt no CC 168.422/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 12/02/2020, DJe 18/02/2020, grifos nossos)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DOS ÓRGÃOS SUSCITADOS. CONFLITO DE COMPETÊNCIA NÃO CONHECIDO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. **"Para a caracterização de Conflito de Competência, é necessário que haja a manifestação de dois juízos, ambos declarando-se competentes ou incompetentes, ou ainda que entre eles surja controvérsia acerca da reunião ou separação de processos"** (AgInt no CC 153.003/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 06/09/2019). 2. Agravo interno não provido. (AgInt no CC 161.969/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 15/10/2019, DJe 18/10/2019)

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ART. 66 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. REQUISITOS. AUSÊNCIA. CONFLITO ENTRE OS JUÍZOS SUSCITADOS. INEXISTÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO.1. **Na linha da jurisprudência desta Corte, somente se instaura o conflito de competência quando dois juízos se declaram competentes ou incompetentes para processamento e julgamento de uma mesma demanda ou quando, por regra de conexão, houver controvérsia entre eles acerca da reunião ou separação dos processos.**2. O conflito de competência não pode ser usado como sucedâneo recursal. Precedentes.3. Agravo interno não provido. (AgInt no CC 154.469/BA, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 22/11/2017, DJe 29/11/2017, grifos nossos)

Deste modo, não é a prática de qualquer ato processual pelo juiz que é apto a gerar o conflito, mesmo que, para praticá-lo, o órgão se dê por competente, linha argumentativa adotada pelo suscitante, que aduz que o simples decreto de indisponibilidade de bens pelos juízos suscitados tem tal condão.

Mas, na verdade, para que haja conflito, cada juízo suscitado deve conhecer e cotejar os elementos da ação em curso em seu juízo como também no juízo diverso, se manifestar sobre a questão e divergir acerca da solução.

A caracterização do dissenso não ocorre, evidentemente, a partir da mera comparação dos elementos caracterizadores das ações, efetuado pela própria suscitante, no bojo de conflito de competência, como quer fazer crer a construtora. Exige-se prévio e exposto pronunciamento dos juízos que processam as ações supostamente idênticas ou conexas.

Como já consignamos, no caso em análise, de maneira idêntica ao ocorrido no conflito de competência relatado pela Ministra Regina Helena Costa e mencionado acima (AgInt no CC 170.118/DF), **a própria suscitante relata que não há decisão no juízo federal a quo apreciando suas alegações de litispendência ou de conexão.**

Confira, nesse sentido, trecho da petição da suscitante (e-STJ Fl. 13/14):

**“II.2 Apesar de suscitada a incompetência na segunda ação e a litispendência, não há decisão apreciando essa matéria**

30. A questão relativa à incompetência do Juízo Federal foi suscitada perante a 8ª Vara Federal, de forma específica, na petição que pediu a reconsideração da decisão que impôs o bloqueio de bens sobre a suscitante e demais Réus.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

31. No entanto, aquele Juízo limitou-se a afirmar que “se é a União quem está pagando as parcelas pendentes do empréstimo que financiou a obra, a utilização desta verba federal torna evidente o interesse da União no feito, atraindo portanto a competência da Justiça Federal na forma do artigo 109, I da CRFB”.

32. Por certo, ante relevante questionamento formulado pela parte, com a indicação de que havia ação conexa ajuizada dois anos antes, caberia ao Juízo da Vara Federal suscitar o conflito positivo de competência a este Eg. STJ e não afastar a questão da forma como o fez.

33. O tema também foi levado ao Eg. TRF2 no bojo do Agravo de Instrumento interposto contra decisão que deferiu a liminar requerida na inicial. A matéria, entretanto, apesar de ser tema de ordem pública, não foi conhecida pela Eg. 8ª Turma do TRF2, pois o Juízo de origem ainda não havia se manifestado sobre o tema.

34. O que se evidencia é que não houve decisão que analisasse a conexão entre as ações e, assim, o possível conflito positivo de competência, sendo esta mais uma razão para o conhecimento do conflito por este Eg. STJ.”

Ora, se a suscitante afirma que alegou especificamente a existência de litispendência ou conexão junto ao juízo federal e a matéria não foi ainda apreciada, deveria ter manejado embargos de declaração para suprir a omissão e, assim, se insurgido na instância própria e não demandar a instauração, prematura, de conflito de competência, utilizando-se do presente como sucedâneo recursal.

**Além disso, ainda que assim não fosse, também o juízo estadual não proferiu qualquer decisão que considerasse concretamente litispendência ou necessidade de conexão com a ação n. 5018102-49.2019.4.02.5101 em curso no juízo federal.**

A ação que tramita na justiça federal foi proposta em 29/03/2019 e, como se constata dos documentos em anexo, que incluem o andamento processual e todas as decisões proferidas nas ações 0345260-29.2017.8.19.0001; 0345261-14.2017.8.19.0001; 0345262-96.2017.8.19.0001; 0345263-81.2017.8.19.0001; 0345264-66.2017.8.19.0001 após tal data, não houve manifestação expressa do juiz estadual acerca de litispendência ou necessidade de conexão com a ação n. 5018102-49.2019.4.02.5101.

Não tendo sido ainda proferidas decisões pelos juízos suscitados sobre as alegações de litispendência ou necessidade de reunião por conexão das ações, a partir do conhecimento e cotejo concreto dos elementos que caracterizam a ação em trâmite na 6ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e na

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, não há ainda possibilidade lógica de existência de discordância entre os juízos, impondo-se o não conhecimento do presente conflito de competência, sob pena de usurpação de instância.

***III - Inexistência de litispendência. Diferenças de partes, causa de pedir e pedidos. Ausência de conexão apta a determinar a reunião dos feitos***

---

Como foi exposto, os juízos suscitados ainda não se manifestaram acerca das alegações da suscitante de litispendência ou de necessidade de reunião dos processos, não havendo, como consequência lógica, dissenso, devendo o presente conflito sequer ser conhecido.

Assim, de início, é necessário pontuar que neste prematuro conflito de competência, adentrar na análise de identidade das ações e de conexão é de todo indevido, seja pela desnecessidade de dirimir conflito inexistente, seja pela imperiosidade de respeitar-se a competência dos juízos suscitados para, primeiramente, decidirem a questão, no âmbito dos feitos que processam, competência que não pode ser usurpada em julgamento precipitado por este E. Superior Tribunal de Justiça.

No entanto, em que pese confiar o Ministério Público que o presente conflito não será conhecido por este E. Tribunal, registramos, a título eventual, que não há litispendência ou sequer necessidade de reunião das ações por conexão.

**Começemos pela litispendência.**

Como se sabe, a identidade entre ações depende da coincidência de três elementos: partes, causa de pedir e pedido.

As **partes** dos feitos são diversas. Quanto ao polo ativo, uma ação é proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ao passo que a outra pelo Ministério Público Federal, instituições que possuem atribuições diversas. As ações também são diferentes em relação ao polo passivo, como se verifica do quadro que se segue:

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

<i>Réus na ACP nº 0102232-92.2017.8.19.0001 (6ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de .Justiça do Rio de Janeiro)</i>	<i>Réus na ACP nº 5018102-49.2019.4.02.5101 (8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro)</i>
1. SÉRGIO DE OLIVEIRA CABRAL SANTOS FILHO;	1. SÉRGIO DE OLIVEIRA CABRAL SANTOS FILHO
2. JULIO LUIZ BATISTA LOPES;	2. WILSON CARLOS CORDEIRO DA SILVA CARVALHO
3. CARLOS ROBERTO DE FIGUEIREDO OSORIO;	3. RÉGIS VELASCO FICHTNER PEREIRA
4. LUIZ CARLOS VELLOSO	4. CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A
5. BENTO JOSÉ DE LIMA	5. GUSTAVO SOUZA, então diretor comercial da QUEIROZ GALVÃO
6. TATIANA VAZ CARIUS	6. CONSTRUTORA COWAN
7. HEITOR LOPES DE SOUSA JÚNIOR	7. SAULO WANDERLEY, diretor da COWAN
8. AIR FERREIRA	8. SERVIX ENGENHARIA
9. CONCESSIONÁRIA RIO BARRA S.A.	9. SILVIO DE SOUZA QUEIROZ, representante da SERWIX
10. QUEIROZ GALVÃO PARTICIPAÇÕES- CONCESSÕES S.A.	
11. CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.	
12. ZI-PARTICIPAÇÕES S.A.	
13. ODEBRECHT PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S.A.	
14. CONSTRUTORA COWAN S.A.	
15. SERVIX ENGENHARIA S.A.	
16. CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A.	
17. CONSÓRCIO CONSTRUTOR RIO-BARRA (CCRB)	
18. CONSÓRCIO CONSTRUTOR LINHA 4 SUL (CL4S)	
19. CARIOCA CHRISTIANI NIELSEN ENGENHARIA S.A.	
20. ZI-GORDO S.A.	
21. LUIZ ANTONIO LARANJEIRA BARBOSA	
22. CÉSAR FRANCISCO FERRAZ MASTRANGELO	
23. FRANCISCO UBIRAJARA GONZALES	

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

FONSECA	
24. CARMEN DE PAULA BARROSO GAZZANEO	
25. ISABEL PEREIRA TEIXEIRA	
26. FRANCISCO DE ASSIS TORRES	
27. MARCO ANTÔNIO LIMA ROCHA	
28. LUIZ REIS PINTO MOREIRA	
29. EDUARDO PEIXOTO D'AGUIAR	
30. JOÃO BATISTA DE PAULA JUNIOR	
31. ESTADO DO RIO DE JANEIRO	

Após o desmembramento da ação em curso na justiça estadual (ACP nº 0102232-92.2017.8.19.0001), a Construtora Queiroz Galvão S/A passou a integrar a ação tombada sob o nº 0345260-29.2017.8.19.0001, que tem como réus:

1. Sérgio Cabral Filho (ex-Governador);
2. Júlio Luiz Baptista Lopes (ex-Secretário Estadual de Transportes e ex-Diretor-Presidente da Riotrilhos);
3. Carlos Roberto de Figueiredo Osorio (ex-Secretário Estadual de Transportes);
4. Luiz Carlos Velloso (ex-Subsecretário Estadual de Transportes);
5. Concessionária Rio Barra S.A.;
6. Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – Riotrilhos;
7. Queiroz Galvão Participações-Concessões S.A.;
8. Odebrecht Participações Investimentos S.A.;
9. Zi-Participações S.A.;
10. Construtora Norberto Odebrecht S.A.;
11. Construtora COWAN S.A.;
12. SERVIX Engenharia S.A.;
13. Construtora Queiroz Galvão S.A.;
14. Consórcio Construtor Rio-Barra;
15. Consórcio Construtor Linha 4 Sul;
16. Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A.;
17. ZI-GORDO S.A.

Portanto, mesmo após o desmembramento, com a mera comparação entre os réus da ação civil pública em trâmite perante a Justiça Estadual e a ação em trâmite perante a Justiça Federal, **já se verifica nitidamente a diversidade das**

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

demandas, de maneira a já ser possível rechaçar de plano a identidade das ações.

Em relação às **causas de pedir** e sobre os fatos que as integram, busca o suscitante, para embasar sua argumentação, reduzi-los ao máximo de forma a conseguir, nesta estratégia, encontrar um único ponto de convergência: “fatos oriundos da construção da Linha 4 do Metrô carioca, a partir do Contrato de Concessão L4/08”.

Contudo, na realidade, após a celebração do contrato inicial (L 4/98), diversos e inúmeros termos aditivos foram firmados, gerando, conseqüentemente, diversificadas relações jurídicas que, apesar de possuírem origem na obra da Linha 4 do Metrô do Rio de Janeiro, criaram direitos e deveres diferentes e, portanto, são aptas para embasar ajuizamento de ações diferentes, inclusive de improbidade administrativa, tal como aquelas em curso nos juízos suscitados, como até mesmo outras.

Como é notório, o volume de dinheiro público despendido na obra do Metrô da Linha 4 do Rio de Janeiro foi tal que comprometeu a saúde fiscal do Estado do Rio de Janeiro, representando, somente em superfaturamento para os cofres estaduais cifra bilionária (R\$ 3,17 bilhões) e custo total maior ainda (R\$ 10 bilhões)<sup>2</sup>.

Trata-se de obra de grande porte que, apesar de já ter consumido recursos públicos bilionários, como também é do conhecimento de todos, sequer está totalmente concluída, posto que deixou, toda uma estação inacabada, com uma enorme cratera ainda a ser solucionada, sendo aventado, inclusive, o comprometimento à segurança do bairro carioca da Gávea e a necessidade de novas contratações para sua conclusão <sup>3</sup>, sendo previsível que do reduzido fato citado pelo construtora, surjam até a propositura de outras ações, que igualmente visem reparar os prejuízos causados à população, sem que, com isso, guardem relação de identidade com as ações já em curso.

<sup>2</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/fraudes-no-metro-do-rio-custaram-r-3-bilhoes-aos-cofres-estaduais>

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/blog/edimilson-avila/post/2019/06/17/governo-do-rj-diz-que-enviou-relatorio-com-acoas-para-a-conclusao-da-estacao-gavea-do-metro.ghtml>

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

Na esteira da grandiosidade dos recursos públicos envolvidos, tanto a ação em curso no juízo estadual quanto a ação mais recentemente proposta no juízo federal são lastreadas em conjunto de fatos complexos e multifacetados, cuja diversidade acompanha as inúmeras relações jurídicas criadas, e consideram as condutas de cada réu, rigorosamente individualizadas, sendo de todo inapropriado adentrar no detido exame dos mesmos, no bojo do presente conflito de competência, antes mesmo de serem dirimidos e resolvidos, primeiramente, nas instâncias próprias, valendo-se de cognição adequada e das provas necessárias.

Contudo, tendo em vista que a suscitante trouxe prematuramente tais fatos ao debate, não fugiremos ao seu enfrentamento, apesar de reiterar que o Superior Tribunal de Justiça não pode se substituir aos juízos suscitados, que sequer os cotejaram previamente.

Em esforço para adequar a análise de tais fatos ao limitado procedimento do conflito de competência, que não permite a dilação probatória necessária, ressaltamos que a essência da causa de pedir em cada juízo suscitado é diversa: enquanto a ação de improbidade administrativa em curso no juízo estadual visa o ressarcimento do erário estadual, a ação em curso no juízo federal possui sua centralidade em eventuais danos causados à União, em função de contratos de financiamento celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro com o Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES.

A ação de improbidade em curso no juízo estadual (ACP n. 0102232-92. 2017.8.19.0001) foi posteriormente desmembrada, por critérios relativos aos papéis desempenhados por cada núcleo de demandados, originando as ações n. 0345260-29.2017.8.19.0001; 0345261-14.2017.8.19.0001; 0345262-96.2017.8.19.0001; 0345263-81.2017.8.19.0001 e 0345264-66.2017.8.19.0001.

Os fatos que embasam as demandas em curso no juízo estadual foram colhidos nos autos do Inquérito Civil (IC) MPRJ nº 2010.00317056, que se baseia, em vários outros subsídios, como o Relatório de Auditoria Governamental - Auditoria de Conformidade – ordinária, elaborado pela Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ (Corpo Técnico Instrutivo do TCE/RJ), e respectivos anexos, nos autos do Processo

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

TCE/RJ nº 103.971-2/2016 (posteriormente desmembrado), além de Instrução Técnica elaborada pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado (“GATE”) do Ministério Público, a qual corroborou as considerações e ratificou as conclusões do mencionado Relatório de Auditoria Governamental. O Relatório Técnico do TCE/RJ foi endossado pelo GATE/MPRJ que identifica e individualiza as inúmeras e diferentes irregularidades cometidas no planejamento, gestão e execução, com origem em diversas avenças firmadas para a construção do Metrô, elencando, ainda, os responsáveis pelas falhas que geraram o dano ao erário estadual.

Na petição inicial apresentada ao juiz estadual encontram-se narrados diversos fatos que compõem a complexa *causa petendi* que a lastreia, do projeto executivo à fase de efetivação das obras públicas, com uma série de desconformidades lesivas ao Erário, de responsabilidade dos demandados em sua atuação consorciada, consistindo em suma em:

- **Alterações contratuais por meio de termos aditivos ilegais;**
- **medições de quantidade superior à efetivamente executada:**
  - *Situação 1:* fornecimento e aplicação de concreto projetado com perdas medidas em duplicidade;
  - *Situação 2:* carga, transporte e descarga de material – mais especificamente o concreto –, dentro e fora dos túneis, medidos em duplicidade;
  - *Situação 3:* medição em duplicidade da adequação e consolidação do Projeto Básico;
  - *Situação 4:* medição de colunas de *jet grouting* (solo-cimento) por química contratual, utilizando fator de compensação inadequado.
- **medições de serviço em desconformidade com as especificações contratadas:**
  - *Situação 5:* camisas metálicas perdidas nos estações da Ponte da Barra;
  - *Situação 6:* espalhamento e compactação do material escavado no bota-fora;
  - *Situação 7:* transporte do material escavado até o bota-fora;
  - *Situação 8:* precificação equivocada de resistências de concreto não previstas no contrato.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

---

- *Situação 10*: medição de diversos itens sem a devida cobertura contratual (itens medidos com quantitativos superiores ao previsto na planilha contratada);
  - *Situação 11*: origem e análise dos custos praticados na execução das obras e nas pesquisas de mercado
- **quantidades executadas superiores às efetivamente necessárias, consistente de anéis de concreto em demasia.**

Já a ação em curso na justiça federal possui a centralidade da causa de pedir em eventuais danos causados à União, em função de contratos de financiamento celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro com o Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, cujo exame de suas cláusulas e cumprimento ou não das obrigações assumidas, exigem profunda cognição e demandam a detida análise da natureza do contrato celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNDES e também de quais recursos ingressaram como receita, no Tesouro Estadual, na forma da Lei 4.320/64, que estatui normas de direito financeiro.

A diversidade de relações jurídicas base, pluralidade de sujeitos e de causas de pedir, reflete de maneira direta nas **diferenças nos pedidos formulados, notadamente no *quantum* envolvido.**

Note-se que a ação civil pública em trâmite na Justiça Estadual visa à restituição ao erário no montante de R\$ 3.170.501.420,91 (três bilhões, cento e setenta milhões, quinhentos e um mil, quatrocentos e vinte reais e noventa e um centavos), além da condenação solidária à devolução aos cofres públicos estaduais do valor a ser apurado relativo aos pagamentos efetuados sem a correspondente cobertura contratual. Já a ação em trâmite na Justiça Federal visa à restituição do dano ao erário no importe de, no mínimo, R\$ 157.213.320,00, correspondente ao valor total das vantagens ilícitas (propina) recebidas e pagas aos agentes públicos.

Não se sustentam, deste modo, as alegações de identidade entre as ações.

Da mesma forma, é inteiramente indevido e precipitado adentrar no exame da necessidade de reunião das ações pela **conexão**, antes que tal questão

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

seja apreciada e dirimida, como já dito, nos órgãos judicantes próprios e à luz das provas necessárias.

No entanto, apenas a título de argumentação e na mera eventualidade deste E. Superior Tribunal de Justiça passar a tal exame, salienta-se que não há fundamento para a reunião das demandas em razão de conexão.

O legislador brasileiro optou por conceituar a conexão no art. 55 do CPC:

" Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput:

I - à execução de título extrajudicial e à ação de conhecimento relativa ao mesmo ato jurídico;

II - às execuções fundadas no mesmo título executivo.

§ 3º 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.

Como já exposto, o pedido e a causa de pedir das ações são diversas, o que já exclui a modificação da competência pela conexão.

Ainda que não exista identidade de pedido ou de causa de pedir, como acima transcrito, não se ignora que o § 3º do art. 55 prevê a reunião para julgamento conjunto dos processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, caso decididos separadamente. Exige-se, todavia, neste caso, vínculo de prejudicialidade ou preliminaridade tal, que o julgamento separado das

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

ações gere decisões conflitantes e, por outro lado, a reunião dos feitos promova a eficiência processual.

A doutrina cita como exemplos do reconhecimento da possibilidade de conexão, com fundamento no § 3º do art. 55, situações nas quais nitidamente verifica-se que as ações decorrem da mesma relação jurídica e/ou estão “umbilicalmente ligadas”<sup>4</sup>:

*Vejamos dois exemplos, um de cada caso: i) mesma relação jurídica, discutida em dois processos distintos: ação de despejo por falta de pagamento e ação de consignação em pagamento dos mencionados alugueres (discute-se a mesma relação jurídica locatícia); ii) diversas relações jurídicas, que no entanto estão ligadas: investigação de paternidade e alimentos (relação jurídica de filiação e relação jurídica de alimentos, embora distintas, umbilicalmente ligadas).*

Ocorre que, como já visto, não há entre as demandas, ligação tão determinante, ao ponto de considerar-se que a eficiência processual – razão de ser, aliás, das regras de conexão – seja comprometida com a não reunião dos feitos ou, por outro lado, propiciada com seu agrupamento.

Ao contrário, pela diversidade de relações jurídicas, número já elevado de diferentes réus e complexidade das demandas, a reunião dos feitos não levaria à eficiência processual, mas sim a comprometeria, não devendo os feitos serem reunidos.

A propósito, ressalta-se que a jurisprudência deste Tribunal reconhece certa margem de discricionariedade na avaliação do julgador quanto à intensidade da conexão e a necessidade de reunião das demandas:

“AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA DE ALUGUERES. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC E CERCEAMENTO DE DEFESA

---

<sup>4</sup> Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento / Fredie Didier Jr. - 18. ed. · Salvador: Ed. Jus Podvim, 2016, p . 232.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

NÃO CONFIGURADOS. CONEXÃO. CAUSAS COM VÍNCULO DE IDENTIDADE. RELAÇÕES JURÍDICAS QUE SE APOIAM EM FATO ÚNICO. JULGAMENTO SIMULTÂNEO. ECONOMIA PROCESSUAL E PRESERVAÇÃO DO PRESTÍGIO DAS DECISÕES PROFERIDAS. DISCRICIONARIEDADE RELATIVA DO JUÍZO.

(...)3. Uma causa, mercê de não poder ser idêntica à outra, pode guardar com ela um vínculo de identidade, quanto a um de seus elementos caracterizadores. Esse vínculo entre as ações por força da identidade de um de seus elementos denomina-se, tecnicamente, de conexão.4. A conexão é um instituto inspirado na preservação do prestígio do Poder Judiciário, por força da coerência e compatibilidade de suas decisões e atendimento aos postulados da economia processual, ao permitir que, num único processo e através de sentença una, possa o juiz prover sobre várias relações, ampliando o espectro da decisão para imiscuir no seu bojo uma pluralidade de conflitos, aumentando a efetividade da função pacificadora da justiça. 5. A conexão ou a continência, por decorrência da identidade da causa de pedir ou pedido, torna conveniente o julgamento conjunto, não só por medida de economia processual, mas também para evitar a possibilidade de prolação de decisões contraditórias, que trariam desprestígio à Justiça.6. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece certa e relativa margem de discricionariedade na avaliação do julgador, quanto à intensidade da conexão**, mas devendo essa avaliação ser sempre orientada pela máxima de que as decisões não devem se contradizer. (...)9. Agravo interno não provido.” (Aglnt nos EDcl no Aglnt no AREsp 479.470/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 17/09/2019, DJe 24/09/2019, grifos nossos)

“AGRAVO INTERNO NO AGRAVO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO. DECLARATÓRIA E INDENIZATÓRIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA Nº 284/STF. CONTRATOS DE EMPRÉSTIMOS. CONEXÃO. MATÉRIA FÁTICA. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ. TESE RECURSAL NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA Nº 211/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. (...) 3. **De acordo com a jurisprudência desta Corte, a reunião dos processos por conexão configura faculdade atribuída ao julgador, a quem é conferida certa margem de discricionariedade para avaliar a intensidade da conexão e o grau de risco da ocorrência de decisões contraditórias.**4. Hipótese em que as conclusões da Corte de origem quanto à alegada existência de conexão entre as demandas decorreram inquestionavelmente da análise do conjunto fático-probatório dos autos, o que impede a revisão do tema em virtude do óbice da Súmula nº 7/STJ.

5. Para que seja comprovado o dissídio jurisprudencial é necessária a demonstração da similitude fática entre o acórdão recorrido e os arestos colacionados como paradigmas, nos termos dos arts. 541, parágrafo único, do CPC e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ.6. Agravo interno não provido.” (Aglnt no Ag no REsp 1.632.938/PB, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 16/03/2017, DJe 28/03/2017, grifos nossos)

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

Admitida certa discricionariedade na avaliação da conveniência na reunião das demandas, reforça-se que as regras de conexão não podem ser interpretadas dissociadas do Princípio da Eficiência, previsto do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Nada impede que as ações em curso nos juízos suscitados sejam julgadas separadamente, cada qual no âmbito de suas competências. Por outro lado, a reunião das demandas já tão complexas comprometeria a gestão do processo que reuniria litisconsórcio passivo multitudinário e teria como objeto diversas e extremamente complexas relações jurídicas, oriundas das inúmeras avenças firmadas. Não há dúvida que, neste cenário, a prática de cada fase processual seria estendida e dependeria da manifestação das inúmeras partes que manejariam peças de bloqueio de toda a ordem, comprometendo o devido processo legal e a duração razoável do processo.

***IV - Utilização do conflito de competência como sucedâneo recursal. Suscitante que busca, pela via do conflito de competência, a suspensão e modificação dos efeitos da decisão que decretou a indisponibilidade de seus bens***

---

A construtora Queiroz Galvão S/A agravou de instrumento em face da decisão do juízo estadual que deferiu parcialmente o requerimento de tutela de urgência a fim de tornar indisponíveis os bens dos réus, agentes públicos, e de parte da renda das sociedades que compõem o chamado núcleo empresarial, dentre elas, a ora suscitante. A 9ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro negou provimento ao agravo de instrumento interposto pela construtora Queiroz Galvão S/A (Agravo de Instrumento nº 0030671-11.2017.8.19.0000).

Da mesma forma, a suscitante buscou a modificação da decisão do juízo federal que decretou a indisponibilidade de seus bens, interpondo, no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, o agravo de instrumento Nº 5004620-11.2019.4.02.0000/RJ, distribuído à Oitava Turma Especializada. Ao final, o agravo de instrumento da suscitante teve seu provimento negado por unanimidade pela Oitava Turma Especializada, mantendo-se os termos e efeitos da decisão do juiz federal de piso que decretou a indisponibilidade dos bens da construtora.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

Ambos acórdãos proferidos, tanto pela 9<sup>a</sup> Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro quanto pela Oitava Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2<sup>a</sup> Região transitaram em julgado, mantendo-se, assim, a decisão dos juízos suscitados de indisponibilidade dos bens da construtora suscitante.

Evidentemente, a insurgência da construtora acerca das decisões dos juízos suscitados de indisponibilidade de seus bens caso fosse expressada ao Superior Tribunal de Justiça através de Recurso Especial, dependeria de incursão em matéria de prova e encontraria óbice na Súmula 7. Visando a discussão de medida de caráter liminar, também seria obstada pela aplicação pelo Superior Tribunal de Justiça do entendimento firmado na Súmula 735 do Supremo Tribunal Federal.

Assim, resta claro que a suscitante busca utilizar-se da via do conflito de competência para atingir o desiderato de provocar a alteração dos efeitos das decisões que decretaram a indisponibilidade de seus bens e, também, como já foi afirmado, buscar que o E. STJ resolva alegação, que afirma ter sido objeto de omissão pelo juízo federal sem manejar os recursos cabíveis.

Veja-se que requereu a suscitante, liminarmente, o sobrestamento de ambas ações e dos efeitos das decisões proferidas até ulterior decisão do Superior Tribunal de Justiça, com claros reflexos nas decisões proferidas pelos juízos suscitados que decretaram a indisponibilidade de seus bens.

Nesse cenário, é evidente a **utilização do presente conflito de competência como sucedâneo recursal**, providência repelida pela jurisprudência pacífica deste Tribunal Superior, conforme se verifica dos seguintes julgados:

AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CONEXÃO, INEXISTÊNCIA DE DECISÕES DE DOIS OU MAIS JUÍZES CONTROVERTENDO ACERCA DA REUNIÃO DE PROCESSOS (CPC, ART. 66, III). MATÉRIA QUE DEVE SER SOLVIDA NO ÂMBITO DAS MEDIDAS ORDINÁRIAS DE IMPUGNAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO CONFLITO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. No presente caso, que trata do não reconhecimento de conexão, não se verifica a existência de manifestações divergentes de dois ou mais Juízos controvertendo acerca da reunião ou separação de processos, requisito indispensável para a configuração do conflito de competência, nos moldes do art.

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

66 do Código de Processo Civil. 2. **O reconhecimento ou não da ocorrência de conexão e de seus efeitos deve ser tratado na instância adequada, mediante o manejo dos recursos apropriados, fato que os próprios suscitantes reconhecem ao salientarem que alçaram a discussão a esta Corte mediante a interposição de Recurso Especial (REsp) e de Antecipação de Tutela (TP).**

3. Agravo interno desprovido.” (AgInt no CC 162.816/GO, Rel. Ministro Raul Araújo, Segunda Seção, julgado em 14/08/2019, DJe 27/08/2019, grifos nossos)

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. DUAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOBRE OS MESMOS FATOS E PEDIDOS PROCESSADAS EM JUÍZOS DIFERENTES. INEXISTÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO JUÍZO FEDERAL DA COMARCA DE MAGÉ-RJ SOBRE A NECESSIDADE DE REUNIÃO OU SEPARAÇÃO DE PROCESSOS. CONFLITO DE COMPETÊNCIA INEXISTENTE. I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal.

II - A suscitante aduz conflito de competência em relação a duas ações de improbidade administrativa sobre os mesmos fatos e pedidos que estão sendo processadas em juízos diferentes, quais sejam Juízo da 1ª vara cível de magé - RJ e juízo federal da vara de magé - RJ. (...)VI - **O conflito de competência não pode ser utilizado como sucedâneo recursal, de modo que a suscitante deve se valer dos meios legais para a impugnação da decisão.** Nesse sentido: AgRg nos EDcl no CC 151.936/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/10/2017, DJe 07/11/2017; AgRg no CC 121.226/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/3/2013, DJe 02/4/2013.VII - Agravo interno improvido.” (AgInt no CC 159.161/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 27/03/2019, DJe 01/04/2019, grifos nossos)

“AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ART. 66 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. REQUISITOS. AUSÊNCIA. CONFLITO ENTRE OS JUÍZOS SUSCITADOS. INEXISTÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO.

1. Na linha da jurisprudência desta Corte, somente se instaura o conflito de competência quando dois juízos se declaram competentes ou incompetentes para processamento e julgamento de uma mesma demanda ou quando, por regra de conexão, houver controvérsia entre eles acerca da reunião ou separação dos processos.2. **O conflito de competência não pode ser usado como sucedâneo recursal.** Precedentes.3. Agravo interno não provido.” (AgInt no CC 154.469/BA, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Segunda Seção, julgado em 22/11/2017, DJe 29/11/2017, grifos nossos)

De fato, não se verifica que o inexistente conflito suscitado pela construtora sirva para conferir eficiência à prestação jurisdicional ou evitar decisões conflitantes, apresentando-se apenas como via, inapropriadamente eleita, para perseguir o intuito, inclusive expressamente requerido, de suspensão dos efeitos das decisões dos juízos suscitados, a ser desde logo rechaçada por este E. Tribunal.

***V - Da imperiosidade do indeferimento da medida liminar de suspensão dos efeitos das decisões proferidas pelos juízos suscitados para manter-se a indisponibilidade de bens. Risco de dissipação e obediência ao disposto no art. 64, § 4º, do CPC***

---

Pelas razões expostas, confia o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que o conflito de competência sequer será conhecido e não se passará ao exame do requerimento da suscitante de deferimento de liminar de sobrestamento de ambas ações e dos efeitos das decisões proferidas, até ulterior decisão do Superior Tribunal de Justiça.

**Novamente apenas a título eventual, no entanto, repele o Ministério Público, nesta oportunidade, com veemência o pleito da suscitante.**

**Tal medida, que possibilitaria até mesmo o levantamento dos bens declarados indisponíveis, ao arrepio das determinações dos juízos de piso que estão em contato com as provas produzidas e melhor podem conhecer a necessidade das medidas de indisponibilidade, causaria espécie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, diante da ausência de amparo jurídico e da consequência nefasta à efetividade de importantíssimas ações civis públicas em curso.**

**Não se pode deixar de lembrar mais uma vez, o grande interesse público envolvido, proporcional aos imensos prejuízos causados à população, cujo ressarcimento restará impossibilitado com a suspensão dos efeitos das medidas deferidas pelos juízos suscitados de indisponibilidade de bens, propiciando a dissipação dos mesmos.**

A propósito, lembra-se que no julgamento do REsp 1.366.721/BA, paradigma do tema 701, pela sistemática dos recursos repetitivos, o Superior Tribunal de Justiça, reconhecendo a necessidade da medida para a eficiência da norma, firmou tese no sentido de que *“é possível a decretação da indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a*

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS

*conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro*". Confira a ementa do julgado:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLENDIA PRIMEIRA SEÇÃO.1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992).2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário.3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual 'os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92.

**Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes tráfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por**

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013.5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ." (REsp 1.366.721/BA, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014)

Nessa oportunidade, este Tribunal Superior afirmou que a Lei de Improbidade Administrativa estabelece um regime acautelatório próprio a assegurar o ressarcimento dos cofres públicos, em casos de improbidade administrativa e, por esse motivo, reconheceu a indisponibilidade de bens como providência necessária à efetividade da prestação jurisdicional.

Desse modo, não se vislumbra ser cabível que a orientação firmada em precedente do Superior Tribunal de Justiça seja contornada, com o deferimento da medida liminar na forma pretendida pela suscitante.

Ademais, o art. 64, § 4º, do CPC deixa claro que a regra é a manutenção dos efeitos das decisões proferidas pelos juízos suscitados, até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo declarado competente. Confira:

Art. 64. A incompetência, absoluta ou relativa, será alegada como questão preliminar de contestação.

(...)

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

§ 4º Salvo decisão judicial em sentido contrário, conservar-se-ão os efeitos de decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente.

Nesse sentido, confira as lições da doutrina especializada:

“No julgamento do conflito, o tribunal declarará qual o juízo competente, podendo, inclusive, ser diferente daqueles envolvidos no conflito. Além de declarar o juízo competente, decidirá a respeito da validade dos atos praticados pelo juiz incompetente, sempre levando em conta o princípio da instrumentalidade das formas. O art. 957, caput, do Novo CPC está em contradição com o art. 64, § 4º, do Novo CPC, que prevê que os atos praticados por juízo incompetente são válidos, podendo o juízo competente proferir decisão em sentido contrário àquelas proferidas pelo juízo incompetente.

Parece que o legislador não se atentou com a nova realidade por ele mesmo criada em relação ao vício dos atos praticados pelo juízo incompetente. Não teria sentido, portanto, a incompetência reconhecida pelo próprio juízo (ou mesmo em grau recursal!) não tornar os atos já praticados nulos, mas aquela reconhecida em julgamento de conflito de competência gerar tal anulação. **Por isso entendo que não cabe mais ao tribunal anular qualquer ato praticado pelo juízo incompetente quando julgar o conflito de competência, limitando-se a determinar o juízo competente que, querendo, poderá proferir decisão em sentido contrário àquela proferida pelo juízo incompetente, nos termos do art. 64, § 4º, do Novo CPC.**<sup>5</sup>”

Nesse sentido também é a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO. RELAÇÃO DE CONSUMO. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. DOMICÍLIO DO CONSUMIDOR. EFEITO DA DECISÃO DO JUÍZO INCOMPETENTE. EXEGESE DO ART. 64, §4º, DO CPC.

1. Ação de busca e apreensão. 2. Tratando-se de relação de consumo, na qual a competência para julgamento da demanda é de natureza absoluta, deve a ação ser interposta no domicílio do consumidor. 3. **Não compete a esta Corte proceder a cassação da decisão do juiz singular incompetente que deferiu o pedido de liminar formulado pela parte agravada, uma vez que, conforme preceitua o art. 64, § 4º, do CPC, as decisões proferidas em juízo incompetente em regra conservam o seu efeito, até que outra seja proferida pelo juízo declarado competente.** 4. Agravo interno não provido.” (AglInt no AREsp 1.449.023/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 20/04/2020, DJe 23/04/2020, grifos nossos)

---

<sup>5</sup> Daniel Amorim Assumpção Neves. Manual de Direito Processual Civil. Volume único, Editora JusPodivm, 10ª edição, 2018, p. 1.454

**SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS  
ASSESSORIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS CÍVEIS**

---

Nesse cenário, diante da normativa sobre o tema e da imprescindibilidade da medida para resguardar o erário pelos danos causados, deve ser mantida a medida de decretação de indisponibilidade de bens.

**VI – Conclusão**

---

Diante do exposto, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro requer: **(a)** em juízo de admissibilidade, o não conhecimento do conflito de competência suscitado; **(b)** na eventualidade do conflito ser conhecido e, na hipótese de se passar ao julgamento do requerimento de medida liminar formulado pela suscitante, de suspensão das ações e efeitos das decisões, postula por seu total indeferimento e **(c)** caso seja parcialmente deferida a liminar que, em qualquer caso, seja observado o disposto no art. 64, § 4º, do CPC e mantidos os efeitos das decisões proferidas pelos juízos suscitados, até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo declarado competente.

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2020.

**DANIELA ABRITTA C. R. DE FREITAS**

**Promotora de Justiça**

**Assistente da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis**

**INÊS DA MATTA ANDREIUOLO**

**Procuradora de Justiça**

**Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis**

**EDILÉA GONÇALVES DOS SANTOS CESARIO**

**Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais**