

onflito de atribuições no

no âmbito do Ministério Público à luz da Lei n. 8.625/93, da Lei Complementar n. 75/93 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Wellington Cícero Antunes do Nascimento
Servidor do Ministério Público Militar

RESUMO: Os conflitos de atribuições no âmbito do Ministério Público, sejam os conflitos entre membros integrantes de um mesmo MP Estadual, sejam aqueles entre membros do MPU (de um mesmo ramo ou de ramos diferentes) receberam um tratamento objetivo do ordenamento jurídico brasileiro, em especial, da legislação infraconstitucional. Contudo, os conflitos de atribuições envolvendo membros do MP Estadual de Estados diversos, bem como aqueles envolvendo membros do MP Estadual e membros do MPU, não receberam o devido tratamento jurídico-normativo. Em virtude desse vazio, sobretudo no que toca ao tratamento constitucional, o Supremo Tribunal Federal tem chamado para si a competência para a resolução desses conflitos.

PALAVRAS-CHAVES: Conflito de Atribuições. Ministério Público. Legislação Infraconstitucional. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The conflicts of assignment under Public Ministry, may be the conflicts between District Attorneys from the same District Attorney Office, or may be those between Prosecutors (from same bunch or from other) received a treatment goal through brazilian law, in particular, through infra-constitucional legislation. However, conflicts of assignment involving District Attorneys from different Districts, as well as those involving



District Attorneys and Prosecutors, have not received due treatment legal-normative. Given this constitutional void, especially on the constitutional treatment, the Supreme Court has called to itself the authority to resolve such conflicts.

KEYWORDS: Conflicts of assignment. Public Ministry. Infra-constitutional legislation. Supreme Court.



SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Ministério Público – uma visão geral – 3. Conflito de Atribuições – 4. Conflito de Competência – 5. Conflito de Atribuições no âmbito do Ministério Público Estadual – 6. Conflito de Atribuições no âmbito do Ministério Público da União – 6.1. Conflitos de atribuições entre integrantes de um mesmo ramo do MPU – 6.2. Conflitos de atribuições entre integrantes de diferentes ramos do MPU – 7. Conflitos de atribuições entre integrantes do MP de Estados diversos ou entre o MP Estadual e o MPU – 7.1. Conflitos de atribuições entre integrantes do MP de Estados diversos – 7.2. Conflito de atribuições entre o MPF e o MP Estadual – 8. Conclusão – 9. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo visa discutir sobre o conflito de atribuições no âmbito do Ministério Público/MP, em especial, a competência para o julgamento desse conflito à luz da Lei n. 8.625/93, da Lei Complementar n. 75/93, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal/STF.



Para isso, faz-se necessário, preliminarmente, compreendermos em que situações ocorre o conflito de atribuições. Ademais, é fundamental diferenciarmos este conflito do conflito de competência.



2. MINISTÉRIO PÚBLICO – UMA VISÃO GERAL

A Constituição Federal de 88 estabelece que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Além disso, dispõe nossa Lei Fundamental



que são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. (Art. 127)

O art. 128 da Carta de Outubro, por sua vez, afirma que o Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União (MPU), que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II - os Ministérios Públicos dos Estados (MPEst).

O MPU tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução. Destaca-se que a destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.

A Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do MPU.



Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios são chefiados, individualmente, por um Procurador-Geral de Justiça, cuja escolha dá-se por formação lista tripartite, pelo próprio órgão, dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva. Este procurador será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo (Governador ou Presidente da República, respectivamente), para mandato de dois anos, permitida uma recondução.



A Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.

Destaca-se que a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios são objetos da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

3. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

O conflito de atribuições surge quando duas ou mais autoridades administrativas ou jurisdicionais, esta última no exercício de função administrativa, julgam-se competentes ou incompetentes para a prática de um determinado ato. No primeiro caso, (duas ou mais autoridades julgam-se competentes) diz-se que há conflito positivo de atribuições, na medida em que as duas autoridades declaram-se competentes para a prática do ato. No segundo, (duas ou mais autoridades julgam-se incompetentes), temos o chamado conflito negativo de atribuições, na medida em que ambas autoridades manifestam-se como não tendo competência para a prática do ato.



É importante destacar que, no conflito de atribuições, a discussão gira em torno da competência para a prática de ato administrativo, vale dizer, não há ato jurisdicional (típico) nesse debate. Nesse sentido, excerto de ementa de julgado do STF dispõe que uma característica imanente ao conflito de atribuições é a “ausência de decisões do Poder Judiciário”. (ACO 889, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11-9-2008, Plenário, DJE de 28-11-2008.)



Nessa linha, é a lição de Emerson Garcia¹, para quem

a natureza do conflito será identificada em conformidade com a espécie do ato a ser praticado e que o originou. Por esse motivo, nada impede seja detectado um conflito de atribuições entre autoridades judiciárias, o que pressupõe que o ato objeto do conflito não tenha natureza jurisdicional.

4. CONFLITO DE COMPETÊNCIA

O conflito de competência é um incidente processual que surge quando dois ou mais órgãos judiciais (juízes ou tribunais) declaram-se competentes (conflito positivo) ou incompetentes (conflito negativo) para processar e julgar uma mesma causa.

¹ GARCIA, Emerson, Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico. 2008, Rio de Janeiro. Lumen Juris, 3ª ed. p. 194.

O Código de Processo Civil, em seu artigo 115, dispõe que

Há conflito de competência:

- I - quando dois ou mais juízes se declaram competentes;
- II - quando dois ou mais juízes se consideram incompetentes;
- III - quando entre dois ou mais juízes surge controvérsia acerca da reunião ou separação de processos.

Feita a conceituação objetiva do conflito de atribuições, bem como estabelecida sua diferenciação do conflito de competência, analisemos, então, a competência para a solução do conflito de atribuições no âmbito do MP.

5. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Nesta primeira análise, cuidaremos de eventual conflito de atribuições entre membros integrantes do MP Estadual de um mesmo Estado-membro da federação. Imaginemos um conflito de atribuições entre dois promotores de justiça de um determinado MP, em que os dois julgam-se competentes para a prática de um certo ato. Como anteriormente ressaltado, nota-se cuidar-se de típico caso de conflito de atribuições, pois o MP, apesar de essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127, caput, CF), não pratica atos jurisdicionais.



Nesse caso, de quem seria a competência para a resolução desse hipotético conflito?

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/93), em seu artigo 10, inciso X diz competir ao Procurador-Geral de Justiça dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público (estadual), designando quem deva officiar no feito.



Percebemos, nesse caso, que a própria legislação já estabelece a competência do PGJ Estadual para dirimir o conflito antes referenciado.

6. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO

PÚBLICO DA UNIÃO

Vimos que o MPU compreende quatro ramos: MPF, MPT, MPM e MPDFT. Observamos também que o MPU é organizado pela Lei Complementar nº 75/93. Assim, em havendo um conflito de atribuições no âmbito do MPU, de quem seria a competência para a resolução desse conflito? Nesse caso, antes de respondermos, é fundamental dividirmos estes conflitos em dois grupos, a saber: conflitos de atribuições entre integrantes de um mesmo ramo do MPU e conflitos de atribuições entre integrantes de diferentes ramos do MPU. Vejamos.



6.1. Conflitos de atribuições entre integrantes de um mesmo ramo do MPU

Se houver um conflito de atribuições, por exemplo, entre dois promotores de justiça militar² (membros do MPM³), a competência para a solução será, originariamente, da Câmara de Coordenação e Revisão do MPM, com possibilidade interposição de recurso para o PGJM.



Art. 124. São atribuições do Procurador-Geral da Justiça Militar:

VI - decidir, em grau de recurso, os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público Militar;

Art. 136. Compete à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Militar:

VI - decidir os conflitos de atribuição entre os órgãos do Ministério Público Militar.

Vale sublinhar que essa solução, conforme definido na LC 75/93, aplica-se, *mutatis mutandis*, aos demais ramos do MPU, vale dizer:



a) conflitos de atribuições entre membros do MPF são dirimidos, originariamente, pelas Câmaras de Coordenação e Revisão do

² Art. 145. Os Promotores da Justiça Militar serão designados para officiar junto às Auditorias Militares. (LC 75/93)

³ Art. 154. A carreira do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios é constituída pelos cargos de Procurador de Justiça, Promotor de Justiça e Promotor de Justiça Adjunto. Parágrafo único. O cargo inicial da carreira é o de Promotor de Justiça Adjunto e o último o de Procurador de Justiça. (LC 75/93)

MPF, com possibilidade de interposição de recurso para o PGR (na condição de chefe do MPF⁴). (art. 62, VII c/c art. 49, VIII)



b) conflitos de atribuições entre membros do MPT são dirimidos, originariamente, pela Câmara de Coordenação e Revisão do MPT, com possibilidade de interposição de recurso para o PGT. (art. 91, VII c/c art. 103, VI)



c) conflitos de atribuições entre membros do MPDFT são dirimidos, originariamente, pela Câmara de Coordenação e Revisão do MPDFT, com possibilidade de interposição de recurso para o PGJDFT. (art. 159, VI c/c art. 171, VIII)



Por fim, em consonância com o disposto no art. 72 da LC 75/93⁵, compete

⁴ O PGR é o chefe do MPF e do MPU. Em virtude disso, possui atribuições legais diferenciadas, em especial quanto ao alcance, conforme a chefia que esteja exercendo. (arts. 25 e 45)

⁵ Art. 72. Compete ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral. Parágrafo único. O Ministério Público Federal tem legitimação para propor, perante o juízo competente, as ações para declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos da administração pública, infringentes de vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo. Art. 73. O Procurador-Geral Eleitoral é o Procurador-Geral da República. Parágrafo único. O Procurador-Geral Eleitoral designará, dentre os Subprocuradores-Gerais da República, o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, que o substituirá em seus impedimentos e exercerá o cargo em caso de vacância, até o provimento definitivo. Art. 74. Compete ao Procurador-Geral Eleitoral exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Superior Eleitoral. Parágrafo único. Além do Vice-Procurador-Geral Eleitoral, o Procurador-Geral poderá designar, por necessidade de serviço, membros do Ministério Público Federal para oficiarem, com sua aprovação, perante o Tribunal Superior Eleitoral. Art. 75. Incumbe ao Procurador-Geral Eleitoral: I - designar o Procurador Regional Eleitoral em cada Estado e no Distrito Federal; II - acompanhar os procedimentos do Corregedor-Geral Eleitoral; III - dirimir conflitos de atribuições; IV - requisitar servidores da União e de suas autarquias, quando o exigir a necessidade do serviço, sem prejuízo dos direitos e vantagens inerentes ao exercício de seus cargos ou empregos. Art. 76. O Procurador Regional Eleitoral, juntamente com o seu substituto, será designado pelo Procurador-Geral Eleitoral, dentre os Procuradores Regionais da República no Estado e no Distrito Federal, ou, onde não houver, dentre os Procuradores da República vitalícios, para um mandato de dois anos. § 1º O Procurador Regional Eleitoral poderá ser reconduzido uma vez. § 2º O Procurador Regional Eleitoral poderá ser destituído, antes do término do mandato, por iniciativa do Procurador-Geral Eleitoral, anuindo a maioria absoluta do Conselho Superior do Ministério Público Federal. Art. 77. Compete ao Procurador Regional Eleitoral exercer as funções do Ministério Público nas



ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral. Destaca-se, ainda, que o Procurador-Geral Eleitoral é o Procurador-Geral da República. (Art. 73.) No que toca à matéria eleitoral, diz o art. 75 que incumbe ao Procurador-Geral Eleitoral dirimir conflitos de atribuições. (art. 75, III)

6.2. Conflitos de atribuições entre integrantes de diferentes ramos do MPU

Como já ressaltado, o MPU tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.



Nessa linha, cabe ao PGR, como chefe do MPU, dirimir conflitos de atribuição entre integrantes de diferentes ramos do Ministério Público da União (art. 26, VII).

É relevante frisar, em consonância com o § 1º do art. 26 da LC 75/93 que o Procurador-Geral da República poderá delegar aos Procuradores-Gerais a competência para dirimir conflitos de atribuição entre integrantes de ramos diferentes do Ministério Público da União.

Assim, à luz da LC 75/93, vimos que a competência para dirimir os confi-

causas de competência do Tribunal Regional Eleitoral respectivo, além de dirigir, no Estado, as atividades do setor. Parágrafo único. O Procurador-Geral Eleitoral poderá designar, por necessidade de serviço, outros membros do Ministério Público Federal para officiar, sob a coordenação do Procurador Regional, perante os Tribunais Regionais Eleitorais. Art. 78. As funções eleitorais do Ministério Público Federal perante os Juízes e Juntas Eleitorais serão exercidas pelo Promotor Eleitoral. Art. 79. O Promotor Eleitoral será o membro do Ministério Público local que officie junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona. Parágrafo único. Na inexistência de Promotor que officie perante a Zona Eleitoral, ou havendo impedimento ou recusa justificada, o Chefe do Ministério Público local indicará ao Procurador Regional Eleitoral o substituto a ser designado. Art. 80. A filiação a partido político impede o exercício de funções eleitorais por membro do Ministério Público até dois anos do seu cancelamento.

tos de atribuições no âmbito do MPU, estão bem delimitadas, seja o entre membros de um mesmo ramo, seja o entre membros integrantes de diferentes ramos do MPU.



7. CONFLITOS DE ATRIBUIÇÕES ENTRE INTEGRANTES DO MP DE ESTADOS DIVERSOS OU ENTRE O MP ESTADUAL E O MPU

Estabelece a CF de 88 que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. Em virtude dessa autonomia de que dispõe os entes federativos (art. 18) e, considerando o desenho que o constituinte originário traçou para a organização do MP nacional, em especial quanto à autonomia e independência funcionais, preliminarmente, entendemos não haver possibilidade de se atribuir ao Procurador-Geral da República, por exemplo, a atribuição de solucionar os conflitos de atribuições entre integrantes do MP de Estados diversos ou entre o MP Estadual e o MPU. Entendemos que interpretação que atribua ao PGR a palavra final quanto à resolução de conflitos entre membros dos MP Estadual e Federal, por exemplo, esvaziaria a autonomia funcional de que o constituinte originário dotou o MP Estadual.

Nesse sentido, já assentou o Supremo no sentido da incompetência do Procurador-Geral da República para a solução de conflitos dessa ordem, em face da impossibilidade de sua interferência no parquet da unidade federada. Precedentes citados: CJ 5133/RS (DJU de 22.5.70); CJ 5267/GB (DJU de 4.5.70); MS 22042 QO/RR (DJU de 24.3.95).



Sabe-se que o PGR chefia o MPU (e o MPF) e, nessa condição, ele não possui qualquer poder hierárquico-funcional sobre atos do MP Estadual. Nesse linha se manifestou o STF em julgado assim ementado:



O Ministério Público estadual tem legitimidade recursal para atuar no STJ. O entendimento até então adotado pelo STJ era no sentido de conferir aos membros dos MPs dos estados a possibilidade de interpor recursos extraordinários e especiais nos tribunais superiores, restringindo, porém,

ao procurador-geral da República (PGR) ou aos subprocuradores da República por ele designados a atribuição para oficiar junto aos tribunais superiores, com base na LC n. 75/1993 e no art. 61 do RISTJ. A nova orientação baseia-se no fato de que a CF estabelece como princípios institucionais do MP a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (art. 127, § 1º, da CF), organizando-o em dois segmentos: o MPU, que compreende o MPE, o MPT, o MPM e o MPDFT; e o MP dos estados (art. 128, I e II, da CF). O MP estadual não está vinculado nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional, à chefia do MPU, o que lhe confere ampla possibilidade de postular, autonomamente, perante o STJ. A própria CF, ao assentar que o PGR é o chefe do MPU, enquanto os MPs estaduais são chefiados pelos respectivos procuradores-gerais de justiça (PGJ) (art. 128, §§ 1º e 3º, da CF), sinaliza a inexistência dessa relação hierárquica. Assim, não permitir que o MP do estado interponha recursos em casos em que seja autor da ação que tramitou originariamente na Justiça estadual, ou mesmo ajuizar ações ou medidas originárias (mandado de segurança, reclamação constitucional, pedidos de suspensão de segurança ou de tutela antecipada) nos tribunais superiores, e nelas apresentar recursos subsequentes (embargos de declaração, agravo regimental ou recurso extraordinário), significa: (a) vedar ao MP estadual o acesso ao STF e ao STJ; (b) criar espécie de subordinação hierárquica entre o MP estadual e o MP federal, sendo que ela é absolutamente inexistente; (c) cercear a autonomia do MP estadual; (d) violar o princípio federativo; (e) desnaturar o jaez do STJ de tribunal federativo, uma vez que tolheria os meios processuais de se considerarem as ponderações jurídicas do MP estadual, inclusive como um modo de oxigenar a jurisprudência da Corte.. Precedente citado do STF: RE 593.727-MG (questão de ordem). AgRg no AgRg no AREsp 194.892-RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 24/10/2012”. Informativo 507 - (grifei)

7.1. Conflitos de atribuições entre integrantes do MP de Estados diversos

Neste caso, em virtude da autonomia funcional de que dispõe os órgãos em conflito, não é possível atribuir a solução ao Procurador-Geral de Justiça nem, como já destacamos, ao PGR. Segundo o STF, a competência para a

resolução do conflito é do próprio Supremo, pois a conflituosidade pode importar em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Essa potencial desestabilização do próprio pacto federativo é o que a doutrina e a jurisprudência denominam de conflito federativo. Vejamos ementas de julgados do Supremo quanto ao conflito federativo:

Diferença entre conflito entre entes federados e conflito federativo: enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que o legislador constitucional restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno, e não incluiu os litígios e as causas envolvendo Municípios como ensejadores de conflito federativo apto a exigir a competência originária da Corte. (ACO 1.295-AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 14-10-2010, Plenário, DJE de 2-12-2010.)

Conflito negativo de atribuições. Caracterização. Ausência de decisões do Poder Judiciário. Competência do STF. Local da consumação do crime. Possível prática de extorsão (e não de estelionato). Art. 102, I, f, CF. Art. 70, CPP. Trata-se de conflito negativo de atribuições entre órgãos de atuação do Ministério Público de Estados-membros a respeito dos fatos constantes de inquérito policial. O conflito negativo de atribuição se instaurou entre Ministérios Públicos de Estados-membros diversos. Com fundamento no art. 102, I, f, da CF, deve ser conhecido o presente conflito de atribuição entre os membros do Ministério Público dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro diante da competência do STF para julgar conflito entre órgãos de Estados-membros diversos. Os fatos indicados no inquérito apontam para possível configuração do crime de extorsão, cabendo a formação da opinio delicti e eventual oferecimento da denúncia por parte do órgão de atuação do MP do Estado de São Paulo. Conflito de atribuições conhecido, com declaração de atribuição ao órgão de atuação do Ministério Público onde houve a consumação do crime de extorsão. (ACO 889, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11-9-2008, Plenário, DJE de 28-11-2008.)

Aplica-se, assim, ao conflito neste item discutido, conforme a jurisprudência do Supremo, a alínea f do inciso II do artigo 102 da CF, vale dizer, compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta, pois entende, atualmente, o Pretório Excelso tratar de lide que pode desestabilizar o pacto federativo.



7.2. Conflito de atribuições entre o MPF e o MP Estadual

Nesta hipótese de conflito, vale sublinhar que a antiga jurisprudência do STF entendia que a competência para dirimir o conflito era do Superior Tribunal de Justiça. Atribuía-se uma interpretação “ampliativa” à alínea d do inciso I do artigo 105.

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, “o”, bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

Entendia o Supremo que não havia, no caso concreto, divergência capaz de promover o desequilíbrio do pacto federativo capaz de chamar a incidência da alínea f do inciso I do artigo 102. Vejamos.

Conflito de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Estadual. Empresa privada. Falsificação de guias de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas à autarquia federal. Apuração do fato delituoso. Dissenso quanto ao órgão do Parquet competente para apresentar denúncia. A competência originária do STF, a que alude a letra f do inciso I do art. 102 da CF, restringe-se aos conflitos de atribuições entre entes federados que possam, potencialmente, comprometer a harmonia do pacto federativo. Exegese restritiva do preceito ditada pela jurisprudência da Corte. Ausência, no caso concreto, de divergência capaz de promover o desequilíbrio do sistema federal. Presença de virtual conflito de jurisdição entre os juízos federal e estadual perante



os quais funcionam os órgãos do Parquet em dissensão. Interpretação analógica do art. 105, I, d, da Carta da República, para fixar a competência do STJ a fim de que julgue a controvérsia. (Pet 1.503, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 3-10-2002, Plenário, DJ de 14-11-2002.)

Ressalta-se que o Colendo STJ possui entendimento pacífico no sentido de que não cabe ao Tribunal da Cidadania a resolução dos conflitos ora propostos. Nesse sentido, no Conflito de Atribuição nº 154, por exemplo, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, reportando-se a precedentes, reafirmara que “a jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que não se conhece de conflito de atribuições, por incompetência da Corte, em que são partes o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, por não se enquadrar em quaisquer das hipóteses previstas no art. 105, I, da CF/1988”.



Deve-se sublinhar que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no entanto, foi alterado, em 2005, quando o tribunal, em julgamento da Pet. 3.528, passou a julgar-se competente para a solução do conflito de atribuições entre o MP Estadual e o MPF. Eis ementa do julgado.



Compete ao Supremo a solução de conflito de atribuições a envolver o MPF e o MP estadual. Conflito negativo de atribuições – MPF versus MP estadual – Roubo e descamiinho. Define-se o conflito considerado o crime de que cuida o processo. A circunstância de, no roubo, tratar-se de mercadoria alvo de contrabando não desloca a atribuição, para denunciar, do MP estadual para o Federal. (Pet 3.528, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 28-9-2005, Plenário, DJ de 3-3-2006.)

Essa mudança de entendimento do STF levou em conta, principalmente, a inexistência de previsão específica na Constituição Federal a respeito da competência para a resolução do conflito de atribuições entre o MP Estadual e o MPF. No caso, emprestou-se maior alcance à alínea f do inciso I do art. 102 da CF, ante o fato de estarem envolvidos no conflito órgãos da União e de Estado-membro. Asseverou-se, ademais, a incompetência do Procurador-Geral da República para a solução do conflito, em face da impossibilidade de sua interferência no parquet da unidade federada. Pre-

cedentes citados: CJ 5133/RS (DJU de 22.5.70); CJ 5267/GB (DJU de 4.5.70); MS 22042 QO/RR (DJU de 24.3.95).

Importante frisar que, após quase 10 anos de jurisprudência pacífica quanto a essa questão, recentemente, essa discussão voltou à pauta do Supremo. O Plenário iniciou julgamento de ação cível originária (ACO 924) em que o Ministério Público do Estado do Paraná suscita conflito negativo de atribuição em face do Ministério Público Federal para a investigação de possível superfaturamento na construção de conjuntos habitacionais em município paranaense. Na espécie, os valores para o financiamento das obras teriam sido disponibilizados pela Caixa Econômica Federal - CEF, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, e colocadas no mercado de consumo por meio do Sistema Financeiro de Habitação. O Min. Luiz Fux, relator, não conheceu do conflito de atribuição, no que foi acompanhado pelo Min. Teori Zavascki.



Antes de entrar no mérito da ação, o ministro Luiz Fux levantou uma questão preliminar por meio da qual sugeriu que o STF não deve analisar esse tipo de processo, uma vez que, em sua opinião, não há conflito federativo, e sim um conflito de atribuições a respeito do qual o Ministério Público Federal (MPF) deveria ter a palavra definitiva. De acordo com o ministro Fux, “a opinião do MPF sobrepõem-se à manifestação do MP estadual, assim como prevê a súmula 150 do Superior Tribunal de Justiça - STJ, segundo a qual cabe ao juiz federal dizer se há ou não interesse da União em determinado processo”. O relator explicou que a aplicação dessa súmula do STJ se daria por analogia.



Fux recordou que se pronunciara em outra oportunidade pela remessa dos autos ao STJ, à semelhança do que ocorreria quando envolvida controvérsia sobre competência entre juízes pertencentes a tribunais distintos. Em seguida, rememorou preliminar recentemente aventada pelo Min. Teori Zavascki, no sentido de competir à União dizer se teria, ou não, interesse na causa. Assim, por analogia, caberia ao parquet federal a palavra definitiva na questão.



O Min. Teori Zavascki explicitou que se estaria a decidir, no caso, sobre qual parquet iria promover investigação de natureza civil. Na sequência, reiterou



os fundamentos expendidos em seu voto nas Petições 4706/DF e 4863/RN (v. Informativo 699), para concluir que a natureza desta controvérsia não se qualificaria como de conflito federativo, apto a atrair a incidência do art. 102, I, f, da CF.

Teori Zavascki apresentou seu voto no mesmo sentido do ministro Fux e destacou que “não se mostra apropriada a intervenção do Poder Judiciário em controvérsia estabelecida no âmbito interno do Ministério Público para definir qual deles tem atribuição para investigar determinado fato”. Ele explicou que somente depois de ficar demonstrada a existência de conduta irregular é que se decidirá se a ação será penal ou civil, ou ambas, e só então se indicam os demandados, os fundamentos da demanda e o pedido correspondente. “Somente depois de efetivamente tomadas essas providências é que será possível identificar o órgão judiciário competente para processar e julgar eventual demanda, bem como avaliar se o representante do Ministério Público que a propôs está ou não investido de atribuições institucionais para officiar perante esse órgão judiciário”, afirmou.



O ministro Teori ainda destacou que esta é uma divergência estabelecida interna corporis numa instituição que a Constituição Federal subordina aos princípios de unidade e indivisibilidade. “Divergência dessa natureza não se qualifica como conflito federativo apto a atrair a incidência do artigo 102, parágrafo 1º, letra “f”, da Constituição”, afirmou.



Ainda de acordo com o ministro Teori, cumpre ao próprio Ministério Público, e não ao Judiciário, identificar e afirmar ou não as atribuições investigativas de cada um dos órgãos em face do caso concreto. “Há um modo natural de solução dessa espécie de divergência que independe da intervenção do Judiciário”, disse ele ao destacar que se o Ministério Público da União afirmar sua competência para investigar determinado fato, isso, por si só, o autoriza a tomar as providências correspondentes. “Se, ao contrário, entender que não há interesse federal a justificar a sua intervenção, como é o caso, cumpre ao MPU promover o arquivamento ou, se entender cabível, encaminhar o processo ao MP estadual. Caso o MP estadual entenda que não há razão ou fundamento para investigar o ilícito no âmbito da sua competência, nada impede que também promova o arquivamento. O que não se mostra compatível com o sistema federativo é supor que a manifestação



de um órgão estadual possa ser vinculante para fixar atribuição do órgão da União”, finalizou.

Em divergência, o ministro Marco Aurélio lembrou que o STF vem decidindo casos semelhantes porque a Constituição Federal não prevê órgão competente para tanto. “Ante esse silêncio, só caberia ao STF, como guardião da Carta, atuar”. De acordo com o ministro Marco Aurélio, “não cabe ouvir a União para saber se ela tem interesse ou não em uma futura ação. Deve o próprio Supremo, em prol da sociedade, resolver esse conflito para que o inquérito civil prossiga sob os auspícios do Ministério Público, que deverá atuar na espécie, considerada até mesmo uma futura competência jurisdicional”.



No caso concreto, o ministro afirmou que há o interesse em se ter o inquérito no âmbito do MPF, pois discute abatimento em prestações de mutuários da Caixa e o motivo desse abatimento seria o superfaturamento ocorrido. Portanto, “há o interesse, a meu ver, que realmente direciona a definir-se como atribuição do MPF”.



Após o voto do ministro Marco Aurélio, pediu de vista o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Joaquim Barbosa. (Informativo 707)



Entendemos, com todas as vênias, que a posição do ministro Fux, ao afirmar que “o Ministério Público Federal deveria ter a palavra definitiva, pois a opinião do MPF sobrepõem-se à manifestação do MP estadual”, faz letra morta da autonomia e da independência funcional que o Constituinte Originário atribuiu ao MP Estadual. Conforme já ressaltamos, o MP estadual não está vinculado nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional, à chefia do MPU.



Também pedimos vênias para discordar da posição do ministro Teori. Disse ele que “se o Ministério Público da União afirmar sua competência para investigar determinado fato, isso, por si só, o autoriza a tomar as providências correspondentes. Se, ao contrário, entender que não há interesse federal a justificar a sua intervenção, como é o caso, cumpre ao MPU promover o arquivamento ou, se entender cabível, encaminhar o processo ao MP esta-



dual. Caso o MP estadual entenda que não há razão ou fundamento para investigar o ilícito no âmbito da sua competência, nada impede que também promova o arquivamento”. Discordamos porque, ao menos em tese, também afirma que a decisão do MPU prevalece, sobretudo diante de conflito positivo de atribuições, além da possibilidade de podermos chegar à situação em que, mesmo diante de um explícito ilícito, órgão ministerial algum incumba-se de apurar ou de promover os atos necessários à responsabilização.



Concordamos com o ministro Marco Aurélio, quando afirma, diante do silêncio da Constituição, que “deve o próprio Supremo, em prol da sociedade, resolver esse conflito para que o inquérito civil prossiga sob os auspícios do Ministério Público, que deverá atuar na espécie, considerada até mesmo uma futura competência jurisdicional”.

8. CONCLUSÃO

Conforme destacamos, a mudança na jurisprudência do Supremo, ao chamar para si a solução de conflitos de atribuições entre o MP Estadual e o MPF, levou em conta, principalmente, a inexistência de previsão específica na Constituição Federal a respeito do órgão competente para a resolução desse conflito.

Assim, diante desse vazio na Constituição e, considerando que este tema tem voltado à pauta do STF, em especial, diante da nova composição da Corte, entendemos que a Constituição Federal poderia (deveria) ser emendada, a fim de se definir, objetivamente, o órgão competente para a solução dos conflitos de atribuições tratados neste estudo, sobretudo aqueles entre o MP Estadual e o MPU.

Nesse sentido, poder-se-ia alterar nossa Lei Fundamental para inserir, entre as competências originárias do STJ, a relativa a “dirimir conflitos de atribuições entre membros do MP Estadual e o MPU”.

Considerando a natureza dos atos inerentes aos conflitos de atribuições, bem como considerando que o Conselho Nacional do Ministério Público

não integra formalmente o MP, conforme se depreende da leitura da cabeça do art. 128 de nossa Lei Maior, poder-se-ia, também, refletir acerca da possibilidade de se atribuir, por meio de emenda à Constituição, a este Conselho a competência para a resolução do conflito ora discutido.

Seria possível, ainda, inserir, entre as competências originárias do próprio STF, a referente à solução do conflito de atribuições entre o MP Estadual e o MPF.

Por fim, entendemos, pelas razões já expostas, que enquanto se mantiver o atual quadro silêncio da Constituição, deve o próprio Supremo, em prol da sociedade, resolver esse conflito.



9. REFERÊNCIAS



A Constituição e o Supremo [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. – 4. ed. – Brasília : Secretaria de Documentação, 2011.



AFONSO DA SILVA, José. Comentário Contextual à Constituição. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.



BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 20 DE MAIO DE 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

BRASIL. LEI Nº 8.625, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.

GARCIA, Emerson. Organização, Atribuições e Regime Jurídico - 3ª Ed. Lumen Juris.2011.

