

Conflito de Atribuições entre membros do Ministério Público de estados diversos

Paulo Cezar Pinheiro Carneiro*

Sumário

1. Preâmbulo. 2. A questão. 3. A identificação do Conflito de Atribuições e sua distinção do conflito de jurisdição ou competência. 4. Evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. 4.1. A formação de um conflito “virtual” de competência e as críticas. 4.1.1. Antes da CF 1988: fixação da competência no antigo Tribunal Federal de Recursos. 4.1.2. Julgados entre 2002 e 2005: fixação da competência no Superior Tribunal de Justiça. 4.1.3. Críticas comuns a ambos os entendimentos. 4.2. Julgados entre 2005-2016: fixação de competência no próprio Supremo Tribunal Federal. 4.3. Julgados entre 2016-2020: competência do Procurador-Geral da República. 4.4. Momento atual (desde 2020): competência do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. 5. Conclusão.

1. Preâmbulo

Este trabalho foi escrito em junho de 1996 e possibilitou a posterior mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência para dirimir conflito de atribuições entre membros do Ministério Público diversos, que adotou, a partir de 2005, as conclusões do presente trabalho.

No ano de 2020, o Supremo Tribunal Federal produziu nova modificação na sua jurisprudência, adotando uma quarta via para a solução de tais conflitos.

Assim, o presente trabalho permanece atual, com as reformulações que abordam a evolução da jurisprudência do Supremo até os dias de hoje, com a esperança que a Corte reexamine o tema e retorne ao seu antigo e correto entendimento.

2. A questão

Pouco se tem falado em sede doutrinária sobre o conflito de atribuições, apesar da grande relevância prática e teórica do tema, principalmente no âmbito do Ministério Público.

* Doutor pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Membro Titular da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Professor Emérito da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Livre-docente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor titular de Teoria Geral do Processo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Procurador de Justiça aposentado. Advogado.

Ao lado da falta do desenvolvimento doutrinário do tema, verifica-se igualmente pequena e incompleta regulamentação legal, fatos que têm trazido dúvidas, perplexidades, com o conseqüente tratamento inadequado das questões que gravitam em torno do problema.

Entre as questões mais polêmicas e de imensa relevância prática, destacamos o tema deste estudo que tem por escopo enfrentar, com a profundidade possível, a quem deva ser cometida, a tarefa de resolver o conflito negativo de atribuições entre órgãos do Ministério Público de Estados diversos para possibilitar o início da *persecutio criminis*.

O desenvolvimento do estudo, na sua fase inicial, tem por finalidade enfrentar o problema de como identificar um conflito de atribuição *in genere*, distinguindo-o do conflito de jurisdição ou competência, enquanto a segunda fase pretende dar solução à questão central do estudo, colocando em confronto as várias posições adotadas em torno do tema.

3. A identificação do Conflito de Atribuições e sua distinção do conflito de jurisdição ou competência¹

A maioria dos estudos que procura identificar quando ocorre o conflito de atribuições focaliza a questão em função das autoridades em conflito, ora partindo da premissa que ele somente ocorre entre autoridades de poderes diversos,² ora que se verifica entre autoridades judiciárias ou administrativas ou somente entre estas últimas³ e finalmente aqueles que se limitam a examinar casos concretos, sem formular solução abrangente.⁴

Esta preocupação em identificar o conflito de atribuições, em função das autoridades em conflito, se põe em razão e em paralelo ao instituto definitivamente consagrado e estudado do conflito de jurisdição ou competência que ocorre, em regra, mas não somente, entre autoridades judiciárias.

Os dois tipos de conflitos não se confundem. Enquanto o primeiro tem por finalidade o controle da atribuição de determinado órgão ou autoridade para a prática de determinados atos de natureza não jurisdicional, o segundo visa o controle da competência de um dos órgãos para a prática de atos de natureza jurisdicional.

O fundamental, o ponto nodal para identificar se o conflito é de atribuição ou competência, não é a existência de determinadas autoridades em conflito, mas, sim, partindo de uma ótica de perspectiva: a natureza do ato a ser praticado.

¹ Este item do estudo retrata as colocações de nosso trabalho: "A identificação do Conflito de Atribuições", publicado na *Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, nº 9, páginas 202/205.

² TORNAGHI, Helio. *Comentários ao Código de Processo Penal*. Edição Revista Forense, 1956, volume I, tomo 2, p. 314; *Processo Penal*, Editor A. Coelho Branco Filho, 1955, volume 2, p. 19.

³ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. Editora Jalovi, 1977, 3ª edição, 2º volume, p. 436.

⁴ ESPÍNOLA FILHO. *Código Penal Brasileiro Anotado*. Edição histórica, Editora Rio, 1976, 1º volume, p. 342/343.

A identificação do conflito de atribuições nada tem a ver com as autoridades em conflito nem com a forma e muito menos com o momento da prática do ato, mas antes e somente com o conteúdo de atividade a ser realizada.⁵

Esta é a trilha segura para a identificação do conflito de atribuições, que assume consequências práticas relevantes, em hipóteses como a do presente estudo no qual se confunde atribuição e competência e que levou o ilustre processualista Sergio Demoro Hamilton⁶ a identificar uma zona pouco nítida em que atribuição e competência se interpenetram.

Seguindo a linha de raciocínio traçada, pode-se verificar a possibilidade de existência de conflito de atribuições entre autoridades do próprio poder judiciário: v.g.: tanto o Corregedor como o Vice-Presidente do Tribunal acham que têm atribuição para processar representação contra Juízes ou autenticar os livros da Secretaria do Tribunal. Na hipótese, o conflito ocorre entre duas Autoridades Judiciárias, dois Desembargadores, mas como a atividade a ser realizada não tem natureza jurisdicional, ele é de atribuição e não de competência.

Do mesmo modo, pode vir a existir conflito de jurisdição entre autoridades de poderes diversos, v.g.: existem em vigência duas leis conflitantes. Uma determina o julgamento de determinadas pessoas, em razão da função exercida, pela Assembleia Legislativa do Estado que pertençam, caso cometam certos delitos. Outra determina que estas mesmas pessoas pela prática dos mesmos delitos sejam julgadas pelo Tribunal de Justiça do Estado em que exerçam as funções. No caso focalizado, poderia, em tese, surgir conflito de jurisdição, eis que a atividade a ser realizada é de natureza jurisdicional.

Adotado que fosse o método de identificação do conflito de atribuições em razão das autoridades ou órgãos em conflito, certamente ele se revelaria falho nas hipóteses formuladas nos parágrafos anteriores.

O mesmo se diga da forma e do momento da prática do ato.

O fato de o conflito surgir, uma vez iniciado o processo e em função da prática de um ato de processo, não o torna, por este simples fato, matéria de competência, v.g.: o Procurador-Geral de Justiça designou um Promotor de Justiça para officiar nos processos sujeitos ao procedimento do Tribunal do Júri até o julgamento em plenário, que seria realizado pelo Promotor em exercício. Este, ao receber o processo para apresentar o libelo acusatório, despacha, solicitando a remessa do mesmo ao Promotor designado pelo Procurador-Geral, que, por seu turno, entende ter o

⁵ Posição esta que adotamos desde 1975, conforme item 15, da nossa "Apostila de Processo Penal", editada pelo "CEJUR" – Centro de Estudos Jurídicos de Estado da Guanabara, para distribuição interna aos alunos do curso preparatório ao ingresso nas carreiras do Ministério Público e da Magistratura.

⁶ HAMILTON, Sergio Demoro. Apontamentos Sobre o Conflito de Atribuições, trabalho publicado na *Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Justiça*, nº 3, 1976, páginas 43 e seguintes. Artigo artesanal sobre a matéria, no qual o ilustre Processualista apresenta inúmeros casos sobre conflitos de atribuições e aponta o caminho seguro para resolvê-los.

Promotor em exercício atribuição, também, para officiar antes do julgamento e suscita o conflito de atribuições.

No exemplo formulado, o ato a ser praticado era de natureza processual e ainda a ser realizado na segunda fase do procedimento do júri, mas não tinha, como não tem natureza jurisdicional, razão pela qual o conflito surgido é de atribuição.

4. Evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema

A matéria teve percurso acidentado, já tendo sido objeto de forte divergência na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com diferentes respostas ao longo do tempo.

4.1. A formação de um conflito “virtual” de competência e as críticas

4.1.1. Antes da CF 1988: fixação da competência no antigo Tribunal Federal de Recursos

A distinção antes formulada, entre conflito de atribuições e o conflito de jurisdição/competência, é de vital importância para o deslinde da questão. Partindo de concepções que reputávamos, com todo o respeito devido, inadequadas, o Supremo Tribunal Federal entendia tratar-se de conflito de jurisdição e não de atribuição com a conseqüente remessa dos autos de inquérito ao hoje extinto Tribunal Federal de Recursos para determinar “a competência do Juízo”, em que o representante do Ministério Público deve deflagrar a ação penal.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal se pronunciara por duas vezes. A primeira, no Conflito de Jurisdição nº 6.317-RJ (Tribunal Pleno), no qual, vencido o ilustre Ministro Firmino Paz, em magnífico voto que reconhecia a existência do conflito de atribuições, a maioria entendeu tratar-se de conflito de jurisdição, uma vez que os Juízos onde funcionavam os representantes do Ministério Público dos respectivos Estados, ao acolherem a remessa dos autos de inquérito policial um para o outro, declararam-se ao mesmo tempo incompetentes.⁷ A segunda vez, no Conflito de Atribuições nº 9-RJ, no qual o Supremo Tribunal Federal entendeu igualmente que o despacho judicial, embora lacônico, representaria a negativa da competência do Juízo.⁸

À época, afora as críticas que colocaremos no item abaixo, já entendíamos equívocado o entendimento pelo simples fato de que o artigo 122 da Constituição

⁷ Acórdão publicado na *Revista Trimestral de Jurisprudência* nº 101, página 531.

⁸ Acórdão publicado na *Revista Trimestral de Jurisprudência* nº 103, página 899. Em sentido contrário, o acórdão da 2ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, publicado na *Revista da Procuradoria-Geral de Justiça*, nº 8, p. 194/195, com a seguinte ementa: “Conflito de competência – inexistindo denúncia, não tendo sido instaurada a ação penal, não há conflito de competência de Juízes, mas conflito de atribuições do M.P., que será decidido pela douta Procuradoria-Geral de Justiça”. Vejam-se também as indicações jurisprudenciais, neste mesmo sentido, selecionadas por JESUS, Damásio E. de., in *Código de Processo Penal Anotado*, Edição Saraiva, 1981, p. 93.

Federal de 1967, com a EC nº 1/1969, delimitava exaustivamente, *numerus clausus*, a competência do antigo Tribunal Federal de Recursos, não admitindo em hipótese alguma o alargamento de sua competência⁹ e muito menos cometendo a ele qualquer tarefa para resolver qualquer tipo de conflito de atribuições.

Por mais que fosse prático ter a Constituição Federal da época cometido tal tarefa ao Tribunal Federal de Recursos, notadamente na hipótese em estudo, vez que a este Tribunal caberia o julgamento do conflito de competência ou jurisdição entre os Juízes dos Estados-Membros, desde que deflagrada a ação penal, não se pode acrescentar hipótese não contemplada em nossa Lei Maior.

4.1.2. Julgados entre 2002 e 2005: fixação da competência no Superior Tribunal de Justiça

No âmbito da Pet. 1503,¹⁰ o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que o conflito de atribuições entre o Ministério Público de entes federativos diversos representaria um virtual conflito de competência entre os juízos envolvidos, de modo a ensejar a competência do Superior Tribunal de Justiça, com base no art. 105, I, 'd', da Constituição atual.

É certo que poderia se dizer que haveria um potencial conflito entre órgãos federativos, a atrair a competência do STF (CF, art. 102, I, 'f'). Porém, à época, entendeu-se que não haveria potencial de colocar em risco a harmonia da Federação brasileira, de modo que não se justificaria a atuação da Suprema Corte.

Reputou-se que, em verdade, o Promotor de Justiça e o Procurador da República, ou dois Promotores de estados distintos, ainda que não tivessem levado o caso ao Judiciário, debateram sobre a competência do juízo. Destarte, estaria configurado um “conflito virtual de competência” entre juízo estadual e juízo federal ou entre dois juízos de estados diversos, a ensejar a atuação do STJ para dirimir o conflito.

⁹ Antes da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, era permitido o alargamento da competência do Tribunal Federal de Recursos, através de edição de Lei, que regulasse a competência originária do mesmo para a anulação de atos administrativos de natureza tributária.

¹⁰ EMENTA: CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. DENÚNCIA. FALSIFICAÇÃO DE GUIAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE. 1. 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. 2. A competência originária do Supremo Tribunal Federal, a que alude a letra “f”, do inciso I, do artigo 102, da Constituição, 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. 3. 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 artigo 105, I, “d”, da Carta da República, para fixar a competência do Superior Tribunal de Justiça, a fim de que julgue a controvérsia. Conflito de atribuições não conhecido. (Pet 1503, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002).

4.1.3. Críticas comuns a ambos os entendimentos

Pela similaridade da linha de raciocínio, apresentaremos, em conjunto as críticas à fixação da competência no antigo TFR e, posteriormente, ao STJ, que sempre consideramos inadequada. O engano principal, *data venia*, se situa na errônea identificação do que venha a ser conflito de atribuições.

Se partirmos da mesma ótica examinada na parte inicial deste trabalho, verificaremos que o ato a ser praticado e que representaria o conteúdo do conflito seria a atribuição de um órgão do Ministério Público para a formação da sua própria *opinio delicti*, possibilitando, em consequência, o início da ação penal, com o oferecimento da denúncia.

Como se poderia vislumbrar na hipótese de conflito de jurisdição ou competência,¹¹ se nos encontramos na fase pré-processual e o Magistrado somente pode examinar pressupostos processuais e, portanto, de sua própria competência quando deflagrada a ação penal? Não existe, pelo menos nesse momento, nenhuma atividade jurisdicional a ser realizada pelos Juízos, ressalvado o exame de eventual medida cautelar, que incorre no estudo em foco.

A se aceitar o fato como conflito de competência, estaríamos admitindo sua ocorrência entre órgãos não judiciais para a prática de ato de natureza jurisdicional, colocando por terra toda e qualquer formulação conceitual do tema, inclusive aquela que parte das próprias autoridades em conflito.

Do mesmo modo, e de forma muito mais grave, a se aceitar a hipótese como conflito de jurisdição ou competência, nada impediria que o TFR ou que, depois, o STJ, entendesse que a competência até de um outro Juízo de Estado diverso das autoridades em conflito, fato que repercutiria séria e ilegalmente na própria *opinio delicti*, função institucional do Ministério Público (artigo 25, III, da Lei nº 8625, de 12/2/1993).

Estas indagações e perplexidades ficariam certamente sem respostas a um exame aprofundado do tema, que merece tal reflexão dada a sua importância e relevância constitucional até em nível de se saber quais as funções cometidas ao Executivo e ao Judiciário que não ocorra indevida interferência.

Este estudo jamais seria feito e tantas linhas não seriam gastas se os Ministérios Públicos a nível nacional tivessem suas próprias e respectivas secretarias. Nestes casos, na fase pré-processual, não haveria necessidade, como ocorre hoje, de solicitar ao Juiz a remessa dos autos do inquérito para órgão do Ministério Público de outra Comarca ou Estado. A própria Secretaria do Ministério Público disso se incumbiria, evitando a necessidade de qualquer despacho, por mais lacônico que fosse.

¹¹ Sempre nos referimos a conflito de jurisdição ou competência, apesar de entendermos que a expressão mais correta seria somente competência, eis que partimos de um conceito geral de jurisdição, que se resume no poder de julgar em tese, deixando para o âmbito da competência o julgamento do caso concreto por um dos órgãos que possuem jurisdição.

Uma vez que pelo menos um lacônico despacho existe na prática, não podemos transformá-lo de uma penada, sem um exame mais cauteloso da hipótese, em declinação da competência de um Juízo, sob pena de subvertermos toda ordem processual, além dos demais gravíssimos inconvenientes e ilegalidades que tal medida acarretaria. Não se deve preferir a facilidade que a remessa dos autos de inquérito antes ao TFR e, depois, ao STJ, traria, mesmo porque a ele competiria o exame de um eventual conflito de competência entre os Juízos, após o oferecimento da denúncia, ao invés de se pugnar pela aplicação dos princípios constitucionais, certamente maiores.

O problema assumiria proporções mais graves e diria até hilariantes naqueles casos, e que ocorrem inclusive com mais frequência, nos quais os Juízos se limitam a encaminhar um para o outro os autos do inquérito, atendendo requerimento de remessa do respectivo órgão do Ministério Público. Nesses casos, sequer examinou-se, ainda que em momento impróprio, a questão da competência, sendo de todo incongruente caracterizar conflito entre os mesmos, que podem, às vezes, ter o mesmo entendimento sobre a hipótese concreta, mas que somente será externada no momento processual e legal próprio.

Portanto, o entendimento apresentava uma série de problemas teóricos, de modo que restou superado com o tempo.

4.2. Julgados entre 2005-2016: fixação de competência no próprio Supremo Tribunal Federal

Em julgado de 2005, o Supremo Tribunal Federal altera a tese que havia fixado, chamando para si a competência para discutir a matéria e fixar o órgão do MP com atribuição. Isso ocorreu na ocasião do julgamento da Pet. 3528.¹² Primeiramente, afastou-se o argumento de que haveria um conflito virtual de competência entre juízos. A atuação dos promotores e procuradores, ao declinar da atribuição no bojo de um inquérito, seria integralmente administrativa, não havendo de se falar “virtualmente” em atuação jurisdicional.

Em seguida, afastou-se a possibilidade de o PGR atuar, porque representaria uma hierarquização entre um órgão federal e órgãos estaduais, incompatível com a Constituição da República. Assim, a saída seria assumir a responsabilidade de julgar o conflito de atribuições, com fulcro no artigo 102, I, ‘f’, da CF, sendo, para nós, o melhor entendimento.

No referido dispositivo, a Constituição Federal é absolutamente expressa e clara ao determinar:

¹² COMPETÊNCIA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL *VERSUS* MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. Compete ao Supremo a solução de conflito de atribuições a envolver o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL *VERSUS* MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - ROUBO E DESCAMINHO. 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 Ministério Público Estadual para o Federal. (Pet 3528, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2005).

Art. 102. 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.

O texto distingue causas e conflitos, obviamente porque são coisas diversas. A primeira se situa no âmbito da lide judiciária e a outra da administrativa ou até mesmo legislativa. Do mesmo modo, a expressão conflito certamente se situa no âmbito de atribuições para a prática de atos de natureza não jurisdicional por órgão do respectivo Estado-Membro, até porque o conflito de competência tem letra expressa a regulá-lo: letra “o”, do artigo 102.

A regulamentação legal existe a despeito de ilustres opiniões em contrário¹³ e se encontra presente desde a reforma constitucional de 1926 a Constituição de 1891 (artigo 59, I, d), permanecendo com a mesma redação nas subsequentes: 1934 (artigo 76, I, d); 1937 (artigo 101, I, c); 1946 (artigo 101, I, e); 1967 e Emenda nº I, de 1969 (artigo 119, I, d), fato histórico, notadamente de interpretação, da maior relevância.

O eminente e saudoso jurista Pontes de Miranda, desde seus comentários à Constituição de 1934 até e inclusive àqueles à Constituição de 1967, com a Emenda nº I, de 1969, distingue plenamente as expressões causas e conflitos, afirmando que a regra jurídica do então artigo 119, letra “d”, “não é apenas regra jurídica de competência – é de si só, atribuição de direito público constitucional subjetivo às entidades políticas a que se refere.” Logo em seguida, Pontes de Miranda, com sua autoridade, admite expressamente a possibilidade do surgimento de conflitos entre Estados a respeito dos quais não haja surgido ação no sentido material.¹⁴

Colocação semelhante, mas menos profunda, é a de Araújo Castro, que, examinando o artigo análogo ao em estudo na ordem constitucional anterior, exclui somente da competência do Supremo Tribunal Federal decisão dos conflitos em questão exclusivamente políticas,¹⁵ enquanto Carlos Maximiliano indica que

¹³ TORNAGHI, Helio. In *Compêndio de Processo Penal*. Editor José Konfino, 1976, Tomo 1, p. 363. Sergio Demoro Hamilton, no trabalho citado na nota nº 6, entende ter a Constituição regulado a matéria na letra “d”, do artigo 119 da Constituição de 1967/69, correspondente ao artigo 102, I, “f” da Carta Magna atual.

¹⁴ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1934*. Ed. G., p. 652; *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº I de 1969*, Editora Revista dos Tribunais, 2ª Ed., 1970, p. 25/27. Merece transcrição a colocação do eminente Jurista: “As causas, no sentido do art. 119, I, “d” [atual 102, I, “f”], são as ações que se hão de mover por exercer alguma das entidades estatais brasileiras contra outra. Os ‘conflitos’ podem ser de competência ou de outra origem. Não se pode dizer que, comparecendo perante ao Supremo Tribunal Federal, não exerça ‘ação’ a entidade estatal brasileira, que chama a outra a Juízo. Em verdade, o artigo 119, I, letra “d”, cria a ação declarativa específica para os casos de ‘conflito’, a respeito dos quais não haja surgido ação (no sentido material). O artigo 119, I, “d” fala de ‘causas’ e conflitos entre a União e os Estados e Territórios ou entre uns e outros. Não se trata de conflitos de jurisdição entre juizes e tribunais, porque isto é assunto do artigo 119, letra “e”. Os conflitos, no artigo 119, I, “d” são entre entidades estatais brasileiras.”

¹⁵ ARAUJO CASTRO. *A Constituição de 1934*. Ed. Freitas Bastos, 1941, 2ª Edição, p. 238.

“aos simples conflitos aplica-se o processo estabelecido para dirimir os conflitos de jurisdição entre Tribunais”.¹⁶

Não é necessária nenhuma interpretação extensiva ou implícita, lógica ou sistemática, para conferir ao Supremo Tribunal Federal a competência para dirimir conflitos de atribuições entre Estados diversos, logicamente através de seus órgãos, pois é através destes que o Estado atua e somente através deles: o artigo 102, alínea I, letra “f” da Constituição Federal é claro e expresso, como já examinado, ao deferir tal competência ao Supremo.

O próprio bom senso estaria a indicar que os nossos legisladores foram felizes na redação do artigo, procurando conferir ao órgão maior do Poder Judiciário tal missão, notadamente em razão dos predicados da Magistratura com a independência e a imparcialidade própria de suas decisões, os próprios efeitos legais decorrentes de uma decisão judiciária, mesmo no procedimento de conflito de atribuições, notadamente a vinculação e a obrigatoriedade, a falta de que, nos conflitos negativos decididos por autoridade, cuja decisão não tivesse tais efeitos, poderia importar em excluir da apreciação do poder judiciário lesão do direito individual.

Quanto à questão de que a resolução do conflito de atribuições entre órgãos do Ministério Público dos Estados diversos pelo STF determinava a submissão da *opinio delicti* do *Parquet* ao Poder Judiciário, inclusive com a delimitação da imputação, temos que tal fato não ocorre.

Justamente por ser de atribuição o conflito é que sua resolução somente pode abranger a escolha de um dos caminhos preconizados pelas autoridades em conflito. Nestes casos, não pode o Supremo Tribunal Federal inovar, ainda que tenha entendimento diverso quanto às capitulações legais lançadas e geradoras do conflito. Ele tem que escolher entre uma e outra, tal como no julgamento de Embargos Infringentes pelos Tribunais estaduais.

Escolhendo entre uma ou outra tese, a *opinio delicti* permanecerá sempre e necessariamente no âmbito próprio dos Ministérios Públicos em conflito. O Supremo não dirá como tem que ser oferecida a eventual denúncia ou qual a capitulação correta, mas antes chancelará uma das teses que representam *opinio delictis* e imputações de membros do próprio Ministério Público, ainda que de Estados diversos.

Esta a razão maior do cuidado que se deve tomar para não transformar um conflito de atribuições, que tem seu âmbito de julgamento limitado, para conflito de jurisdição ou competência, que permitiria, no exame de toda a matéria, inovação do Tribunal que viesse a proferir tal decisão, notadamente quando a discussão envolve capitulação legal e, portanto, imputação.

Por isso, reputávamos, desde a ordem constitucional anterior, que esse seria o entendimento mais adequado, salvaguardando a autonomia dos Ministérios Públicos estaduais e deferindo, ao órgão de cúpula do Poder Judiciário, a missão de fixar a atribuição para os casos em conflito.

¹⁶ MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, Editora Freitas Bastos, 1948, 4ª Edição, vol. II, p. 328.

4.3. Julgados entre 2016-2020: competência do Procurador-Geral da República

A despeito de considerarmos mais técnico o posicionamento outrora dominante, forçosa a anotação de que a jurisprudência do STF passou por mais uma mudança.

Em 19 de maio de 2016, o Supremo Tribunal Federal alterou seu entendimento acerca da matéria, ao julgar as ações cíveis originárias (ACO) de números 924¹⁷ e 1394.¹⁸

Considerou-se, novamente, que, em verdade, a mera divergência de entendimentos entre órgão do Ministério Público de um ente federativo e do órgão de outro ente não bastaria para caracterizar conflito federativo. Desse modo, o caso não seria de subsunção à regra prevista no artigo 102, I, 'f' da Constituição.

¹⁷ Ementa: CONSTITUCIONAL. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE AGENTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DOS ESTADOS. DIVERGÊNCIA "INTERNA CORPORIS". AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ART. 102, I, f, CF). NÃO CONHECIMENTO. 1. A divergência de entendimento entre órgão do Ministério Público da União e órgão do Ministério Público do Estado sobre a atribuição para investigar possível ilícito de natureza penal ou civil não configura conflito federativo com aptidão suficiente para atrair a competência do Supremo Tribunal Federal de que trata o art. 102, I, f, da Constituição Federal. 2. Tratando-se de divergência interna entre órgãos do Ministério Público, instituição que a Carta da República subordina aos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade (CF, art. 127, parágrafo 1º), cumpre ao próprio Ministério Público identificar e afirmar as atribuições investigativas de cada um dos seus órgãos em face do caso concreto, devendo prevalecer, à luz do princípio federativo, a manifestação do Procurador-Geral da República. 3. Conflito não conhecido. (ACO 1394; Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO; Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI; Tribunal Pleno; julgado em 19/05/2016).

¹⁸ Ementa: CONSTITUCIONAL. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER A TUTELA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DOTADOS DE RELEVÂNCIA SOCIAL. POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO *PARQUET* EM FAVOR DE MUTUÁRIOS EM CONTRATOS DE FINANCIAMENTO PELO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO. QUESTÃO PRELIMINAR. ALCANCE DO ARTIGO 102, INCISO I, ALÍNEA F, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DISPOSITIVO DIRECIONADO PARA ATRIBUIR COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA AO STF EM CASOS DE CONFLITO FEDERATIVO. REVISITAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA ASSENTADA PELA CORTE (ACO 1.109/SP E PET 3.528/BA). MERO CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES QUANTO À ATUAÇÃO ENTRE DIFERENTES ÓRGÃOS MINISTERIAIS DA FEDERAÇÃO. SITUAÇÃO INSTITUCIONAL E NORMATIVA INCAPAZ DE COMPROMETER O PACTO FEDERATIVO AFASTA A RÉGUA QUE ATRIBUI COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA AO STF. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA E REMESSA DOS AUTOS AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (PGR) – (PRECEDENTE FIXADO PELA ACO 1.394/RN). 1. *In casu*: (i) cuida-se de conflito negativo de atribuições entre diferentes órgãos do ministério público para se definir a legitimidade para a instauração de Inquérito Civil em investigação de possível superfaturamento na construção de conjuntos habitacionais no Município de Umuarama/PR e (ii) há suspeita de que construtoras obtiveram, por intermédio da Caixa Econômica Federal, verbas do Sistema Financeiro de Habitação, em valor superior ao necessário para a construção dos conjuntos habitacionais, excesso esse que teria sido repassado aos mutuários da CEF. 2. Em sede preliminar, o tema enseja revisitação da jurisprudência assentada por esta Corte (ACO 1.109/SP e, especificamente, PET 3.528/BA), para não conhecer da presente Ação Cível Originária (ACO). Nesses precedentes, firmou-se o entendimento no sentido de que simples existência de conflito de atribuições entre Ministérios Públicos vinculados a entes federativos diversos não é apta, per se, para promover a configuração de típico conflito federativo, nos termos da alínea f, do Inciso I, do art. 102, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). O caso dos autos remete, conseqüentemente, a mero conflito de atribuições entre órgãos ministeriais vinculados a diferentes entes federativos. 3. Em conclusão, essa situação institucional e normativa é incapaz de comprometer o pacto federativo e, por essa razão, afasta a regra que, em tese, atribui competência originária ao STF. Ademais, em consonância com o entendimento firmado por este Tribunal no julgamento da ACO 1.394/RN, o caso é de não conhecimento da ação cível originária, com a respectiva remessa dos autos ao Procurador-Geral da República para a oportuna resolução do conflito de atribuições. (ACO 924; Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno julgado em 19/05/2016).

Entendeu-se que, historicamente, a Corte tem adotado hermenêutica restritiva para o dispositivo da CF, exceto nessa hipótese de conflitos entre órgãos do MP. Por isso, a maioria entendeu por bem reverter a jurisprudência então dominante.

Ademais, o caso trataria de um conflito entre autoridades administrativas, não se justificando a intervenção judiciária.

Fixou-se, então, o Procurador-Geral da República como competente para dirimir os conflitos. Considerou-se que, pelo artigo 128 da Constituição, o Ministério Público seria um órgão uno, ainda que os membros oficiem em estruturas federativas diversas. Na oportunidade, ele não agiria como chefe do MPU, mas como órgão nacional do MP.

Essa qualidade do PGR como órgão nacional estaria presente em alguns dispositivos constitucionais, segundo o voto do Min. Dias Toffoli, como o que trata de sua legitimidade para propor ADI (CF, art. 103, VI), que cuida de legitimados de âmbito nacional; sua atuação no CNJ (art. 103-B, IX e XI); o incidente de deslocamento de competência por violação aos direitos humanos (art. 109, §5º); a propositura da ação direta de intervenção (art. 34, VI e VII); a presidência do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, I).

Ainda conforme o voto do Ministro Dias Toffoli, o “órgão nacional, portanto, encontra-se em posição conglobante dos Ministérios Público da União e dos estados”. Assim, estaria justificada sua atuação para dirimir os conflitos.

A orientação também foi adotada em outro julgado, reforçando-se a tese fixada.¹⁹ Mesmo assim, não podemos deixar de apontar algumas críticas, que já formulávamos a ela.

Em primeiro lugar, a regra geral, e até por efeito lógico, seria de que o conflito de atribuições deve ser decidido por autoridade hierarquicamente superior no âmbito das autoridades em conflito.²⁰ Caso contrário, isto é, na falta de autoridade superior, tendo em vista a autonomia dos Estados-Membros, princípio constitucional, é que se pensa, inicialmente, procurar solução no Judiciário, dada a sua equidistância das autoridades em conflito, a sua total independência e ainda e principalmente pelo efeito vinculativo e obrigatório que geraria a decisão emanada deste poder.

O Procurador-Geral da República, mesmo no exercício único de *custos legis*, não é autoridade hierarquicamente superior a órgãos do Ministério Público dos demais Estados da Federação.

Não existe dispositivo legal algum que lhe dê autoridade e atribuição para dirimir conflito de atribuições entre órgãos do Ministério Público dos demais Estados.

¹⁹ Ementa: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO APTO A INSTAURAR A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS À PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, PARA AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS. ORIENTAÇÃO FIRMADA PELO PLENÁRIO NO JULGAMENTO DAS AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS 924 E 1.394, BEM ASSIM DAS PETIÇÕES 4.706 E 4.863. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (ACO 2899 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI; Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN; Tribunal Pleno; julgado em 06/02/2017).

²⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Editora Forense, 7ª Edição, 1983, páginas 88/90.

A única relação entre eles seria o fato de o Procurador-Geral da República pertencer também ao Ministério Público, só que no plano federal. Nada mais.

Sequer uma eventual decisão sua nesses casos, pelo ordenamento jurídico posto, teria o condão de vincular e obrigar qualquer das partes em conflito a acatá-la, até mesmo pelo princípio da delegação, privativo dos Procuradores-Gerais em face de seus respectivos e próprios *Parquets*. O Procurador-Geral da República, na realidade, funcionaria, se chamado a dirimir o conflito, como árbitro escolhido pelas partes, só que sem qualquer conotação legal.

Outro aspecto fundamental da hipótese, que voltou a ser desconsiderado na matéria, é de que o conflito se dá entre órgãos autônomos e independentes de dois Estados, o que traz como consectário lógico que o conflito é na realidade entre Estados diversos da Federação.

Esse fato óbvio pode ser ilustrado com o conhecido exemplo do corpo humano: a pessoa, o indivíduo, fala normalmente através de sua boca, órgão de seu corpo. Nunca se ousou falar ou dissociar o órgão do corpo humano, da sua própria pessoa. Quem fala, na realidade, não é o órgão, mas a própria pessoa, o indivíduo.

Esta verdade se aplica com a mesma intensidade quando o Estado, no exercício de sua função específica de exercitar o *jus perseguendi* e o *jus puniendi*, fala através de seu órgão: o Ministério Público. É o próprio Estado que está exercitando este direito. Daí que os conflitos entre membros de Ministérios Públicos de Estados diversos se põem entre os próprios Estados²¹ e possuem estatura suficiente para deflagrar a atuação do STF.

A resolução de conflitos entre Estados diversos, ainda que relacionados com atividade persecutória, não é de atribuição do Procurador-Geral da República.

Adotar solução contrária, além de violar artigos e princípios diversos da Constituição Federal, seja o que determina a plena autonomia dos Estados-Membros, seja o próprio artigo 102, inciso I, letra "f", que comete ao Supremo Tribunal Federal competência para dirimir conflitos entre os Estados, traria os demais inconvenientes anteriormente examinados, notadamente os efeitos não vinculativos e não obrigatórios que uma eventual decisão do Procurador-Geral da República, neste sentido, ocasionaria, em face dos órgãos dos Ministérios Públicos estaduais em conflito.

²¹ Não existe nenhuma novidade nesta nossa colocação que retratar a conhecida "Teoria do Órgão", de aceitação universal e que substituiu as ultrapassadas teorias do mandato e da representação. Veja-se, a propósito, o livro de MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Editora Revista dos Tribunais, 10ª Edição, 1984, p. 40/54, que praticamente esgota o assunto e ainda classifica os membros do Ministério Público como órgãos do Estado, na categoria de agentes políticos.

4.4. Momento atual (desde 2020): competência do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passou, recentemente, por mais uma mudança, conferindo nova orientação a respeito do tema. Ao analisar a Ação Cível Originária nº 843-SP,²² bem como as Petições (Pets) 4981-DF,²³ 5091-DF²⁴ e 5756-SP,²⁵ o Plenário do STF decidiu que cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) solucionar conflitos de atribuições entre os diversos ramos dos Ministérios Públicos. Por maioria de votos, prevaleceu o entendimento de que o CNMP é o órgão mais adequado para decidir.

O conflito que deu origem à ACO nº 843-SP e motivou nova orientação do STF sobre a matéria que envolvia o Ministério Público do Estado de São Paulo e o Ministério Público Federal, estava relacionado com desdobramentos nos campos cível e penal, relativamente à gestão de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

O caso foi distribuído inicialmente ao Min. Marco Aurélio, que, ao analisar a questão, entendeu que a atribuição cabia ao Ministério Público Federal, por envolver o FUNDEF. Sendo assim, solucionou o conflito de atribuições em tal sentido. O Min. Luís Roberto Barroso abriu divergência, encaminhando voto pela incompetência do Tribunal para apreciar a questão, com a subsequente remessa do feito ao Procurador-Geral da República, conforme a própria jurisprudência da corte reconhecia, destacou o Ministro.

²² EMENTA: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DIRIMIR CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS. EXERCÍCIO DO CONTROLE DA LEGALIDADE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. RESPEITO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. CF, ART. 130-A, § 2º, INCISOS I E II. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito de atribuições entre membros de ramos diversos do Ministério Público. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 2. Impossibilidade de encaminhamento do conflito de atribuição para o Procurador-Geral da República, enquanto autoridade competente, pois é parte interessada na solução da demanda administrativa, uma vez que acumula a Chefia do Ministério Público da União com a chefia de um de seus ramos, o Ministério Público Federal, nos termos da LC 75/1993. 3. Os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressalvando-se, porém, que só existem unidade e indivisibilidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo qualquer relação de hierarquia entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, entre o de um Estado e o de outro, ou entre os diversos ramos do Ministério Público da União. 4. EC 45/2004 e interpretação sistemática da Constituição Federal. A solução de conflitos de atribuições entre ramos diversos dos Ministérios Públicos pelo CNMP, nos termos do artigo 130-A, § 2º, e incisos I e II, da Constituição Federal e no exercício do controle da atuação administrativa do *Parquet*, é a mais adequada, pois reforça o mandamento constitucional que lhe atribuiu o controle da legalidade das ações administrativas dos membros e órgãos dos diversos ramos ministeriais, sem ingressar ou ferir a independência funcional. 5. Não conhecimento da Ação Cível Originária e encaminhamento dos autos ao Conselho Nacional do Ministério Público para, nos termos do artigo 130-A, incisos I e II, da Constituição Federal, dirimir o conflito de atribuições. (ACO 843; Relator: Min. MARCO AURÉLIO; Redator do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES; Tribunal Pleno; julgado em 10/06/2020).

²³ (PET 4891/DF; Relator: Min. MARCO AURÉLIO; Redator do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES; Tribunal Pleno; julgado em 16/06/2020).

²⁴ (PET 5091/DF; Relator: Min. MARCO AURÉLIO; Redator do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES; Tribunal Pleno; julgado em 16/06/2020).

²⁵ (PET 5756/SP; Relator: Min. MARCO AURÉLIO; Redator do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES; Tribunal Pleno; julgado em 16/06/2020).

Posteriormente, o Ministro Alexandre de Moraes abriu nova divergência, destacando, inicialmente, as competências originárias reservadas ao STF, como órgão de cúpula do Poder Judiciário. O Ministro entendeu que o caso sob análise não se adequava à previsão específica do art. 102, I, f, da Carta Magna, motivo pelo qual não era possível reconhecer a atuação do Supremo Tribunal Federal para o seu conhecimento.

Destacou, ainda, que discordava do encaminhamento do conflito de atribuição para o Procurador-Geral da República, enquanto autoridade competente, pois também seria parte interessada na solução da demanda administrativa, uma vez que acumula a Chefia do Ministério Público da União com a chefia de um de seus ramos, o Ministério Público Federal, nos termos da LC 75/1993.

De acordo com esses fundamentos, o Ministro Alexandre de Moraes destacou que a interpretação sistemática da Constituição Federal, após a edição da EC 45/2004, “aponta como mais razoável e compatível com a própria estrutura orgânica da Instituição reconhecer no Conselho Nacional do Ministério Público a necessária atribuição para solucionar os conflitos de atribuição entre seus diversos ramos, pois, constitucionalmente, tem a missão precípua de realizar o controle de atuação administrativa e financeira do Ministério Público.”

Assim, votou pelo não conhecimento da ação cível originária, reconhecendo a incompetência da Corte para a apreciação da ação, e pelo encaminhamento dos autos ao Conselho Nacional do Ministério Público para, nos termos do artigo 130-A, § 2º, incisos I e II, da Constituição Federal,²⁶ dirimir o conflito de atribuições.

Por essas razões, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, entendeu não ser da sua competência a resolução do conflito, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Celso de Mello, que entendiam pela competência do STF. Entre os Ministros que entendiam ser o STF incompetente, foi assentado, por maioria, que a competência para dirimir o conflito é do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Nesse sentido, votaram os Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski. Ficaram vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Rosa Weber, que entendiam pela competência do Procurador-Geral da República.

²⁶ Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

(...)

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Por fim, destaca-se que após o julgamento, foram opostos embargos de declaração, que restaram rejeitados, mantendo-se, assim, o novo entendimento firmado pela Corte. O acórdão que rejeitou os embargos de declaração transitou em julgado em 24/02/2021. Deste modo, o entendimento atual do STF sobre a matéria é de que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP dirimir os conflitos de atribuições entre diferentes membros do Ministério Público.

Nessa linha, cumpre destacar, inclusive, que após o novo entendimento fixado pelo STF, foi implementada a Emenda Regimental nº 32, de 10 de março de 2021, que acrescentou novo dispositivo ao Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público.

Agora, o Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público dispõe expressamente sobre o conflito de atribuições em seu Capítulo XVI - DO CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES, no art. 152-A²⁷ e seguintes.

O fato de o CNMP ter competência para realizar o controle da atuação administrativa e financeira do MP, como ressaltado no acórdão do STF, não alcança a prática de atos de natureza processual, como se insere a denúncia, peça inicial da ação penal.

Não se trata de uma disputa de natureza administrativa entre membros de Ministérios Públicos de Estados diversos, pois a denúncia, por óbvio, não tem tal natureza. Repita-se, trata-se de um ato de natureza processual que deflagra a ação penal²⁸ e, portanto, não sujeito ao controle do CNMP.

Não cabe ao STF, com a devida *venia*, conferir competência ao CNMP para a prática de atos não previstos na EC 45/2004, subtraindo a sua própria competência para dirimir conflito de atribuições entre órgãos do Ministério Público de Estados diversos para a prática de atos de natureza processual, prevista, expressamente, no artigo 102, I, letra f, como demonstrado ao longo deste trabalho.

5. Conclusão

O desenvolvimento do trabalho nos permite fixar as seguintes conclusões:

- a) O conflito de atribuições se identifica pelo conteúdo da atividade a ser desenvolvida e ocorrerá sempre que o ato a ser praticado tiver

²⁷ Art. 152-A. Salvo disposição legal em contrário, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público processar e julgar os conflitos de atribuições entre os ramos e as unidades do Ministério Público da União e dos Estados. (Incluído pela Emenda Regimental nº 32, de 10 de março de 2021).

²⁸ Fernando da Costa Tourinho Filho destaca: “a ação penal pública inicia-se, pois, com a denúncia, oferecida pelo órgão do Ministério Público. A denúncia, na técnica processual brasileira, significa a peça inaugural da ação penal, quando promovida pelo Ministério Público. Pouco importa seja a ação penal pública incondicionada ou condicionada. Se o Ministério Público inicia a ação penal, esse ato vestibular, em que se formaliza o direito de ação, recebe, no nosso Direito, o *nomen juris* de denúncia.” (TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal* 1. 23ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 368-369).

natureza não jurisdicional, pouco importando às autoridades em conflito a forma ou o momento de sua prática.

b) É de atribuição o conflito que ocorre entre membros do Ministério Público de Estados diversos para fixar o local onde deva ser oferecida a denúncia, pois o ato tem natureza processual.

c) O conflito de atribuições entre membros do Ministério Público de Estados diversos se põe entre os próprios Estados.

d) A Constituição Federal atribui ao Supremo Tribunal Federal a obrigação de dirimir conflitos de atribuições entre os Estados, nos termos do artigo 102, I, letra "f".