

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.420 MARANHÃO

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI
AUTOR(A/S)(ES) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
MARANHÃO
RÉU(É)(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

DECISÃO: 1. Trata-se de demanda, aqui autuada como Ação Cível Originária – ACO, proposta pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, visando a que o Supremo Tribunal Federal dirima o que denominou de “*Conflito Negativo de Atribuição*” estabelecido em face de Ministério Público Federal, o qual decorre dos seguintes fatos: (a) foi instaurado inquérito civil público no âmbito da Procuradoria da República no Maranhão para apurar supostas irregularidades e desvios de verbas do SUS no Município de São João Batista/MA, apontados em relatório do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS); (b) entendendo não ter atribuição para atuar no caso, o órgão federal determinou a remessa dos autos ao Ministério Público estadual, o qual suscitou o presente conflito de atribuição.

2. Na petição do Ministério Público do Estado do Maranhão são apresentados os seguintes argumentos: (i) é da competência da Justiça Federal processar e julgar caso envolvendo os fatos narrados pelo DENASUS, razão pela qual o Ministério Público Federal possui atribuição para investigá-los; (ii) eventual falta de estrutura organizacional do Ministério Público Federal não é motivo para declinar de suas atribuições.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria-Geral da República, em promoção firmada pelo seu titular (Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros), manifestou-se no sentido da “*atribuição do Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Maranhão para atuar no feito, a fim de que, caso entenda necessário, possa o referido órgão ministerial promover as ações judiciais competentes visando à apuração de responsabilidade dos gestores públicos envolvidos*” (doc. 5 fls.

15/16).

3. São várias as razões que determinam se negue seguimento à presente demanda. Em primeiro lugar, porque não há, no caso, um conflito federativo com estatura minimamente razoável para inaugurar a competência do Supremo Tribunal Federal de que trata o art. 102, I, f, da Constituição. Realmente, conforme a jurisprudência assentada nesta Suprema Corte, não é qualquer conflito entre entes da Federação que autoriza e justifica a intervenção do STF, mas apenas aqueles conflitos federativos que (a) ultrapassam os limites subjetivos dos órgãos envolvidos e que (b) possuam potencialidade suficiente para afetar os demais entes e até mesmo o pacto federativo. A jurisprudência do STF, como assinalou o Ministro Celso de Melo em seu voto na ACO 597-3 (DJ de 10.08.2006), deu alcance limitado àquela norma de competência:

“(...) não é qualquer causa que legitima a invocação do preceito constitucional referido, mas, exclusivamente, aquelas controvérsias de que possam derivar situações caracterizadoras de conflito federativo (RTJ 132/109 - RTJ 132/120). Esse entendimento jurisprudencial evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política restringe-se, tão-somente, àqueles litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. (...) O alcance da regra de competência originária em questão (CF, art. 102, I, “f”) foi claramente exposto pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que, ao julgar a ACO 417/PA, destacou a “ratio” subjacente à norma constitucional em questão, assinalando-lhe o caráter de absoluta excepcionalidade: ‘(...) a jurisprudência da Corte traduz uma audaciosa redução do alcance literal da alínea questionada da sua competência original: cuida-se, porém, de redução teleológica e sistematicamente bem fundamentada, tão-manifesta, em causas como esta, se mostra a ausência dos fatores determinantes da excepcional competência originária do S.T.F. para o deslinde jurisdicional dos conflitos federativos.’ (RTJ 133/1059-106)”.

No mesmo sentido: ACO 1295-AgR-segundo/SP, Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14/10/2010, DJe de 02/12/2010; ACO 1048 QO/RS, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30/08/2007, DJe de 31/10/2007; RE 664206 AgR/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 11/12/2012, DJe de 06/02/2013.

Ora, aqui o que há é mera divergência de entendimento a respeito da definição do órgão do Ministério Público que deve *investigar* um determinado fato possivelmente ilícito. Trata-se, portanto, de divergência estabelecida *interna corporis*, numa instituição que a Carta da República subordina aos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade (CF, art. 127, parágrafo 1º). Divergência dessa natureza não se qualifica, portanto, como conflito federativo apto a atrair a incidência do art. 102, I, *f*, da Constituição.

4. Ademais, a solução da divergência interna noticiada na demanda supõe, necessariamente, um juízo de valor sobre o resultado da própria investigação a ser promovida e uma avaliação e tomada de posição sobre as providências judiciais ou extrajudiciais cabíveis, juízo esse inserido no âmbito do típico exercício das funções institucionais do Ministério Público, insuscetível de delegação ao Judiciário. Considerar essa divergência um conflito federativo significaria, por igual razão, atribuir essa mesma natureza à divergência, que certamente poderia ocorrer, entre órgãos das polícias judiciárias federais e estaduais para apuração desse mesmo fato. A exemplo do que ocorre no âmbito da polícia judiciária, cumpre ao próprio Ministério Público, e não ao Judiciário, identificar e afirmar ou não, as atribuições investigativas de cada um dos seus órgãos em face de um fato concreto.

5. Realmente, qualquer investigação sobre ocorrência de ilícito, promovida pelo Ministério Público ou por autoridade policial, pode, em tese, conduzir a um de dois resultados: (a) não ficar apurada qualquer irregularidade, ou (b) ficar demonstrada a existência de conduta irregular, com elementos suficientes de sua autoria e materialidade.

Nessa segunda hipótese, várias alternativas podem ocorrer, em tese: (a) a autoria pode ser atribuída a pessoa ou entidade particular, ou a servidor público federal, ou estadual, ou municipal, ou de mais de um, de entes federativos diferentes, e assim por diante; e (b) quanto à materialidade, a irregularidade pode ter comprometido patrimônio ou interesse ou serviço de entidade federal, ou de entidade estadual ou municipal, ou de mais de uma dessas entidades, e assim por diante.

A partir do *resultado da investigação* é que o Ministério Público, no exercício da sua função institucional de *dominus litis*, tanto da ação penal, quanto da ação civil pública para tutela do patrimônio público (CF, art. 129, I e III), terá elementos probatórios que lhe permitirão avaliar se promove ou não alguma ação judicial, e em caso positivo, se ação penal ou ação civil, ou ambas, indicando e identificando, em cada caso, os termos da sua propositura, os demandados, os fundamentos da demanda e o pedido correspondente. Somente depois de efetivamente tomadas essas providências – que, convém enfatizar, se inserem no âmbito exclusivo e indelegável do juízo e da iniciativa do Ministério Público – é que será possível, se for o caso, 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.

6. Bem se vê, portanto, que não se pode confundir (a) a atribuição de determinado órgão do Ministério Público para promover determinada ação civil ou penal a partir do resultado de um procedimento investigatório já concluído, com (b) a atribuição para promover a própria investigação, cujo resultado, para esse efeito, certamente não pode ser antecipado (se pudesse sê-lo, a investigação já estaria concluída!). Também não se pode confundir a (a) atribuição do Ministério Público para promover determinada investigação, com (b) a definição do órgão judiciário competente para uma futura e incerta ação civil ou penal que poderá vir a ser proposta, em face do que resultar do procedimento investigatório. Essa definição, da competência judiciária para processar e

julgar a causa, dependerá, como afirmado, de uma prévia iniciativa – da alçada exclusiva e indelegável do Ministério Público, logicamente insuscetível de prévio controle jurisdicional de promover ou não uma demanda, e, em caso positivo, de definir os seus termos, as partes, os fundamentos e o pedido.

7. Resulta evidenciado, conseqüentemente, não ser apropriada a intervenção do Judiciário em controvérsia estabelecida entre dois órgãos do âmbito do Ministério Público para definir qual deles tem *atribuição para investigar determinado fato*. Não se trata, fique bem claro, de saber qual deles tem atribuição de promover uma determinada demanda judicial (que, como se disse, não se pode saber se existirá ou não, e qual será, pois isso depende do resultado do procedimento investigatório). Não se trata, menos ainda, de resolver conflito de competência entre órgão judiciário estadual ou federal para julgar essa futura causa, já que isso, além de ser atribuição do STJ (CF, art. 105, I, *d*), vai depender da existência de uma causa efetivamente proposta e dos termos em que foi proposta, o que, também já foi afirmado, depende de um juízo de alçada exclusiva e indelegável do Ministério Público, insuscetível de prévio controle, muito menos de determinação ou mesmo de insinuação pelo Poder Judiciário, que, se o fizesse, estaria pondo em risco a sua própria imparcialidade. O que se tem aqui é mera divergência entre dois agentes do Ministério Público sobre a condução das investigações a serem promovidas ante a notícia de ocorrência de um determinado fato potencialmente ilícito. Alçar essa questão ao exame do Plenário do Supremo Tribunal Federal é menosprezar, não apenas as funções da Suprema Corte, mas a própria eficiência do Ministério Público. Não se pode imaginar que uma instituição tão importante e com tão altas funções institucionais como é o Ministério Público, órgão subordinado aos princípios da unidade e da indivisibilidade, não esteja habilitada a resolver internamente um mero conflito de entendimento entre dois de seus integrantes.

8. E há um modo natural, à luz do princípio federativo, de solução

dessa espécie de divergência. É que, como ocorre de um modo geral em Estados de conformação federativa, a repartição das competências legislativas, administrativas e jurisdicionais se dá, em regra, mediante indicação do âmbito competencial da União (e, se for o caso, também dos Municípios), permanecendo com os Estados a matéria residual. Por outro lado, é da natureza do federalismo a supremacia da União sobre os Estados-membros, supremacia que se manifesta inclusive pela obrigatoriedade de respeito às competências dos órgãos da União sobre o dos Estados. Decorre, ainda, do princípio federativo, que aos órgãos da União cumpre definir e exercitar as atribuições que considerar próprias, as quais, uma vez afirmadas, não ficam subordinadas a deliberações em sentido contrário partidas de órgão estadual ou municipal. É por isso, aliás, que, no âmbito da competência jurisdicional, embora não haja propriamente uma hierarquia entre juiz federal e juiz de direito, compete exclusivamente àquele decidir a respeito da existência ou não de interesse federal em determinada causa, decisão essa que não fica sujeita a controle, nem mesmo por via de instauração de conflito de competência, por parte da Justiça Estadual. Nesse sentido é a Súmula 150/STJ. *Mutatis mutandis*, esse entendimento deve orientar as relações entre Ministério Público da União e dos Estados: embora não haja, entre eles, uma relação de natureza hierárquica, é certo que o juízo sobre as atribuições do Ministério Público da União é desse órgão, não cabendo a órgão estadual qualquer controle a respeito. Assim, 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, cumpre ao Ministério Público da União promover o arquivamento ou, se entender cabível, encaminhar o processo ao Ministério Público Estadual. Caso também o Ministério Público do Estado entender que não há razão ou fundamento para investigar ilícito no âmbito de 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 ou competência

a órgão da União.

9. No caso específico, o Ministério Público Federal, julgando-se sem atribuição, remeteu o processo ao Ministério Público Estadual, que suscitou o presente conflito de atribuição. Aqui, a Procuradoria-Geral da República, em manifestação da sua autoridade maior, reconheceu ser atribuição do Ministério Público Federal atuar no caso. Ora, essa manifestação é por si só suficiente para, à luz do princípio federativo, definir como de sua atribuição as medidas investigatórias que o caso reclama. Portanto, se conflito havia, a essa altura ele já não mais subsiste, muito menos com o quilate de relevante conflito federativo a ser dirimido pelo Supremo Tribunal Federal.

10. Ante o exposto, nego seguimento ao pedido, determinando a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República, para que determine o seu encaminhamento interno ao órgão que, segundo entendeu, é o competente.

Comunique-se. Intime-se.

Brasília, 7 de outubro de 2015.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Relator

Documento assinado digitalmente