

**Rogério Sanches Cunha**  
Membro do Ministério Público de São Paulo (promotor de Justiça)  
Professor de Penal da Escola Superior do MP/SP  
Professor de Penal e Processo Penal no CERS - CURSOS ONLINE ([www.cers.com.br](http://www.cers.com.br))

**Renee do Ó Souza**  
Membro do Ministério Público de Mato Grosso (Promotor de Justiça)

**Conflito de atribuições entre o Ministério Público da União e dos Estados, bem como interestadual (MPUxMPE ou MPExMPE): Conflito federativo a ser dirimido pelo Supremo Tribunal Federal.**

**SÍNTESE DOGMÁTICA:**

A recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que cabe ao PGR dirimir os conflitos de atribuição entre membros do Ministério Público não deve prosperar, seja porque não é vinculante, seja porque inexistente possibilidade jurídica que posicione o PGR como agente capaz de exercer qualquer tipo de controle sobre os atos e decisões tomadas pelos membros do Ministério Público Estadual. Em verdade, nesses casos, resta consolidado um autêntico conflito federativo, apto a abalar o pacto federativo.

**FUNDAMENTAÇÃO:**

O Supremo Tribunal Federal, nas Ações Cíveis Originárias (ACO) 924 e 1394, mudou seu posicionamento<sup>1</sup> e decidiu que, no conflito de atribuições entre Ministérios Públicos de Estados diversos, ou entre o Ministério Público estadual e Ministério Público da União, é o Procurador Geral da República quem deve solucionar a controvérsia. Com o merecido respeito, esse entendimento da Corte Maior deve ser revisto, pois afronta a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional. Não sem razão rendeu MOÇÃO DE DESCONTENTAMENTO aprovada no Conselho Nacional de Corregedores Gerais dos Estados e da União, em agosto de 2016. Esse descontentamento é geral (ao menos, nos MPs dos Estados). Vejamos.

Nos termos do art. 128 da CF/88, o Ministério Público abrange: o Ministério Público da União, composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e os Ministérios Públicos dos Estados. O §1o. do mesmo artigo anuncia que o Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República (...).

<sup>1</sup> A posição anterior, no sentido de que competia ao STF dirimir este conflito, consolidou-se após a decisão tomada no conflito de atribuições apresentado pelo Ministério Público Federal junto à Excelsa Corte nos autos da Ação Cível Originária - ACO 1382.

Percebe-se, com certa facilidade, autonomia entre o MPU os MPEs, os últimos não sendo subordinados funcional, financeira e/ou administrativamente ao primeiro. Essa arquitetura montada pelo Constituinte fica confirmada pelos §§ 1o. ao 3o. do art. 127 da Carta Maior, ao dispor que são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (§1o.), sendo que cada MP elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (§3o.).

Informada pela estrutura anunciada na Constituição, a Lei Complementar 75/93(Lei Orgânica do MPU), nos seus artigos 26, inciso VII, e 49, inciso VIII, estabelece ser atribuição do PGR, como chefe do MPU, dirimir conflitos de atribuição entre integrantes de ramos diferentes do MPU e os conflitos de atribuições entre órgãos do MPF. Já a Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional dos MPs estaduais), no seu artigo 10, inciso X, prevê competir ao PGJ, como chefe da instituição, dirimir conflitos de atribuições entre seus membros.

A LOMPU, portanto, seguindo fielmente a Carta Maior, consideradas as atribuições legais do PGR, estabeleceu a ele competir, como chefe do MPU, apenas e tão somente solucionar os conflitos entre integrantes de ramos diferentes do MPU e entre órgãos do MPF. E não poderia ser diferente. MP da União e MP dos Estados têm estruturas funcionalmente autônomas. Por isso, alerta Emerson Garcia:

“Tratando-se de estruturas funcionalmente autônomas, é juridicamente insustentável a tese de que o conflito deveria ser solucionado por integrante de uma delas, o que terminaria por dar azo a uma espécie de subordinação institucional. Nessa perspectiva, sendo a federação a forma de Estado adotada no Brasil, não é admissível, como parece a alguns, que um órgão que atue no âmbito federal, como é o PGR, possa impor suas deliberações aos MPs dos Estados. A resolução dos conflitos de atribuições, em sede administrativa, pressupõe a existência de um escalonamento hierárquico entre a autoridade que irá solucioná-lo e aqueles que deverão acatar sua decisão, pressupondo que permitirá a eventual punição do recalcitrante e que se encontra ausente na hipótese<sup>27</sup>.”

Ora, não sendo possível, lógica, política e juridicamente, a tese de o PGR dirimir conflitos envolvendo órgãos do MPU e MP dos Estados ou entre MPs de Estados diferentes, pergunta-se: qual (a instituição) o órgão que deve assumir essa tarefa? A lacuna existe e o uso da analogia é inevitável. Na tarefa de suprimi-la, no entanto, o intérprete deve ater-se aos seguintes pressupostos, a saber: a existência de um conflito federativo, cuja apreciação só pode passar por órgão institucionalmente equidistante daqueles envolvidos e, ao mesmo tempo, colegiado.

Dentro desse espírito democrático, no plano constitucional chama a atenção um dispositivo: o artigo 102, inciso I, “f”, que afirma ser de competência do STF processar e julgar, originariamente, as causas e 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.

Quando dois MPs de Estados diferentes (ou MP estadual e MPF) colidem nas suas teses, instaurado está um conflito federativo. Por esta razão, parece-me que o STF é o órgão competente para dirimir a controvérsia, na esteira do já mencionado artigo 102, I, “f”, da nossa Bíblia Política”. E não seria a primeira vez que se recorreria à Corte Maior na salvaguarda da federação. Sabemos que a ação popular deve ser proposta, originariamente, no primeiro grau da Justiça comum, não existindo competência originária dos Tribunais para julgar ações dessa

natureza, ainda que movida contra alguma autoridade detentora de foro por prerrogativa de função. Contudo, como bem lembram Juliano Taveira Bernardes e Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira, o STF, na ACO 622/RJ e Rcl 2.833/RR, já decidiu a ele competir julgar originariamente ação popular quando envolver conflito federativo estabelecido entre a União e Estado-membro ou Distrito Federal, aplicando o art. 102, I, “f”, da CF (Direito Constitucional Positivo, T II, 2017, Salvador: Juspodivm, versão digital).

O próprio Supremo Tribunal já decidiu que somente o autêntico conflito federativo, que envolve entes federativos autônomos, qualificado pelo potencial de desequilibrar o pacto federativo, deve ser por ele dirimido. Neste sentido: “O conflito entre os entes federados têm densidade suficiente para abalar o pacto federativo, e, portanto, está apto a deslocar a competência da ação para a Suprema Corte. 4. Reclamação julgada procedente para determinar a remessa à Suprema Corte da Ação Ordinária nº 780-89.2011.4.01.3200 e das Ações Cíveis Públicas nºs 10007-40.2010.4.01.3200 e 11-81.2011.4.01.3200, em trâmite na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas”. (Rcl 12957. Rel. Min. Dias Tofoli, 1ª T., j. 26/08/2014. DJe 04-11-2014).

E, de fato, não existe no nosso arcabouço legislativo, constitucional ou infraconstitucional, solução melhor.

De lege lata, não cabe ao STJ, pois encarregado apenas de resolver conflitos de jurisdição (art. 105, I, “d”, CF).

Ao PGR muito menos, pois lhe falta os pressupostos acima mencionados, destacando-se: órgão institucionalmente equidistante dos interessados e colegiado<sup>3</sup>. Aliás, suas decisões em futuros conflitos não vinculam o Judiciário, bem como os MPs sobre os quais não exerce tem função de chefia.

Nem se argumente que o “pano de fundo” que inspirou essa mudança na orientação da mais alta Corte do país estaria relacionado ao excesso de trabalho e aos inúmeros pedidos de solução dos conflitos pendentes de apreciação. Tratam-se, com efeito, de questões que, embora relevantes, não podem culminar com a adoção de teses que violem a CF e leis dela decorrente, periclitando o pacto federativo.

Além disso, ao contrário do que supõe o julgamento proferido, a unidade e a indivisibilidade do Ministério Público brasileiro não habilitam o Procurador-Geral de Justiça agir em nome de todos os Ministérios Públicos do Brasil, ou seja, não lhe empresta uma atuação e representação nacional sobreposta aos demais ramos do Ministério Público.

Sobre o assunto, com muita propriedade, ensina Hugo Nigro Mazzili, que o princípio da unidade e indivisibilidade sempre foram objeto de estudo acrítico no Brasil. Por isso, utilizando-se da doutrina italiana, sob o ponto de vista dos vários escritórios do Ministério Público brasileiro, não há verdadeira unidade “como entre nós se pode ver com maior evidência, diante do nosso estado federado, pela ausência de vínculos entre o procurador-geral da República e os procuradores-gerais de Justiça nos Estados”. Segundo o Procurador de Justiça paulista, “Unidade alguma existe entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro”<sup>4</sup>. Disso conclui-

3 Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, reportando-se a precedentes, proclamara, na dicção do Ministro José Delgado, 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” (acórdão publicado no Diário da Justiça de 18 de abril de 2005). Outro precedente da mesma Corte: CAT 155-PB, DJ 3/11/2004. Mais recentemente: CAt 169-RJ, rel. originária Min. Laurita Vaz, rel. para acórdão Min. Hélio Quaglia Barbosa, julgado em 23/11/2005.

4 MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. 8ª ed. 2014. São Paulo: Saraiva. p. 130-134.

se que as posições do PGR não vinculam nem os membros estaduais, e nem os próprios membros do Federal, que gozam de independência funcional e, naturalmente, podem opor exceção de incompetência defendendo ponto vista diferente do PGR.

Além disso, o art. 9º-A da Resolução 23/2007 do CNMP<sup>5</sup>, que regulamenta a tramitação do inquérito civil, prevê que declínio de atribuição deverá ser submetido a referendo do órgão de revisão competente, cria um importante filtro institucional para suscitação de conflito de atribuições, o que pode reduzir a quantidade de casos que deverão desaguar na Excelsa Corte<sup>6</sup>. Não se subestime esta problemática visto que utilizada pelo Min. Ricardo Lewandowski, por exemplo, para invocar “o argumento de ordem prática” de que “o STF não pode resolver esses conflitos de competência em tempo hábil”. Além disso, a provocação dos órgãos de revisão competentes para apreciação desses casos pode resultar na uniformidade de entendimentos de cada uma das instituições de modo a permitir a edição de enunciados orientativos.

Outro importante filtro foi o vislumbrado no Processo de Controle de Autonomia do CNMP n.º 1.00717/2016-53, que versava um caso de atuação invasiva de um ramo do Ministério Público sobre outro. No caso concreto, decidiu-se que nos casos em que a matéria em discussão é notoriamente de competência/atribuição de um dos ramos<sup>7</sup>, inexistente propriamente um conflito de atribuições, devendo o CNMP intervir para o fim de assegurar a autonomia do Ministério Público evidentemente competente para o caso<sup>8</sup>. Esse julgamento paradigmático revela que a tese

5 Art. 9º-A Após a instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório, quando o membro que o preside concluir ser atribuição de outro Ministério Público, este deverá submeter sua decisão ao referendo do órgão de revisão competente, no prazo de 3 (três) dias. (Incluído pela Resolução n.º 126, de 29 de julho de 2015).

6 Não se desconhece a Adi (n.º 5434) proposta pela Conamp em face dessa resolução sob a tese que restaria violada a independência funcional do membro do Ministério Público que declina da atribuição.

7 Poderíamos citar alguns exemplos de situações em que inexistiu discussão acerca da competência/atribuição de dos ramos do Ministério Público, como casos de danos ambientais em rio interestadual, cuja competência é do MPF; crimes de oficiais das forças armadas, cuja competência do MPM; ou atos infracionais, ainda que envolva situações de crimes internacionais, cuja competência é do MPE.

8 Assim restou ementado o precedente: “PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONHECIMENTO DO PEDIDO COMO RECLAMAÇÃO PARA PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA, NOS TERMOS DO ART. 116, DO RICNMP. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO/PFDC. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO E ATOS CONCRETOS DA PFDC. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL POR VIA REFLEXA. CARÁTER SATISFATIVO DA MEDIDA LIMINAR. JULGAMENTO DE MÉRITO. PERDA PARCIAL DE OBJETO DO FEITO. CONCILIAÇÃO PARCIAL QUANTO ÀS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO CNMP PARA APURAR VIOLAÇÃO À AUTONOMIA FUNCIONAL DO MPSP. AFASTAMENTO. INTERPRETAÇÃO DA LC 75/1993 E DA LEI 8.265/1993. CONTORNOS DA ATIVIDADE DA PFDC. PRINCÍPIO FEDERATIVO. INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA. PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 2. Afasto a preliminar arguida, no sentido de se tratar de conflito de atribuições a ser dirimido pelo PGR. Como o acordo homologado por esse Plenário sinaliza, não há propriamente um conflito de atribuições, mas a ausência de competência da PFDC para a realização de atos concretos trazidos a lume pelo procurador-geral de Justiça de São Paulo e pelo corregedor-geral do Ministério Público de São Paulo, cabendo ao CNMP zelar pela autonomia funcional do Ministério Público de São Paulo, razão pela qual converto o Pedido de Providências em Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público. 3. Os atos praticados pela PFDC que ferem a autonomia funcional do MPSP: a instauração do procedimento de acompanhamento. administrativo n.º 1.00.000.0013780/2016-78, ofícios encaminhados a autoridades estaduais com o caráter executório em face da polícia estadual e o não envio das informações colhidas no procedimento ao órgão competente do Ministério Público de São Paulo. 4. A interpretação sistemática dos arts. 25, 26 e 27 da Lei n.º 8.625/1993 e dos artigos 103, I, VII, VIII, XIII, e 104 da Lei Complementar n.º 734/1993, do art. 94, IV da Constituição Estadual de São Paulo, combinados com a interpretação dos arts. 11 a 14, 15, §1º, 39, 41, da Lei Complementar 75/1993, demonstram que houve desbordamento das atribuições da PFDC nos atos praticados. 5. A LC 75/1993 dá o contorno inicial da PFDC, *in verbis*: “Art. 39. Cabe ao Ministério Público Federal exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito: I - pelos Poderes Públicos Federais; II - pelos órgãos da administração pública federal direta ou indireta; III - pelos concessionários e permissionários de serviço público federal; IV - por entidades que exerçam outra função delegada da União.” 6. Além de preservar o pacto federativo, a lei quis demonstrar o respeito à autonomia de cada Ministério Público, tanto é assim que o MPDFT, ramo integrante do MPU, detém a figura do Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão, indicado pelo procurador-geral de Justiça do Distrito Federal (art. 152, LC 75/1993). 7. Por oportuno, verificando a previsão paralela da competência de exercer a defesa dos direitos constitucionais e estaduais do cidadão, no art. 27, da Lei n.º 8.625/1993, recomendo que cada Ministério Público Estadual institua o seu Procurador Estadual dos Direitos do Cidadão. O Capítulo IV “Da Defesa dos Direitos Constitucionais”, compreendendo os arts. 11 a 16, da LC 75/1993, por sua vez, está na parte geral dos ramos do Ministério Público da União, havendo a possibilidade de que outros ramos observem as normas gerais. 8. Nas situações excepcionalmente toleradas pela própria Carta Constitucional, é possível o manejo de instrumental próprio para deslocamento de competência, nas precisas balizas do art. 109, § 5º, da Constituição Federal, introduzido pela Ementa Constitucional n.º 45, de 089 de dezembro de 2004, o qual demanda devido processo legal e fundamentação adequada, com iniciativa do procurador-geral da República e julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça, como, aliás deduziu o PGR em relação aos “crimes de maio”... 10. Há espaço para atuações integradas ou conjuntas dos

de que cabe ao Procurador-Geral da República dirimir, por exemplo, conflito de atribuições entre MPE e MPF, levado às últimas consequências, pode atingir a própria autonomia do Ministério Público estadual.

#### **PROPOSTA DE ENUNCIADO:**

Diante desse quadro, e considerando que a decisão proferida na Ação Civil Originária n.º 924/MG, Rel. Min. Luiz Fux, não tem efeito vinculante, deve ser observado pelos membros do Ministério Público brasileiro, o seguinte:

1 – art. 9º-A da Resolução 23/2007 do CNMP, que regulamenta a tramitação do inquérito civil, prevê que declínio de atribuição deverá ser submetido a referendo do órgão de revisão competente. Trata-se de norma que cria um importante filtro institucional para suscitação de conflito de atribuições, o que pode reduzir a quantidade de casos que deverão desaguar na Excelsa Corte e evitar sejam suscitados conflitos de atribuição em matérias de menor complexidade, além de proporcionar a uniformidade de entendimentos institucionais.

2 – identificar, notadamente em situações de conflito positivo, os casos em que a matéria em discussão já possui competência bem definida, situação que deve ser dirimida pelo CNMP ante a sua atribuição Constitucional de zelar pela autonomia funcional dos MPs (conforme precedente CNMP, Pedido de Providência n.º 1.00717/2016-53, Rel. Cons. Antônio Pereira Duarte).

3 - os MPs dos Estados, não estando vinculados ou subordinados, institucional ou administrativamente, à chefia do MPU, têm direito de postular, autonomamente, em sede originária, perante o STF, quando presente um conflito de atribuições que extrapola o limite de seu ente federativo, essencialmente porque nestes casos resta caracterizado um conflito federativo, com potencial suficiente para abalar o pacto federativo.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico, 5ª.ed, SP, Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. 8ª ed. 2014. São Paulo: Saraiva.

quatro ramos do MPU entre si, bem como de qualquer dos Ministérios Públicos estaduais com os ramos do MPU, mas não se pode, sob pena de se vulnerar o princípio federativo, desenvolver atuações unilaterais em espaços legalmente definidos como de atribuição de determinado MP, aqui antevisto como promotor natural. 11. Na oportunidade do julgamento do Pedido de Providências n.º 1.00060/2016-42, de relatoria do conselheiro Valter Shuenquener, o Plenário deste Conselho, à unanimidade, respaldou o entendimento de que todo cidadão tem o direito de, além de ser processado ou sentenciado pela autoridade judiciária competente (princípio do juiz natural), ser investigado e acusado por um órgão independente do Ministério Público, escolhido segundo prévios critérios abstratos, genéricos, objetivos e predeterminados de distribuição interna do serviço, e não casuisticamente. 12. Conforme as informações encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, aquele *parquet* possui órgãos especializados para a devida apuração dos fatos e que não há demanda de atuação federal para suprimir qualquer deficiência no caso. 13. Determinação de encaminhamento imediato do Procedimento Administrativo de Acompanhamento n.º 1.00.000.0013780/2016- 78 ao Ministério Público de São Paulo, cessando qualquer investigação, no âmbito da PFDC e PRDC, que tenha coincidência de objeto com a atuação finalística do Ministério Público de São Paulo que vise realizar o controle externo da atividade policial por via reflexa” (CNMP, Pedido de Providência n.º 1.00717/2016-53, Rel. Cons. Antônio Pereira Duarte).