



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO: RPA Nº 0.00.000.000661/2012-87
RELATOR: Conselheiro Almino Afonso Fernandes
REQUERENTE: João Medeiros Silva Neto
REQUERIDO: Ministério Público do Estado de Minas Gerais

VOTO-VISTA

Conselheiro **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Adoto o bem lançado relatório de fls. 248/249.

Cumpra registrar desde logo, pelas razões que serão desenvolvidas neste voto-vista, que o mérito da decisão proferida pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais não figura como objeto de exame por parte deste Conselho Nacional do Ministério Público.

Com efeito, não cabe a este Conselho Nacional rever as razões que levaram o Chefe do Ministério Público de Minas Gerais a arquivar a representação a ele dirigida pelos deputados estaduais que, meses após o referido arquivamento, reiteraram o pedido de apuração mediante



encaminhamento de petição idêntica, porém dirigida nominalmente ao Promotor de Justiça ora reclamante.

A revisão de ato do Procurador-Geral de Justiça relacionado ao exercício da atividade-fim do Ministério Público – no caso, o arquivamento de procedimento investigatório – é matéria que não se insere no rol de competências deste Conselho (Enunciado CNMP nº 06/2009¹), razão pela qual considero esgotada a discussão em torno desse específico tema.

Resta enfrentar, contudo, a questão relativa à validade do ato do chefe do MP/MG, cuja cópia encontra-se acostada a fls. 37/42, que determinou ao Promotor de Justiça reclamante o encaminhamento, à Procuradoria-Geral de Justiça, dos autos do Inquérito Civil nº 0024.12.001113-5.

Nesse contexto, o quadro que se apresenta é bem definido. De um lado, o Promotor de Justiça reclamante sustenta ter havido, por parte do Chefe do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a “[...] *usurpação de atribuições da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Belo Horizonte e a violação do princípio do Promotor Natural* [...]” (fls. 09). Isso em razão do fato de os deputados estaduais subscritores da representação terem lhe dirigido expediente requerendo a apuração de “[...] *possíveis irregularidades concernentes ao repasse de recursos públicos estaduais, no período de 2003 a 2010, a empresas de comunicação de propriedade da família do ex-Governador Aécio Neves* [...]” (fls. 02).

¹ “Enunciado nº 06/2009. Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público.”



De outro lado, o então Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais sustenta ser o promotor natural da causa, uma vez que os fatos submetidos à apuração, conforme consignado na representação, abrangeriam a atuação do Governo do Estado entre o período de 2003 a 2010, período esse que alcança atos praticados pelo atual Governador do Estado de Minas Gerais, que assumiu a chefia do Executivo estadual no dia 1º de abril de 2010, em virtude do afastamento do então Governador Aécio Neves por ocasião de sua candidatura ao Senado Federal (fls. 234).

Segundo o reclamado, uma vez detectada a conexão entre os atos praticados pelos dois governantes, e partindo da premissa de que o objeto da investigação não pode ser delimitado pelo cidadão que traz a notícia dos fatos à autoridade investigante, incidiria à espécie o art. 69, XI, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, cujo teor reproduz o disposto no art. 29, VIII, da Lei nº 8.625/93, assim redigido:

Art. 29. Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, **competete ao Procurador-Geral de Justiça:**

[...]

VIII - exercer as atribuições do art. 129, II e III, da Constituição Federal, quando a autoridade reclamada for o Governador do Estado, o Presidente da Assembléia Legislativa ou os Presidentes de Tribunais, bem como quando contra estes, por ato praticado em razão de suas funções, deva ser ajuizada a competente ação;
[...]



Daí porque proferiu decisão da qual se destaca o seguinte trecho (fls. 37/42):

...

Assim, é forçoso reconhecer que as apurações iniciadas no âmbito do Inquérito Civil nº 0024.10.002095-7 continuam pertencendo exclusivamente ao plexo de atribuições do Procurador-Geral de Justiça (CF, art. 129, inc. III, c/c Lei nº 8.625/93, art. 29, inc. VIII, e Lei Complementar Estadual nº 34/94, art. 69, inc. XI), a quem incumbe, por irrefutável consequência lógica, o desarquivamento de investigações por ele arquivadas.

Por outro lado, por força do que dispõem o art. 10, inc. X, da Lei nº 8.625/93, e o art. 18, inc. XXII, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, compete ao Procurador-Geral de Justiça dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem deva officiar no feito e isto, acrescente-se, inclusive quando uma das partes envolvidas é o próprio Procurador-Geral.

Nestes termos, DECIDO que é atribuição do Procurador-Geral de Justiça a presidência do Inquérito Civil nº 0024.12.001113-5, que atualmente tramita na Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Belo Horizonte, e determino seja expedido ofício ao titular da referida Promotoria que instaurou o supracitado inquérito, solicitando que encaminhe os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, para o devido prosseguimento do feito no âmbito próprio.



Verifica-se, portanto, que o tema central da controvérsia encaminha a discussão obrigatoriamente para o plano do conflito de atribuições estabelecido entre órgãos do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – no caso, entre a Procuradoria-Geral de Justiça e a Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Belo Horizonte.

Desse modo, cabe ao CNMP, observados os precisos limites de sua própria competência constitucional, examinar tão somente a legalidade do ato atacado, praticado pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais – ***sem, todavia, reexaminar o mérito em si do conflito de atribuições.***

Registro, por importante, que, mesmo após solicitar e receber, em 04/08/2011, cópia integral do procedimento recém-arquivado (ID 1.700.839), o Deputado Estadual Rogério Correia de Moura Baptista não impugnou a decisão do Procurador-Geral de Justiça mediante pedido de reconsideração ou por qualquer recurso dirigido aos órgãos competentes, conforme faculta a legislação em vigor. Diferentemente, o referido parlamentar optou por, em 23/02/2012, repetir a mesma representação, alterando apenas seu endereçamento, para dirigir-se nominalmente ao Promotor de Justiça ora reclamante (fls. 23/31).

Nesse sentido, considerando que a representação dirigida ao Procurador-Geral de Justiça em 05/05/2011 (fls. 47/55), e arquivada, após apuração preliminar, por meio de decisão proferida em 27/07/2011 (fls. 100/121), é idêntica à representação dirigida, em 23/02/2012, ao Promotor de Justiça reclamante, não trazendo fato novo, há de se reconhecer a impossibilidade, em tese, de nova apuração dos mesmos



fatos, haja vista o teor do art. 5º da Resolução nº 23/2007 deste Conselho Nacional, que assim dispõe:

Do Indeferimento de Requerimento de Instauração do Inquérito Civil

Art. 5º **Em caso de evidência de que os fatos narrados na representação não configurem lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução ou se o fato já tiver sido objeto de investigação** ou de ação civil pública ou se os fatos apresentados já se encontrarem solucionados, **o membro do Ministério Público, no prazo máximo de trinta dias, indeferirá o pedido de instauração de inquérito civil**, em decisão fundamentada, da qual se dará ciência pessoal ao representante e ao representado.

[...]

De todo modo, admitindo-se a premissa de que a primeira representação não havia chegado ao conhecimento do Promotor de Justiça reclamante, ainda assim há que se reconhecer que, a partir da ciência da decisão que dirimiu o conflito de atribuições em favor do Procurador-Geral de Justiça, o que se deu 30/03/2012, caberia aos interessados na revisão do mérito da decisão relativa ao conflito de atribuições dirigir recurso à Câmara de Procuradores de Justiça, conforme dispõe o art. 14, I e XII, c/c o art. 32, do Regimento Interno do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

Art. 14. Compete à Câmara de Procuradores de Justiça:



I - reexaminar, em grau de recurso, na forma da lei orgânica, ato praticado ou decisão proferida pelo Procurador-Geral de Justiça, inclusive nos casos de delegação de funções administrativas típicas, bem como rever as deliberações funcionais ou disciplinares recorríveis, segundo o regime jurídico próprio ou as normas administrativas internas, do Corregedor-Geral do Ministério Público e do Conselho Superior do Ministério Público;

[...]

XII - aprovar, por maioria absoluta, proposta de fixação das atribuições das Procuradorias e Promotorias de Justiça e dos respectivos cargos;

[...]

Art. 32. O recurso interposto contra decisão proferida em conflito de atribuição não possui efeito suspensivo, devendo prosseguir no feito o membro do Ministério Público ao qual tenha sido reconhecida a atribuição para nele atuar até o julgamento do mérito.

No caso em análise, não há notícia nos autos de que tenha sido provocado o órgão competente para rever o mérito da decisão que dirimiu o conflito de atribuições em favor do Procurador-Geral de Justiça, decisão essa que foi proferida no exercício de atribuição relacionada à atividade-fim do Ministério Público.

Desse modo, considerando que a alegada avocação resultou de decisão proferida pela autoridade legalmente competente para dirimir o



conflito de atribuições (art. 10, X, da Lei nº 8.625/93,² c/c o art. 18, XXII, da Lei Complementar Estadual nº 34/94³), o que, em princípio, afasta o vício de legalidade que possibilitaria a atuação deste Conselho Nacional, e tendo em vista que o reclamante busca, ainda que pela via da Reclamação para a Preservação da Autonomia do Ministério Público, modificar o mérito da assinalada decisão, há de se reconhecer, também nesse aspecto, a incidência do Enunciado CNMP nº 06/2009, *verbis*:

Os atos relativos à atividade fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.

Sobre o tema, destaco, ainda, os seguintes julgados deste Colegiado:

PCA nº 120/2012-59

² Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça: [...] X - dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem deva officiar no feito; [...]

³ Art. 18. Ao Procurador-Geral de Justiça compete: [...] XXII - dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem deva officiar no feito; [...]



Relator: Conselheiro Tito Amaral

Ementa: PROCEDIMENTO, DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SERGIPE. DECISAO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA QUE RESOLVE CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. ATIVIDADE-FIM. INCOMPETENCIA DO CNMP. NAO CONHECIMENTO.

1. Cabe ao Procurador-Geral de Justiça dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem oficiará no feito, nos termos do que dispõe a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Sergipe.

2. **Não compete ao Conselho Nacional do Ministério Público realizar o controle de ato do Procurador-Geral de Justiça que resolve conflito de atribuições, por se tratar de atividade-fim da instituição.** Inteligência do art. 130- A da Constituição Federal.

3. Não conhecimento.

PCA nº 501/2008-51

Relatora: Conselheira Taís Schilling Ferraz

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR. LEGALIDADE DA RESOLUÇÃO CSMPM Nº 30/1999. POSSIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR. **INCOMPETÊNCIA DO CNMP PARA**



APRECIAR CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. NÃO CONHECIMENTO.

2. Não compete ao Conselho Nacional do Ministério Público pronunciar-se sobre a possibilidade de instauração de inquérito civil pelo Ministério Público Militar. Inteligência do art. 130-A da Constituição Federal.

3. A instauração de inquérito civil caracteriza-se como atividade finalística da instituição, cujos reflexos podem repercutir, ainda, em matéria de competência jurisdicional e legitimidade processual, inviabilizando a análise pelo CNMP.

4. Não conhecimento.

E de outro modo não poderia ser, pois, em sede de Reclamação para a Preservação da Autonomia do Ministério Público, qualquer iniciativa deste Conselho Nacional no sentido de modificar o mérito de decisão que resolve conflito de atribuições, decisão cuja competência é atribuída por lei aos Procuradores-Gerais de Justiça, correria o risco de incorrer em agressão à própria autonomia funcional de tais autoridades, o que deve ser afastado por este Colegiado.

Vê-se, portanto, que, seja sob a ótica da legislação em vigor, seja sob o enfoque da jurisprudência deste Conselho, a rejeição do pedido do reclamante desponta como medida inevitável, sempre destacando-se que não cabe a este órgão de controle administrativo deter-se no exame das razões da avocação e arquivamento, pelas restrições constitucionais a que está sujeito.



Antes, contudo, de se adentrar a parte dispositiva do voto, mostra-se oportuno tecer algumas considerações que entendo pertinentes, até mesmo com vistas a um melhor equacionamento de aparente contradição que se apresenta entre a garantia da independência funcional, prevista na Constituição Federal, e o fenômeno da avocação de procedimentos por ato de Procurador-Geral, geralmente sustentado em normas infraconstitucionais.

Nesse sentido, seria cabível registrar, não sem alguma preocupação, que se tem assistido ultimamente a um incremento da quantidade de projetos de lei, e até mesmo projetos de emenda às Constituições Estaduais, visando a ampliar o rol de atribuições dos Procuradores-Gerais de Justiça, em especial no tocante à investigação de certas autoridades públicas, a exemplo da proposta que tramita atualmente na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo tendo por objeto a modificação da Constituição Estadual para concentrar nas mãos do chefe do Ministério Público atribuições concernentes à investigação de Secretários de Estado, Prefeitos e Deputados.

O próprio Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, em entrevista à revista eletrônica Consultor Jurídico, de 08/02/2013, posicionou-se contrariamente à iniciativa, nos seguintes termos:

A proposta de concentração de poder nas mãos do procurador-geral de Justiça não é só inconveniente para o Ministério Público, mas, sobretudo e antes de tudo, para a sociedade, para a defesa do próprio Estado e para a afirmação da cidadania.

[...]



Não suprimimos o respeito ao Legislativo, que tem papel de discutir a conformação legal que se deve dar ao Estado e suas instituições, mas, por maior que seja nosso respeito, em relação ao mérito é preciso que fique de maneira clara e inequívoca a nossa recusa a qualquer tentativa nesse sentido. [...] Mesmo porque os resultados positivos da nossa atuação não confirmam tal tentativa.

[...] A discussão é desnecessária, extemporânea e inconciliável com o momento do país, de afirmação da democracia e da República.

Sob esse panorama, tenho que seria pertinente a este CNMP dedicar maior atenção ao tema, provocando-se uma reflexão com vistas a aperfeiçoar os procedimentos voltados a dirimir conflitos dessa espécie, compatibilizando-os plena e integralmente com os reclamos da independência funcional.

De modo geral, não se constata a existência de regulamentação, por exemplo, acerca das formalidades voltadas à instauração do conflito ou ao exercício do contraditório pelos conflitantes. Mais ainda, inexistente norma específica a regulamentar a situação – igualmente específica – do conflito de atribuições que envolve o próprio Procurador-Geral de Justiça.

No entanto, tendo-se em mente uma abordagem prospectiva do assunto, caberia indagar se a **forma** que vem sendo adotada ante a ausência de regulamentação específica, qual seja, a utilização pura e simples do instituto da avocação, típico de estruturas administrativas



fortemente hierarquizadas, seria a mais adequada ao perfil de um Ministério Público pós-1988.

Nunca é demais lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 127, §1º, afirma como um dos princípios institucionais do Ministério Público a independência funcional, a assegurar aos membros do Ministério Público, bem como aos órgãos ministeriais colegiados, a atuação funcional independente, vale dizer, com inteira liberdade de atuação quanto à atividade-fim e desprendida de orientações superiores, devendo subordinação somente à Constituição e às leis do País.

Sobre o tema, irretocáveis as palavras do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, proferidas no julgamento do HC 67.759:

O postulado do promotor natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela chefia da instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e predeterminados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da instituição. O postulado do promotor natural limita, por isso mesmo,



o poder do procurador-geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontestável. [Posição dos Min. Celso de Mello (relator), Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Carlos Velloso. Divergência, apenas, quanto a aplicabilidade imediata do princípio do promotor natural: necessidade da *interpositio legislatoris* para efeito de atuação do princípio (Min. Celso de Mello); incidência do postulado, independentemente de intermediação legislativa (Min. Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Carlos Velloso)]. **(HC 67.759, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 6-8-1992, Plenário, DJ de 1º-7-1993.)** No mesmo sentido: HC 103.038, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 11-10-2011, Segunda Turma, DJE de 27-10-2011; HC 102.147, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 16-12-2010, DJE de 3-2-2011.

Reitere-se: não se está aqui a questionar, no caso concreto, pelas razões já apresentadas ao longo da fundamentação deste voto, a possibilidade de o Procurador-Geral de Justiça ter decidido o conflito de atribuições, dando ao procedimento avocado o encaminhamento que, no exercício de sua própria independência funcional, entendeu o mais adequado.

Apenas se apresentam à discussão alternativas que talvez permitam uma conciliação mais harmoniosa, não só no MP/MG, mas em todo o Ministério Público, entre as prerrogativas do Procurador-Geral de Justiça e os ditames da independência funcional, ao menos no sentido de se oportunizar a manifestação dos membros interessados no bojo de um



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

devido processo legal a ser formalmente levado a cabo para solução do conflito de atribuições, bem como de se possibilitar expressamente a revisão do *decisum* por órgão colegiado do próprio Ministério Público.

Feitas tais considerações, VOTO no sentido de julgar improcedente o pedido formulado nesta Reclamação para a Preservação da Autonomia do Ministério Público.

É como voto.

Brasília, 26 de fevereiro de 2013

Conselheiro MARIO LUIZ BONSAGLIA