



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 184945/2015 - ASJCRIM/SAJ/PGR

**Ação Cível Originária nº 2739/RJ**

Relator: **Ministro Celso de Mello**  
Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro  
Réu: Ministério Público do Estado de São Paulo

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

1. O conhecido “golpe do falso sequestro” configura crime de extorsão, de natureza formal, que se consuma no local em que a vítima se encontrava e em que, agindo sob grave ameaça feita pelo interlocutor, realiza os depósitos exigidos a título de “resgate”.
2. Manifestação pela atribuição do Procurador-Geral da República para dirimir conflitos de atribuição entre órgãos do *Parquet*.

O Procurador-Geral da República vem, em atenção ao despacho de fl. 49, manifestar-se manifesta nos seguintes termos.

**I - Relatório**

Trata-se de conflito negativo de atribuições suscitado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Ministério Público do Estado de São Paulo, referente a investigação

sobre conduta criminosa conhecida como “golpe do falso sequestro”.

A vítima noticiou haver recebido, em 23 de abril de 2012, no Município de Cotia/SP, um telefonema no qual uma mulher, aos prantos, identificava-se como sua filha, dizendo estar em poder de sequestradores. Em seguida, um homem assumiu a ligação, exigindo um depósito de R\$ 30 mil para liberar a pretensa filha da vítima. Após negociação, atemorizada, a vítima fez um depósito inicial de R\$ 990,00 na conta bancária indicada pelo interlocutor, comprometendo-se a providenciar o restante do valor exigido (fls. 3/4, 11/12).

Antes, porém, de efetuar novos depósitos, a vítima, com a ajuda da polícia, constatou a farsa, restando esclarecido que em momento algum sua filha esteve em poder de “sequestradores”.

No curso do inquérito foram obtidos os dados do titular da conta bancária na qual fora efetuado o depósito, e do titular da linha de onde partira a chamada recebida pela vítima (fls. 15/16). Constatou-se, então, que a agência bancária estava situada em Nova Iguaçu/RJ, e que o titular da linha também residia naquele Estado.

A seguir, o Ministério Público do Estado de São Paulo, entendendo ser a hipótese de crime de estelionato, e considerando os dados obtidos a partir dos afastamentos de sigilo, requereu a

remessa dos autos ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (fls. 24/25).

O Juízo da Vara Criminal de Cotia, por sua vez, consignou que *“tendo em vista que os fatos ocorreram no município de Iguaçu/RJ, redistribuam-se os presentes autos àquela Comarca, com fundamento no artigo 70 do Código de Processo Penal”*(fl. 26).

Em contato com os autos, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro sustentou que a conduta narrada amoldar-se-ia, na verdade, ao tipo de extorsão, e não ao de estelionato. Ponderando ser o crime de natureza formal, com consumação no momento em que o agente pratica a conduta núcleo do tipo, concluiu que a atribuição para acompanhar a apuração haveria de ser do Ministério Público do Estado de São Paulo. (fls. 35/39). Assim, foi suscitado o presente conflito de atribuições, com encaminhamento dos autos ao STF, para apreciação da controvérsia (fls. 41/46).

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República, nos termos do despacho de fl. 49.

## **II - Fundamentos**

### **II.I - Preliminar**

O Ministro Teori Zavascki decidiu, na ACO 2079/MT, não ser apropriada a intervenção do Poder Judiciário em controvérsia estabelecida entre dois órgãos do Ministério Público para definir

qual deles tem atribuição para investigar determinado fato. Os fundamentos foram os seguintes:

- i) inexistência de conflito federativo com estatura minimamente razoável para ensejar a competência do Supremo Tribunal Federal de que trata o art. 102, I, *f*, da Constituição da República;
- ii) caráter intrainstitucional (*interna corporis*) da divergência;
- iii) descabimento de intervenção do Poder Judiciário, que não pode exercer prévio controle jurisdicional sobre a promoção de uma demanda;
- iv) alçar a questão ao exame do Supremo Tribunal Federal menospreza não apenas as funções da Suprema Corte mas a própria eficiência do Ministério Público;
- v) não se pode cogitar de que uma instituição tão importante e com tão altas funções institucionais não esteja habilitada a resolver internamente mero conflito de entendimento entre dois de seus integrantes;
- vi) é da natureza do federalismo a supremacia da União sobre os Estados-membros, cabendo ao Ministério Público da União, na figura de sua autoridade maior, afirmar sua atribuição, promover o arquivamento ou, se entender cabível, encaminhar o processo ao Ministério Público Estadual.

Segue a íntegra da decisão:

1. Trata-se de demanda, aqui autuada como Ação Cível Originária -ACO, proposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso visando a que o Supremo Tribunal Federal dirima o que denominou de “conflito de atribuições” estabelecido em face de Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Estado no Município de Sinop/MT), conflito esse surgido em procedimento instaurado com o objetivo de investigar a suposta prática do crime de utilização de moeda falsa (art. 289, § 1º, do Código Penal). Dito conflito surgiu porque o Ministério Público Federal determinou a remessa do procedimento investigatório ao Ministério Público estadual demandante, com base nos seguintes fundamentos:

“(...) O Superior Tribunal de Justiça assentou o entendimento de que a falsificação grosseira, que corresponde àquela incapaz de enganar o homem médio, afasta a tipicidade da conduta, porquanto não apresenta lesão à fé pública.

Entretanto, vê-se a possibilidade de restar configurado o crime de estelionato, uma vez presente o meio ardis e o dolo em obter a vantagem econômica indevida (...).”

2. Na petição formulada ao Supremo Tribunal Federal, o demandante alega não ser de sua atribuição – e sim do órgão do Ministério Público Federal - atuar no procedimento instaurado pela autoridade policial, eis que “os elementos colhidos pela autoridade policial, aliado a uma análise das próprias cédulas falsificadas, revelam que, diferentemente do alegado pelo MPF, não se trata de uma falsificação grosseira”, considerando que “as cédulas foram repassadas em cinco estabelecimentos comerciais, em plena luz do dia, sem que ninguém tivesse percebido a falsificação”.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria-Geral da República, em promoção firmada pelo seu titular (Procurador-Geral da República Roberto Monteiro Gurgel Santos), ma-

nifestou-se “pelo reconhecimento da atribuição do Ministério Público Federal” (fls. 131).

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 pre ceito 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-sómente, 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 originária: cuida-se, porém, de redução teleológica e sistematicamente bem fundamentada, tão-manifesta, em causas como esta, se mostra a ausência dos fatores determi

nantes 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. Ademais, foge de toda a ra-

zoabilidade delegar ao Supremo Tribunal Federal a definição de qual órgão do Ministério Público ou da polícia judiciária tem atribuição para atuar numa investigação para apurar se “*a falsificação que recai sobre as notas é suscetível de ludibriar [ou não] as pessoas em geral*” (fls. 130).

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. 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.”

No mesmo sentido, ACO nº 1.585/RJ e ACO nº 1.642/MG, de mesma relatoria.

Na linha desse entendimento, o Procurador-Geral da República requer o reconhecimento de sua atribuição para dirimir o conflito de atribuição entre órgãos do *Parquet*.

## **II.2. Mérito.**

Na hipótese dos autos, assiste razão ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

No crime de extorsão, a vítima não age iludida, pois sua conduta é motivada pelo constrangimento ao qual é submetida, de modo que a entrega do bem ocorre de forma involuntária, pois em razão de uma grave ameaça.

Trata-se de crime formal, que não exige a lesão ao patrimônio da vítima para a sua consumação. Segundo Guilherme de Souza Nucci, são três os estágios para o cometimento da extorsão:

1º) o agente constrange a vítima, valendo-se de violência ou grave ameaça; 2º) a vítima age, por conta disso, fazendo, tolerando que se faça ou deixando de fazer alguma coisa; 3º) o agente obtém a vantagem econômica almejada. **Este último estágio é apenas configurador do seu objetivo ('com o intuito de...'), não sendo necessário estar presente para concretizar a extorsão<sup>1</sup>.**

No caso sob exame, verifica-se que o constrangimento ocorreu na cidade de Cotia/SP, local em que a vítima da extorsão se encontrava e no qual, agindo sob grave ameaça feita pelo interlocutor, realizou os depósitos que lhe foram exigidos a título de “resgate”. Nesse sentido já se manifestou o Plenário da Suprema Corte, ao julgar, em 11/9/2008, a ACO 889/RJ, de relatoria da Ministra Ellen Gracie:

DIREITO PROCESSUAL PENAL. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. CARACTERIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA DO STF. LOCAL DA CONSUMAÇÃO DO CRIME. POSSÍVEL PRÁTICA DE EXTORSÃO (E

---

1 NUCCI, Guilherme de Souza. Código Penal Comentado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 696.

NÃO DE ESTELIONATO). ART. 102, I, f, CF. ART. 70, CPP. 1. 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. 2. O conflito negativo de atribuição se instaurou entre Ministérios Públicos de Estados-membros diversos. 3. Com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição da República, 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 Supremo Tribunal Federal para julgar conflito entre órgãos de Estados-membros diversos. 4. 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 Ministério Público do Estado de São Paulo. 5. Conflito de atribuições conhecido, com declaração de atribuição ao órgão de atuação do Ministério Público onde houve a consumação do crime de extorsão.

Dessa forma, o Juízo competente para processar e julgar eventual ação penal é o da Comarca de Cotia/SP, do que decorre a atribuição do órgão do Ministério Público do Estado de São Paulo ali atuante para officiar no feito.

### **III - Conclusão**

Ante o exposto, o Procurador-Geral da República requer:

- a) seja reconhecida sua atribuição para dirimir o presente conflito negativo de atribuição;
- b) superada a preliminar, que seja reconhecida a atribuição do Ministério Público do Estado de São Paulo, para onde os autos devem ser encaminhados.

Brasília (DF), 9 de setembro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros  
Procurador-Geral da República

ANFL/MAM