

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE ESTADOS DIVERSOS

JUIZO DE DIREITO DA COMARCA DE ANGRA DOS REIS INQUÉRITO POLICIAL N.º 3.788/87

MM. Dr. Juiz,

Trata-se de inquérito policial instaurado por Portaria da Autoridade Policial da cidade de Caraguatatuba - São Paulo, em que foi indiciado *Carlos Alberto Nogueira* como incurso nas penas do artigo 180, *Caput*, do Código Penal.

Consta do incluso procedimento investigatório que a autoridade policial de *Caraguatatuba*, em ronda normal pela cidade, visando à localização de veículos furtados e atravessados no Litoral Norte daquele Estado e Vale do Paraíba, pela "organização" chefiada pelo delinqüente *Sérgio de Almeida* e *Márcio Donizette Lemos dos Santos*, conhecidos meliantes daquela Comarca, abordou o veículo *Chevrolet*, modelo *Monza*, ano 1985, cor cinza metálico, ostentando placa EN 2.170/Taubaté, conduzido pelo retrocitado indiciado, oportunidade em que, examinando a documentação do veículo, constataram os policiais tratar-se de documentos "frios", uma vez que firmados por funcionários fictícios de Delegacias e Ciretrans, conforme já anteriormente verificado em documentações apreendidas de outros veículos furtados ou roubados.

Ouvido o indiciado, afirmou este que havia adquirido o veículo por intermédio do advogado *Márcio Antonio do Nascimento*, na cidade paulista de *Jacareí* através de troca em um veículo VW — *Santana* e mais Cz\$ 17.000,00 (dezesete mil cruzados), alegando ainda que o referido veículo *Monza* havia sido furtado nesta Comarca de Angra dos Reis por um cliente daquele advogado, de nome *Márcio Donizette*.

Apurou-se ainda, que o veículo VW - *Santana* que o indiciado dera em troca do *Chevrolet—Monza*, na cidade de *Jacareí-SP*, também era de proveniência ilícita, uma vez que tendo sido por ele locado em *Belo Horizonte-MG*, registrara na cidade mineira de *Igaratá*, falsa ocorrência de roubo do mesmo. Após tal expediente, logrando obter a inversão da posse do veículo, dirigiu-se para *São Paulo*, onde, em *Jacareí*, procedeu à empreitada acima narrada. Para apuração dos fatos relativos a este veículo VW - *Santana*, informa o incluso inquérito, a autoridade policial de *Caraguatatuba* determinou a instauração de outro procedimento investigatório.

Entendemos perfeitamente correta a atitude daquela autoridade policial, uma vez que o crime praticado em *Minas Gerais*, a princípio, de *apropriação indébita*, teria se consumado naquele Estado, no momento em que o ora indiciado, através da comunicação falsa do crime de roubo em *Igaratá*, logrou inverter a posse da coisa, dispondo da mesma como própria. Nesse sentido, a troca por ele realizada em *Jacareí-SP*, quanto ao veículo VW—*Santana* — objeto daquela *apropriação indébita* — nada mais seria do que seu exaurimento.

Contudo, ao adquirir o veículo *Monza*, ciente de sua proveniência ilícita, incidiu o indiciado no tipo penal descrito no *caput* do artigo 180 do Cód. Penal.

Distintos e independentes, pois, os fatos: a *apropriação indébita*, em tese, do veículo VW—*Santana* consumada em *Minas Gerais*, e a *receptação* do *Monza*, consumada em *Jacareí-SP*.

Desta forma, ao constatar que a *receptação* teria se consumado na Comarca de *Jacareí*, a D. Autoridade Policial de *Caraguatatuba*, ao instaurar o presente in-

quérito policial providenciou algumas diligências, determinando, desde logo, a remessa dos autos à *DEPOL de Jacareí* - fls. 04.

Procedidas as aludidas diligências, foram os autos ao Juízo daquela Comarca de *Caraguatatuba*, oportunidade em que o M.D. Representante do Ministério Público requereu sua remessa à autoridade policial de *Jacareí*, endossando o despacho do Dr. Delegado local.

Sucedo, contudo, que o Órgão de atuação do Ministério Público com atribuição perante o Juízo da Comarca de *Jacareí*, ao receber os autos, entendeu por bem requerer sua remessa a esta Comarca de *Angra dos Reis* uma vez que aqui havia se consumado o furto (ou roubo) do veículo *Chevrolet—Monza*, invocando as regras dos artigos 70 e 78, II, letra a, ambos do Cód. Processo Penal, consoante promoção de fls. 35 verso.

Entretanto, quanto à empreitada criminosa levada a efeito em *Jacareí - SP*, cumpre ressaltar que, em tese, teríamos outro crime de receptação, praticado, desta feita, pelo advogado *Márcio Antonio do Nascimento*, ao receber de seu cliente *Márcio Donizette* o veículo *Monza*, ciente de sua proveniência ilícita.

Conquanto, no passado, pôs-se em dúvida a possibilidade da receptação de receptação, hoje, tal entendimento encontra-se com total amparo quer doutrinário, quer jurisprudencial, exigindo-se, apenas, que a coisa adquirida ou recebida conserve sempre o seu caráter delituoso.

No caso em tela, temos que a *res* — o veículo *Chevrolet - Monza* — foi furtada em *Angra dos Reis - RJ*, levada a *Jacareí - SP*, onde foi recebida por *Márcio Antonio* e, após, adquirida por *Carlos Alberto*. Depreende-se das declarações prestadas pelo indiciado *Carlos Alberto* — fls. 12/12 v.º — que tinha ele pleno conhecimento da proveniência ilícita do veículo que adquiriu, bem como também o tinha o indigitado advogado *Marcio Antonio*, o qual, inclusive, seria o intermediário do "caranguejeiro" *Marcio Donizette*, e com quem já havia feito outros "negócios" envolvendo veículos subtraídos.

Quanto ao furto ocorrido nesta Comarca de *Angra dos Reis*, nada logrou apurar a D. Autoridade Policial local, havendo, tão-somente, a alusão, nas peças remetidas pela autoridade paulista, de que seu autor seria *Marcio Donizette Lemos dos Santos*, residente na cidade paulista de *Jacareí*.

Inquestionável é que, na forma do artigo 76, inciso III, do Cód. Proc. Penal, temos, no presente caso, uma *conexão processual* (ou instrumental ou probatória), a ensejar a unidade de processo e julgamento, haja vista a mesma configurar-se sempre que a prova de um delito possa influenciar na instrução probatória de outro.

Nos atendo, tão-somente, ao entendimento determinante da ilustre colega paulista, que oficiou a fls. 35vº, *data maxima venia*, entendemos que incide em dois pequenos equívocos.

Em primeiro lugar, o crime praticado nesta Comarca, *Furto*, é apenado de forma idêntica à *Receptação*, ocorrida naquela Comarca de *Jacareí*.

Em segundo lugar, s.m.j., entendemos ter havido, em tese, duas receptações consumadas naquela Comarca, conforme acima descrito: a primeira por parte do advogado *Márcio Antonio* ao receber de seu cliente *Marcio Donizette* o veículo *Monza*, ciente de sua proveniência ilícita, e a segunda, por parte do indiciado *Carlos Alberto* ao adquirir tal veículo também com pleno conhecimento de sua origem criminosa.

Assim, e considerando-se que para os crimes de furto e receptação prevê o legislador penas idênticas, é de se aplicar, *in casu*, a regra do artigo 78, inciso II, letra b do Estatuto Processual Penal, segundo a qual na determinação da competência por conexão, no concurso de jurisdições da mesma categoria, prevalecerá a do lugar em que houver ocorrido o maior número de infrações, se as respectivas penas forem de igual gravidade.

Nesse entendimento, a *atribuição* para formação da *opinio delicti* no presente inquérito policial é do Órgão de atuação do Ministério Público junto ao Juízo da Comarca de Jacareí - São Paulo.

Desta forma, pelo exposto, e considerando-se que a nobre colega paulista entendeu não ter atribuições para exercer suas funções neste feito, suscitamos o presente *Conflito Negativo de Atribuições*.

Quanto à Natureza do Conflito

Tendo em vista não ser a questão pacífica, quer em sede doutrinária quer em sede jurisprudencial, cumpre-nos tecer breves considerações sobre a profunda distinção existente entre o conflito de atribuições e o conflito de jurisdição ou competência.

Entre os autores que admitem tal distinção, não há homogeneidade quanto ao critério distintivo, variando este entre a natureza das autoridades em conflito, sua forma, ou ainda, o momento da prática do ato.

Em estudo realizado pelo Prof. Paulo Cezar Pinheiro Carneiro — um dos grandes expoentes do Ministério Público fluminense — intitulado *Conflito de Atribuições entre Membros do Ministério Público de Estados diversos*, recentemente publicado em *Temas Atuais de Direito*, Ed. Liber Juris, 1986, pág. 51, encontramos o critério diferenciador de maior clareza e precisão, levando-nos a identificar a natureza dos conflitos de maneira simples e concisa, sem medo de errar.

Afirma o autor que o ponto fundamental consiste em precisar a *Natureza do Ato a ser Praticado*, independentemente de por qual autoridade ou em que momento processual. Desta forma, enquanto o conflito de atribuições tem por finalidade o controle da atribuição de determinado órgão ou autoridade para a prática de certos atos de natureza não jurisdicional, ou seja, *administrativa*, o conflito de competência visa o controle da competência de um dos órgãos para a prática dos atos essencialmente *jurisdicionais*.

O essencial, portanto, é saber a *Natureza do Ato* do qual se cogita: se de natureza administrativa, teremos conflito de atribuições; se de natureza jurisdicional, teremos conflito de competência.

No caso em tela, temos um inquérito policial e, naturalmente, o ato a ser praticado é, sem dúvida, a formação da *opinio delicti* por parte do Ministério Público, o qual detém o *ius perseguendi*, quer através do representante do *Parquet* de São Paulo, quer através deste, que ora subscreve. Não é outro o fim do presente inquérito policial, o qual caracteriza uma fase pré-processual, onde, excetuando eventual medida cautelar não há qualquer atividade de natureza jurisdicional.

Nem de outra forma poderia ser. Trata-se, repita-se, de inquérito policial, procedimento *administrativo*, de caráter instrumental, preparatório, pois, da ação penal.

Convém, aqui, destacar o consagrado princípio do *ne procedat iudex ex-officio*, aliado àquele do *nemo iudex sine actore*, uma vez que a Jurisdição, ativi-

dade essencialmente *inerte*, atua apenas quando provocada pelas partes, através da ação. A ação, assim, é *conditio sine qua non* do exercício da jurisdição. A ação é o direito do Estado-Administração de pedir ao Estado-Juiz a aplicação da Lei. A Jurisdição só se move mediante este impulso: da ação. E a ação penal inicia-se com a denúncia — art. 24 do C.P.P. — originando-se ela da *opinio delicti* do Ministério Público.

Nesse entendimento inaceitável falar em *ato jurisdicional* em fase anterior à própria ação, ou seja, no procedimento investigatório do inquérito policial. Os atos praticados nesta fase, inquestionavelmente, são atos administrativos, enquanto, alguns deles, provenientes de autoridades judiciárias. Impõe-se a distinção entre ato judicial de conteúdo administrativo e ato judicial de conteúdo jurisdicional. No inquérito policial há atos judiciais, como por exemplo, aqueles que determinam a devolução dos autos à DEPOL de origem a fim de que a Autoridade Policial proceda a diligências imprescindíveis ao oferecimento da denúncia, requeridas pelo Ministério Público. Tais atos, entretanto, são meramente administrativos, de impulso daquele procedimento. E tanto tal é verdade que, em posição pacífica na jurisprudência de nossos tribunais, não pode o Juiz indeferir tal requerimento. Ademais, como brilhantemente salientou o renomado Prof. *Paulo Cezar Pinheiro Carneiro* na obra retrocitada, se os Ministérios Públicos, a nível nacional, tivessem suas próprias e respectivas Secretarias, na fase pré-processual não haveria necessidade, como ocorre hoje, de solicitar ao Juiz a remessa dos autos do inquérito à própria delegacia ou mesmo 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.

Outrossim, no presente inquérito policial, diante do requerimento do Órgão de atuação do Ministério Público de *Jacarei - SP* no sentido de que fossem remetidos os autos a esta Comarca de *Angra dos Reis, o MM. Dr. Juiz daquela Comarca*, limitou-se apenas a determinar tal remessa — fls. 38 —, eximindo-se de apreciar o mérito da questão.

Por diversas vezes analisada a questão por nossa Suprema Corte, entendeu-se, não obstante em fase pré-processual, tratar-se de conflito de jurisdição, e não de atribuições, uma vez que os Juízos, junto aos quais atuam os Órgãos do Ministério Público que se afirmaram sem atribuição para o feito, *acolhem* tais manifestações do Ministério Público, dando-se por incompetentes para o futuro e eventual processo-crime.

Conquanto, conforme acima evidenciado, não haja na fase administrativa do inquérito policial, à exceção de eventual medida cautelar, ato de natureza jurisdicional, entendeu a Suprema Corte, que quando o Magistrado, a despeito de tratar-se de atribuição do órgão do Ministério Público, afere de sua competência, firma-se o conflito de jurisdição — Conflitos de Atribuições n.º 9; 6.317; 25; 26 e 27.

Novamente, por oportuno destacar a posição do Prof. *Paulo Cezar Pinheiro Carneiro*, o qual, após analisar clara e profundamente a questão, combatendo, inclusive, tais julgados do Supremo Tribunal Federal, acaba por afirmar, *in verbis*:

"A se aceitar o fato como conflito de competência estaríamos admitindo sua ocorrência entre órgãos não judiciais para a prática de ato de natureza não jurisdicional (qual seja, a formação da opinio delicti por parte do órgão do Ministério Público) colocando por terra toda e qualquer formulação conceitual do tema, inclusive aquela que parte das próprias autoridades em conflito."

Destarte, no caso em tela, contudo, há sutil distinção de tais julgados da Suprema Corte, uma vez que não temos um pronunciamento judicial sobre a competência do Juízo de *Jacareí*, posto que aquele Magistrado, repita-se, limitou-se a determinar a remessa dos autos a esta Comarca, sem adentrar no mérito do requerido, não apreciando, portanto, a questão da sua própria competência. Em sendo assim, não há como deixar de acolher a natureza administrativa do presente conflito.

Solução do Conflito Suscitado

Conquanto cause estranheza, posto que situações análogas, dúvidas não há, quer em sede doutrinária, quer em sede jurisprudencial, de que o conflito entre membros do Ministério Público de um mesmo Estado seja de *atribuições*, a ser dirimido pelo Procurador-Geral da Justiça. Tal situação, inclusive, é prevista por nossa Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro — LC n.º 28/82, artigo 10, inciso XXIII.

Não obstante, quando temos caracterizado um conflito, como no caso em foco, a polêmica se instala. Em primeiro lugar, pela própria natureza do conflito, ainda hoje entendido por muitos como conflito de competência. Em segundo lugar, pelo fato do Ministério Público seguir as linhas da Federação, estando constituído um Ministério Público Federal, da União, com total independência, e um Ministério Público Estadual, sem qualquer ligação com o primeiro, a não ser mera identidade de funções. Em terceiro lugar, por não estar prevista, quer na Constituição, quer em Leis Ordinárias, a hipótese de tal conflito e sua solução.

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento que, por se tratar de conflito de competência, conforme acima descrito, cabe ao Tribunal Federal de Recursos solucioná-lo, incorrendo, pois, *data venia*, no equívoco da não distinção entre a natureza dos dois conflitos.

Ressalte-se, ainda, o perigo de se 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*.

Para aqueles que fazem a necessária distinção, as soluções também são diversas. Há quem entenda que a solução deve ser dada pelo Tribunal Federal de Recursos por uma questão de analogia. Há quem entenda que cabe ao Procurador-Geral da República tal solução, pois esse seria o exponencial maior do Ministério Público, apesar da total desvinculação.

Contudo, ao Tribunal Federal de Recursos não pode caber a solução deste conflito. Sua competência está delimitada expressa e exaustivamente no artigo 122 da Constituição Federal, sendo que nas hipóteses ali elencadas não há qualquer previsão sobre a solução de conflitos de atribuições específica ou genericamente.

Ao Procurador-Geral da República, da mesma forma, não pode caber a solução de conflito entre membros de Ministério Público de Estados diversos da Federação, uma vez que não é ele autoridade hierarquicamente superior à qualquer das autoridades em conflito. Uma eventual decisão sua nestes casos, sequer teria força de vincular, ou obrigar qualquer das partes em conflito a acatá-la.

O conflito que se estabelece, ainda aqui tendo por base a brilhante obra do autor retrocitado, se dá entre órgãos autônomos e independentes de dois Estados, o que traz como conseqüência lógica que o conflito é na realidade entre Estados diversos da Federação.

Com efeito. Tendo o Estado o direito da ação penal, proposta esta, assume ele, no Juízo penal, a posição de autor e, portanto, de sujeito processual. Assumindo esta posição dentro da relação processual, o Estado-Administração o faz por meio de órgão específico, que é o Ministério Público. É este, na verdade, o sujeito da pretensão punitiva e também aquele que está legitimado *ad causam* para exercer a ação penal *como órgão do Estado*.

Titular, portanto, da pretensão punitiva é o Estado-Administração, o qual a exerce, no constituir-se a relação processual, por meio do Ministério Público.

Assim, conclui o preclaro autor, invocando a "Teoria do Órgão": o Órgão do Ministério Público é o próprio Estado exercendo o *ius perseguendi* e o *ius puniendi*, portanto um conflito entre dois Órgãos do Ministério Público de dois Estados caracteriza um conflito entre os próprios Estados.

Caracterizado como conflito entre Estados diversos, há previsão legal para sua solução, uma vez que o artigo 119, inciso I, letra *d* da nossa Carta Magna determina como competente para solucionar conflitos entre os Estados da União o nosso Supremo Tribunal Federal.

Não há como se sustentar que o texto constitucional se refere apenas a causas e conflitos expressos em lides ou através de ações em seu sentido material.

Induvidosa, pois, a competência do Supremo Tribunal Federal 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.

Por todo o exposto, entendemos que cabe ao Supremo Tribunal Federal a solução do presente *Conflito de Atribuições*, razão pela qual, requeremos seja o feito remetido a nossa Suprema Corte.

Angra dos Reis, 29 de maio de 1987.

PAULA ANDRADE MELLO

Promotora de Justiça