



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público – RPA n. 1.00264/2018-18

Requerente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Requerida: Procuradoria-Geral da República

Relator: Conselheiro **Erick Venâncio** Lima do Nascimento

DECISÃO LIMINAR

Trata-se de Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público, **com pedido de liminar**, instaurada a partir de petição do procurador-geral de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro, Sr. José Eduardo Ciotola Gussem, em que requer a preservação da autonomia do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, “assegurando-se ao Promotor Natural do caso o exercício de suas atribuições, no tocante às investigações envolvendo a morte da Vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Pedro Gomes, obstando-se, em definitivo, qualquer ingerência nas investigações por parte da reclamada”.

Em sede cautelar, a parte requerente pleiteou:

- a) concessão de medida liminar, inaudita altera pars, determinando-se a sustação da prática de quaisquer atos de ingerência nas investigações por parte da reclamada ou de designados seus, até o julgamento definitivo do presente procedimento, haja vista a robustez do direito invocado (*fumus boni iuris*) e o risco imediato de dano à legalidade e à eficiência da atuação do Parquet fluminense e, ainda, à efetividade da persecução penal a ser desenvolvida (*periculum in mora*);

Diante da complexidade e relevância da matéria, e a necessidade de garantir o contraditório, reservei-me para apreciar os requisitos essenciais à concessão da liminar apenas após angularizada a relação processual.

Assim, determinei fosse oficiada a Exma. senhora procuradora-geral da República, bem como ouvidos o chefe da Polícia Civil no Estado do Rio de Janeiro e o presidente da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Rio de Janeiro - OAB/RJ,

Todas as notificações foram expedidas, concomitantemente, no dia 21 de março do corrente ano.

O chefe da Polícia Civil do Rio de Janeiro apresentou os seguintes esclarecimentos:

1. O trabalho realizado acerca do crime que vitimou a Vereadora Marielle Franco e o motorista Anderson Pedro Gomes vem sendo desempenhado em total integração com o Ministério Público Estadual e o Poder Judiciário local, e que aquele designou um grupo de promotores de Justiça, especialmente, para acompanhar as estratégias investigativas, até seu relatório final.

2. O canal de inteligência, com o fluxo contínuo de informações e dados, será concentrado na Subsecretaria de Inteligência/SESEG, onde se dará a cooperação em nível municipal, estadual e federal.

3. A Superintendência da Polícia Federal no Rio de Janeiro mantém diálogo permanente com a Divisão de Homicídios, uma vez que diligências conexas estão sendo realizadas, diante de informações extraídas do bojo do inquérito policial instaurado para investigar o caso.

4. No dia 21.03.2018, uma comissão de procuradores da República da 2ª Região esteve reunida com a cúpula da Chefia de Polícia colhendo subsídios sobre o caso, oportunidade em que foi solicitado pelo Ministério Público Federal informações acerca da identificação das autoridades policiais responsáveis pela investigação dos homicídios em questão, bem como se há recursos disponíveis (materiais e humanos) para que a investigação se realize de forma eficiente, com o escopo de instruir o Procedimento Preparatório de Incidente de Deslocamento de Competência n. 1.00.000.005024/2018-37.

5. Em 22.03.2018 foram encaminhadas informações acerca da estrutura, histórico e evolução sobre a Delegacia de Homicídios, conforme solicitado pelo Ministério Público Federal.

6. A Delegacia de Homicídios da Capital para a investigação do homicídio da Vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Pedro Gomes conta com o auxílio de outros órgãos de investigação fora da esfera da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e a Subsecretaria de Inteligência.

O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil OAB/RJ pronunciou-se no seguinte sentido:

1. A motivação criminosa, especialmente pela violência e especialidade dos criminosos, é de grave violação aos direitos humanos.

2. A OAB/RJ lutará incessantemente para que os fatos sejam esclarecidos e os culpados sejam devidamente processados, julgados e punidos pelos crimes que cometeram em face de Marielle e Anderson.

3. O Ministério Público do Rio de Janeiro vem acompanhando a questão com a proximidade e empenho que o caso requer.

4. Não se passaram anos do crime sem solução. Não se faz iminente o risco de perecimento do direito estatal à persecução criminal. Não há indícios de tergiversação de nenhuma das instituições que estejam conduzindo o caso.

5. A situação fática e atual das investigações no Rio de Janeiro não leva a crer que há inoperância das forças de segurança para levarem a cabo a investigação acerca da morte de Marielle e Anderson.

6. Não existe justo receio e inércia que justifiquem um incidente de deslocamento de competência e não há incidente que justifique a atuação da PGR. Quaisquer medidas tomadas pela PGR para liderar ou ter informações acerca das investigações são inconstitucionais, tendo em vista que violam frontalmente o pacto federativo e a autonomia dos estados-membros.

Já no dia 22 de março manteve audiências com o subprocurador-geral de Justiça de Relações Institucionais e Defesa de Prerrogativas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Marfan Vieira, bem como com a procuradora-geral da República, Dra. Raquel Dodge, que apresentaram as razões fático-jurídicas que entendem

como pertinentes ao deslinde da presente reclamação.

Até a presente data, muito embora oficiada para tanto, a senhora procuradora-geral da República não enviou manifestação, sendo que, após contato mantido junto ao seu Gabinete, foi colhida informação de que o caso seria encaminhado à Secretaria de Direitos Humanos e Defesa Coletiva na segunda-feira (02/04) para análise e providências, informação esta devidamente certificada nos autos.

É o relatório.

Decido.

Inicialmente ressalto que foram **solicitadas** informações à Procuradoria-Geral da República em 21 de março do corrente ano (quarta-feira), as quais, até a presente data, não foram encaminhadas a este Relator.

Em razão disso, e considerando-se a premência da decisão diante das circunstâncias de fato, aplica-se o prazo contido no art. 119 do Regimento Interno do CNMP, que dispõe que nos feitos desta natureza o Relator requisitará informações da autoridade a quem for imputado o ato comissivo ou omissivo, que serão prestadas no prazo de 10 (dez) dias, cujo termo final ocorreu em 02 de abril último.

A controvérsia posta gira em torno de suposta ingerência indevida por parte de procuradores da República em investigação promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com reflexos na questão relativa à federalização dos crimes contra os direitos humanos, que pode ser pleiteada por meio do Incidente de Deslocamento de Competência (IDC), que consiste na possibilidade de deslocamento de competência da Justiça Comum para a Justiça Federal, nas hipóteses estabelecidas na legislação de regência.

Questiona o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a legitimidade do Ministério Público Federal para praticar atos relativos à investigação que envolve os assassinatos da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Pedro Gomes, tendo em vista a falta de atribuição, dada a inexistência de procedimento formal de

deslocamento de competência no foro próprio, para intervir no referido processo.

O pedido é no sentido de que seja julgada procedente a reclamação para o fim de se manter hígida a autonomia do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, assegurando-se ao promotor natural do caso o exercício pleno de suas atribuições, no tocante às investigações envolvendo a morte de Marielle Franco e de Anderson Pedro Gomes.

Conforme expressamente estabelecido na Constituição Federal de 1988, por previsão inserida por meio da Emenda constitucional nº 45/2004, cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizar o controle do cumprimento de deveres funcionais de membros do Ministério Público e zelar pela autonomia funcional do Ministério Público, *in verbis*:

Art. 130-A.

(...)

§ 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:

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (sem grifo no original)

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou a respeito do tema, restando consignado pela 2ª Turma o seguinte.

“Mandado de segurança. Representação para preservação da autonomia do Ministério Público. Competência do CNMP estabelecida no art. 130-A, I, § 2º, da Constituição da República. Segurança denegada. A independência funcional garantida ao Impetrante pelo art. 127, § 1º, da Constituição da República não é irrestrita, pois o membro do Ministério Público deve respeito à Constituição da República e às leis. **Compete**

ao Conselho Nacional do Ministério Público zelar pela autonomia funcional do Ministério Público, conforme dispõe o inc. I do § 2º do art. 130-A da Constituição da República.

([MS 28.408](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 18-3-2014, 2ª T, *DJE* de 13-6-2014.)” (grifei)

Mesmo assim, não se descarta que existe certa controvérsia acerca do tema, notadamente no que toca à exata delimitação da existência de ofensa à autonomia do Ministério Público, que deve ser processado pela via ora eleita, ou do conflito de atribuições, cuja solução perpassa pela apreciação livre do titular da Procuradoria-Geral da República, conforme decidido nas Ações Cíveis Originárias (ACO) 924 e 1394, rel. min. Teori Zavascki.

Em assim sendo, não há como ultrapassar à análise do pedido inicial sem antes dirimir a possibilidade do enfrentamento da matéria por meio desta via eleita.

PRELIMINARMENTE

- DA INEXISTÊNCIA DE CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

De logo, entendo que no presente caso não há que se falar em conflito de atribuições, pois a questão posta sob o crivo deste Conselho efetivamente trata da observância das atribuições legais de cada Ministério Público, cujo avanço de um na seara de atuação do outro importa, ao fim e ao cabo, em violação da autonomia funcional do promotor natural ao qual foi constitucionalmente atribuída função.

Neste sentido, a Constituição Federal, em seu art. 129, estabelece as funções institucionais dos Ministérios Públicos em geral, quais sejam:

“Art . 129 São funções institucionais do Ministério Público:

I– promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II– zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III– promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV– promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V– defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI– expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII– exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII– requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;”

Já a legislação infraconstitucional, Lei Complementar n. 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, traz o detalhamento das atribuições, senão vejamos:

“Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

- a) a soberania e a representatividade popular;
- b) os direitos políticos;
- c) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil;
- d) a indissolubilidade da União;
- e) a independência e a harmonia dos Poderes da União;
- f) a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- g) as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União;

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

- a) ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte;
- b) às finanças públicas;
- c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional;

d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;

e) à segurança pública;

III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

a) o patrimônio nacional;

b) o patrimônio público e social;

c) o patrimônio cultural brasileiro;

d) o meio ambiente;

e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

IV - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social;

V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto:

a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação;

b) aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

VI - exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei.

§ 1º Os órgãos do Ministério Público da União devem zelar pela observância dos princípios e competências da Instituição, bem como pelo livre exercício de suas funções.

§ 2º Somente a lei poderá especificar as funções atribuídas pela Constituição Federal e por esta Lei Complementar ao Ministério Público da União, observados os princípios e normas nela estabelecidos.”

“Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

I - promover a ação direta de inconstitucionalidade e o respectivo pedido de medida cautelar;

II - promover a ação direta de inconstitucionalidade por omissão;

III - promover a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal;

IV - promover a representação para intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal;

V - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

VI - impetrar habeas corpus e mandado de segurança;

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

VIII - promover outras ações, nelas incluído o mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, quando difusos os interesses a serem protegidos;

IX - promover ação visando ao cancelamento de naturalização, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

X - promover a responsabilidade dos executores ou agentes do estado de defesa ou do estado de sítio, pelos ilícitos cometidos no período de sua duração;

XI - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, incluídos os relativos às terras por elas tradicionalmente habitadas, propondo as ações cabíveis;

XII - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;

XIII - propor ações de responsabilidade do fornecedor de produtos e serviços;

XIV - promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto:

- a) ao Estado de Direito e às instituições democráticas;
- b) à ordem econômica e financeira;
- c) à ordem social;
- d) ao patrimônio cultural brasileiro;
- e) à manifestação de pensamento, de criação, de expressão ou de informação;
- f) à probidade administrativa;
- g) ao meio ambiente;

XV - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção;

XVI - (Vetado);

XVII - propor as ações cabíveis para:

- a) perda ou suspensão de direitos políticos, nos casos previstos na Constituição Federal;
- b) declaração de nulidade de atos ou contratos geradores do endividamento externo da União, de suas autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal, ou com repercussão direta ou indireta em suas finanças;
- c) dissolução compulsória de associações, inclusive de partidos políticos, nos casos previstos na Constituição Federal;

d) cancelamento de concessão ou de permissão, nos casos previstos na Constituição Federal;

e) declaração de nulidade de cláusula contratual que contrarie direito do consumidor;

XVIII - representar;

a) ao órgão judicial competente para quebra de sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como manifestar-se sobre representação a ele dirigida para os mesmos fins;

b) ao Congresso Nacional, visando ao exercício das competências deste ou de qualquer de suas Casas ou comissões;

c) ao Tribunal de Contas da União, visando ao exercício das competências deste;

d) ao órgão judicial competente, visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;

XIX - promover a responsabilidade:

a) da autoridade competente, pelo não exercício das incumbências, constitucional e legalmente impostas ao Poder Público da União, em defesa do meio ambiente, de sua preservação e de sua recuperação;

b) de pessoas físicas ou jurídicas, em razão da prática de atividade lesiva ao meio ambiente, tendo em vista a aplicação de sanções penais e a reparação dos danos causados;

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

§ 1º Será assegurada a participação do Ministério Público da União, como instituição observadora, na forma e nas condições estabelecidas em ato do Procurador-Geral da República, em qualquer órgão da administração pública direta, indireta ou fundacional da União, que tenha atribuições correlatas às funções da Instituição.

§ 2º A lei assegurará a participação do Ministério Público da União nos órgãos colegiados estatais, federais ou do Distrito Federal, constituídos para defesa de direitos e interesses relacionados com as funções da Instituição.”

Especificamente, no que concerne às funções institucionais do Ministério Público Federal, referida Lei Complementar, determina:

“Art. 37. O Ministério Público Federal exercerá as suas funções:

I - nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais;

II - nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional;

III - (Vetado).

Parágrafo único. O Ministério Público Federal será parte legítima para interpor recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados nas representações de inconstitucionalidade.

Art. 38. São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente:

I - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos;

II - requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas;

IV - exercer o controle externo da atividade das polícias federais, na forma do art. 9º;

V - participar dos Conselhos Penitenciários;

VI - integrar os órgãos colegiados previstos no § 2º do art. 6º, quando componentes da estrutura administrativa da União;

VII - fiscalizar a execução da pena, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral.”

Enfatizo que a Lei Complementar n. 75/1993 ao dispor em seu art. 37, II, que o Ministério Público Federal exercerá as funções “*nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional*”, consignou que apenas nessas hipóteses

elencadas na Constituição poderá atuar em quaisquer juízos e tribunais, reservando-se nos demais casos a sua atribuição à observância da competência da Justiça Federal, estabelecida no art. 109 da Constituição Federal.

Assim, a atuação do Ministério Público Federal está circunscrita à competência da Justiça Federal, a ser observada pela leitura do art. 109 da Constituição Federal. Todos os demais interesses sociais e individuais indisponíveis, não relacionados com as pessoas mencionadas no art. 109, são atribuições do Ministério Público Estadual.

Constata-se, pois, que o texto legal explicita minuciosamente as atribuições específicas do Ministério Público da União, bem como, particularmente, do Ministério Público Federal, como um de seus ramos.

Já no que concerne ao Ministério Público Estadual, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), prescreve:

“Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

I - propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face à Constituição Estadual;

II - promover a representação de inconstitucionalidade para efeito de intervenção do Estado nos Municípios;

III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

V - manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos;

VI - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;

VII - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, neste compreendido o do trabalho, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação;

VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas;

IX - interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça;

X - [\(Vetado\)](#);

XI - [\(Vetado\)](#).

Parágrafo único. É vedado o exercício das funções do Ministério Público a pessoas a ele estranhas, sob pena de nulidade do ato praticado.

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no [art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal](#), podendo acompanhá-los;

V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório;

VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas;

VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas,

destinadas à prevenção e controle da criminalidade;

VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção.

§ 1º As notificações e requisições previstas neste artigo, quando tiverem como destinatários o Governador do Estado, os membros do Poder Legislativo e os desembargadores, serão encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça.

§ 2º O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.

§ 3º Serão cumpridas gratuitamente as requisições feitas pelo Ministério Público às autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 4º A falta ao trabalho, em virtude de atendimento à notificação ou requisição, na forma do inciso I deste artigo, não autoriza desconto de vencimentos ou salário, considerando-se de efetivo exercício, para todos os efeitos, mediante comprovação escrita do membro do Ministério Público.

§ 5º Toda representação ou petição formulada ao Ministério Público será distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-la, observados os critérios fixados pelo Colégio de Procuradores.”

“Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar

de garantir-lhe o respeito:

I - pelos poderes estaduais ou municipais;

II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta;

III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;

IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;

II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.”

Como se vê, da leitura do dispositivo legal fica evidenciado que no caso em análise não há qualquer conflito de atribuições a respeito dos fatos constantes do procedimento investigatório dos homicídios ocorridos no Rio de Janeiro, pois é inconteste a

inexistência de atribuição primária do Ministério Público Federal para interferir na investigação de questão inserida no âmbito de competência do Ministério Público Estadual, o qual vem adotando as medidas necessárias ao deslinde dos fatos.

A inexistência de conflito de atribuições é corroborada pela instauração, por parte da Procuradoria-Geral da República, de Procedimento Interno de Deslocamento de Competência, cuja oportunidade e conveniência é questionada pelo Reclamante.

A partir desse procedimento, a própria Procuradoria-Geral da República cogita da transferência do inquérito ou da ação judicial às instâncias federais, não por falta de atribuição da instância estadual, mas por eventual grave violação aos direitos humanos, o que somente poderá ser implementado mediante o procedimento específico a ser suscitado perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a teor do disposto no texto constitucional.

Portanto, não se aplica ao presente caso o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) exarado nas Ações Cíveis Originárias (ACO) 924 e 1394, segundo o qual os conflitos de atribuições entre Ministério Público Federal e Estadual serão dirimidos pela procuradora-geral da República, pois a própria, ao instaurar os procedimentos preparatórios tendentes a ensejar, eventualmente, o deslocamento de competência, já reconheceu que a atribuição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro é plena, somente podendo ser modificada via o referido procedimento constitucional.

Dessa forma, conheço a Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público, nos termos dos artigos 116 e 117 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (RICNMP) e passo a analisar o pedido liminar.

NO MÉRITO

Inicialmente, ressalto que a questão já foi amplamente discutida por este Conselho Nacional, quando da apreciação do procedimento de Pedido de Providências nº 1.00717/2016-53, rel. conselheiro Antônio Pereira Duarte, cujo julgamento ainda não foi concluído em razão de pedido de vista em curso, mas cujo resultado não mais pode ser alterado, tendo em vista a impossibilidade de modificação dos votos ali já lançados. Do voto

que se apresenta como vencedor, destaco trechos da lavra do eminente relator:

“(…) Certamente que **há espaço para atuações integradas ou conjuntas dos quatro ramos do MPU entre si, bem como de qualquer dos Ministérios Públicos estaduais com os ramos do MPU**, mas não se pode, pena de se vulnerar o princípio federativo, desenvolver atuações unilaterais em espaços legalmente definidos como de atribuição de determinado MP, aqui antevisto como promotor natural. (grifei)

(…) imprescindível que haja cabal respeito à atuação de cada Ministério Público estadual e de cada ramo do MPU, moldados constitucionalmente para atender demandas próprias de índole estadual ou federal, não devendo haver comprometimento da esfera natural de atribuições institucional de cada *Parquet*, sob pena de se criar uma verdadeira hipertrofia de um determinado MP em detrimento dos demais, em flagrante descompasso com o texto constitucional vigente.

Sem embargo, nas situações excepcionalmente toleradas pela própria Carta Constitucional, é possível o manejo de instrumental próprio para deslocamento de competência, nas precisas balizas do art. 109, §5º, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, o qual demanda devido processo legal e fundamentação adequada, com iniciativa do procurador-geral da República e julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça, como, aliás, deduziu o PGR em relação aos “crimes de maio”, que se encontra em fase de deliberação pelo Superior Tribunal de Justiça. (...)”

Muito embora não caiba a este Conselho Nacional imiscuir-se na formação da convicção da Procuradoria-Geral da República em sua atribuição constitucional exclusiva, imperioso ressaltar que a finalidade da federalização dos crimes nos casos de grave violação dos direitos humanos é assegurar a proteção efetiva aos direitos humanos e o

cumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil em tratados internacionais.

De acordo com a Constituição Federal, trata-se de medida excepcional que só poderá ser admitida em casos de extrema gravidade, quando houver a demonstração concreta do risco de não cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte, diante da inércia, negligência ou falta de condições das autoridades competentes para conduzir os trabalhos e apresentar resposta satisfatória.

A Constituição Federal prevê em seu art. 109, V-A e §5º, *in verbis* :

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o 5º deste artigo;

(...)

5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

Justifica-se a excepcionalidade do deslocamento de competência tendo em vista os princípios constitucionais do promotor natural, do pacto federativo, da segurança jurídica etc. Essencial também neste desiderato a observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, já que a federalização dos crimes contra os direitos humanos é medida que transfere à seara federal uma competência que não lhe é originária.

Dessa forma, para o deslocamento se faz necessária não apenas a comunhão de alguns requisitos objetivos, extraídos do texto do artigo 109, §5º, da Carta

Magna, e que devem ser analisados pelo órgão competente, no caso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), mas também a harmonização com os princípios constitucionais que tangenciam toda a atividade jurisdicional.

Sem adentrar na análise específica dos requisitos para o deslocamento, conclui-se que a federalização não pode ser entendida como *prima ratio*, ou seja, como primeira medida a ser adotada na hipótese de grave violação a direitos humanos. Trata-se de medida excepcional, de caráter subsidiário, do contrário, o legislador teria atribuído a competência diretamente à Justiça Federal. Portanto, a competência do Estado federado somente é transferida para o âmbito federal nos casos em que o poder estadual não possui meios efetivos para reprimir e punir a grave violação aos direitos humanos.

Sendo assim, considerando-se a autonomia dos entes federados, a transferência dessa competência pela federalização só estará justificada de forma excepcional para preservar um bem maior, nos estritos limites da legalidade, e após imprescindível autorização do Superior Tribunal de Justiça.

Nesse eito, em que pese a possibilidade de atuações integradas ou conjuntas de qualquer dos Ministérios Públicos estaduais com os ramos do MPU, até pelo fato de ser o nosso sistema federativo considerado cooperativo, destaque-se que, conforme informações constantes dos autos, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro já declarou que possui estrutura necessária e suficiente para a apuração dos fatos, não havendo relato nos autos acerca da necessidade de atuação federal para suprimir qualquer eventual deficiência, tampouco solicitação de colaboração nesse sentido.

Por outro lado, é curial o ressaltado de que o procedimento preparatório inaugurado pela Procuradoria-Geral da República não contém *prima facie*, a meu sentir, qualquer invasão prévia na autonomia do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Enfatizo que certamente, em nenhum momento, a Procuradoria-Geral da República buscou interferir nos trabalhos realizados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mas apenas apoiá-lo no que fosse necessário, como forma de colaborar em alguma medida com os trabalhos investigativos.

Houve em mais de uma oportunidade reuniões entre o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal, aparentemente, no intuito de dialogar acerca dos fatos, tendo em uma das ocasiões afirmado a procuradora-geral da República e presidente deste Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): “*Vim ao Rio de Janeiro para afiançar integral apoio ao Ministério Público do Rio de Janeiro, a todos os seus membros, especialmente ao procurador-geral de Justiça, Eduardo Gussem, e deixar claro que não faltarão recursos e meios para o desvendamento deste crime contra uma importantíssima defensora de direitos humanos do Rio*”.

Vejo, portanto, que essa dissonância entre os órgãos ministeriais estadual e o federal pode ser apenas aparente, já que na verdade a intenção foi sempre buscar o diálogo e a cooperação.

Contudo, como em qualquer relação interinstitucional, ruídos podem ocorrer, principalmente quando se está diante de uma atribuição delegada, como é o caso da Comissão instituída para instruir o procedimento preparatório.

O Reclamante afirma que o Chefe da Polícia Civil ao elencar as diligências já realizadas no âmbito do inquérito policial instaurado para apurar os homicídios em comento aludiu à reunião ocorrida, em 21 de março passado, entre a cúpula da Chefia da Polícia Civil fluminense e uma Comissão de procuradores da República da 2ª Região, a qual lhe solicitou “*informações acerca da identificação das autoridades policiais responsáveis pela investigação dos homicídios de MARIELLE FRANCO e ANDERSON PEDRO GOMES, bem como se há recursos disponíveis (materiais e humanos) para que a investigação se realize de forma eficiente, com o escopo de instruir o Procedimento Preparatório de Incidente de Deslocamento de Competência – PPIDC n.º 1.00.00.005024/2018-37*”.

De acordo com o Reclamante, a atuação concreta já desenvolvida pelos procuradores da República designados pela reclamada importa em um ilegítimo desempenho do controle externo, pelo *Parquet* Federal, da atividade de um órgão policial estadual, em clara invasão das atribuições do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a quem toca exercer tal controle, o que feriria a higidez da federação brasileira e, em última análise, a

usurpação de funções correcionais e fiscalizatórias incidentes sobre os membros do *Parquet* fluminense.

Conforme já explicitado, o art. 129 da Constituição Federal estabeleceu genericamente as funções institucionais dos Ministérios Públicos, entre elas, a expressa no inciso VII, em que outorga ao Ministério Público a função de exercer o controle externo da atividade policial, na forma disposta em lei complementar.

A Lei Complementar n. 75/1993 determina em seu art. 38, IV, que o Ministério Público Federal deverá exercer o controle externo da atividade das **polícias federais**, podendo ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial.

Friso que a Resolução nº 20/2007 deste Conselho disciplinou o tema, dispondo que o controle externo da atividade policial será exercido em sede de controle concentrado, por meio de membros **com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial**, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

A observância às atribuições legais implica também respeito ao princípio do promotor natural, garantia constitucional que visa assegurar o exercício pleno e independente das atribuições do Ministério Público.

Aqui, destaco a ponderação do Ministro Alexandre de Moraes, em voto divergente que prevaleceu no julgamento do Habeas Corpus (HC) 114093, para quem o princípio do promotor natural visa assegurar a imparcialidade na atuação do Ministério Público tanto em favor da sociedade quanto do acusado, pois o objetivo do princípio, derivado da interpretação do devido processo legal, é evitar indicações casuísticas ou retiradas arbitrárias de promotores em casos importantes, de forma a orientar o resultado de determinadas ações.

Nesse sentido, não há dúvidas que, de acordo com a legislação pertinente e pelo contexto dos fatos relatados, a atribuição para realizar o controle externo da atividade da **polícia civil**, bem como promover a investigação para deslinde dos fatos é do Ministério Público do Rio de Janeiro, em respeito à sua autonomia funcional e em

observância às atribuições legais.

Por fim, mostra-se ululante que a eventual apuração de um fato, ainda que tangenciada, por dois órgãos ministeriais poder dar azo a posicionamentos e manifestações conflitantes acerca das linhas investigatórias, podendo advir desse fato graves prejuízos para a efetividade da jurisdição penal.

Entendo, ainda que em tese, temerária a investigação dos mesmos fatos por órgãos ministeriais diversos, a menos que as ações fossem realizadas de forma cooperativa, tendo em vista a real possibilidade de resultados dissonantes/diametralmente opostos, o que só traria insegurança jurídica.

Ademais não há justificativa plausível para mover a máquina pública em duplicidade, com gastos de tempo, material e pessoal, de forma desnecessária, já que as autoridades competentes estão efetivamente empenhadas em solucionar a questão.

De resto, insta novamente acentuar que a Constituição Federal estabelece ser atribuição do Superior Tribunal de Justiça (STJ) verificar o preenchimento dos requisitos autorizadores da federalização, portanto, não compete a este órgão de controle entrar nesse mérito, mas apenas consignar que em não tendo havido qualquer decisão acerca da questão por aquele tribunal, os procuradores da República designados para acompanhar os fatos, em virtude da instauração do Procedimento Preparatório de Incidente de Deslocamento de Competência n. 1.00.000.005024/2018-37, devem agir nos estritos limites das atribuições que lhes são conferidas pela legislação.

Sendo assim, e tendo em vista que o Ministério Público Federal não dispõe de poder de ingerência na esfera orgânica do *Parquet* Estadual, forçoso reconhecer que não tem legitimidade para imiscuir-se nas atividades investigatórias conduzidas a contento pelo Ministério Público Estadual, sob pena de manifesta ofensa à autonomia institucional do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Destarte, encontra-se evidenciada, no presente caso, a plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*) e a irreparabilidade ou difícil reparação provenientes de sua não

conservação (*periculum in mora*), razão pela qual **defiro parcialmente a liminar pleiteada**, exclusivamente para que os Procuradores da República designados para instruir o Procedimento Preparatório de Incidente de Deslocamento de Competência – PPIDC n. 1.00.000.005024/2018-37 abstenham-se da prática de quaisquer atos não adstritos às suas atribuições legais e constitucionais, preservando-se a integral autonomia do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na condução do caso, até a decisão final da presente Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público, decisão esta que submeto a referendo do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público.

Brasília (DF), 03 de abril de 2018.

Erick Venâncio Lima do Nascimento
Conselheiro Relator