



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº 1.01357/2021-47

RELATOR: Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr.

REQUERENTE: Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP)

REQUERIDO: Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (MPF/SP)

### E M E N T A

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO. INQUÉRITO POLICIAL. APURAÇÃO DE POSSÍVEL CRIME CONTRA O MERCADO DE CAPITAIS. LEI Nº 6.385/1976. MANIPULAÇÃO DO MERCADO. SUPOSTA OCORRÊNCIA DE MANOBRA FRAUDULENTA COM O INTUITO DE OBTENÇÃO DE LUCRO. POTENCIAL LESÃO À CREDIBILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO. INTERESSE DA UNIÃO CONFIGURADO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Conflito negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Ministério Público Federal no Estado de São Paulo.
2. Apuração de prática de possível crime contra o mercado de capitais decorrente de suposta omissão e manipulação de informações em prospecto de oferta pública inicial de ações (IPO), no âmbito de abertura de capital de sociedade anônima.
3. Ainda que a União tenha interesse na confiabilidade e no equilíbrio do Sistema Financeiro Nacional, o mero fato de potencial conduta lesiva amoldar-se a uma das hipóteses de crime contra o sistema financeiro ou a ordem econômico-financeira não atrai, por si só, a atribuição genérica federal, nos termos do art. 109, inciso VI da Constituição Federal. Precedente do STF (RE 502.915/SP, Rel. Min.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 13/02/2007, DJe 27/04/2007).

4. Na hipótese dos autos, no entanto, evidencia-se potencial interesse da União, uma vez que o delito narrado teria a hipótese de afetar ou, ao menos, expor concretamente à lesão a própria credibilidade do sistema financeiro, com possíveis prejuízos vultuosos a uma quantidade elevada de investidores.

5. Os crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira são de atribuição federal nos casos (i) determinados em lei, nos termos do art. 109, inciso VI da Constituição Federal; ou (ii) nas hipóteses em que os fatos se amoldam a uma das previsões contidas no art. 109, inciso IV da Constituição Federal. Precedentes STJ (RHC 82.799/RJ, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 27/11/2018, DJe 06/12/2018; CC 82.961/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, julgado em 27/05/2009, DJe 22/06/2009).

6. A potencial ocorrência das condutas narradas afeta diretamente a credibilidade do mercado de valores mobiliários, cuja fiscalização é essencialmente de atribuição da Comissão de Valores Mobiliários, autarquia vinculada à União, nos termos dos arts. 5º e 7º, inciso III, da Lei nº 6.385/1976. Precedente do Plenário do CNMP (PP nº 1.00303/2021-73, Rel. Conselheira Sandra Krieger Gonçalves, Plenário, j. 13/04/2021).

7. Conflito de Atribuições julgado procedente com a remessa dos autos ao órgão do Ministério Público Federal.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, **à unanimidade/por maioria** julgar xxxxxxxx o presente Conflito de Atribuições, nos termos do voto do relator.

Brasília/Distrito Federal, 16 de dezembro de 2021.

*(assinado eletronicamente)*  
**OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.**  
Conselheiro Relator



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº 1.01357/2021-47

RELATOR: Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr.

REQUERENTE: Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP)

REQUERIDO: Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (MPF/SP)

### RELATÓRIO

#### O EXMO. CONSELHEIRO OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.:

Cuida-se de Conflito de Atribuições (CA) instaurado a partir de expediente encaminhado pelo presidente da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, eminente Ministro Dias Toffoli, no qual se pede que este Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dirima conflito de atribuições entre **membro do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP)** e **membro do Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (MPF/SP)**. Para tanto, foi encaminhada cópia integral dos autos da Petição nº 5.089/SP que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal.

2. De acordo com os autos, em 12 de janeiro de 2010, o Ministério Público Federal no Estado de São Paulo recebeu peças informativas que tratam da possível ocorrência de delito de manipulação do mercado (fl. 71).

3. Alega o autor das peças informativas que houve omissão e manipulação de informações em prospecto de oferta pública inicial de ações (IPO), no contexto de abertura de capital de sociedade anônima do ramo de incorporação imobiliária (fls. 186-193).

4. Para a apuração dos fatos narrados, as peças informativas foram autuadas sob nº 1.34.001.000130/2010-89 no MPF/SP (fls. 70-72).



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5. Em 18 de janeiro de 2010, o procurador da República Silvio Luis Martins de Oliveira declinou de sua atribuição ao Ministério Público estadual, alegando, em síntese (fl. 73):

“Não obstante tenha sido encaminhado a esta Procuradoria, observo que o caso refere-se a matéria da competência da Justiça Estadual, tendo em vista não haver previsão expressa na Lei nº 6.385/76 (diferentemente da Lei nº 7.492/86) atribuindo competência à Justiça Federal para o processo e julgamento dos crimes nela tipificados.

De fato, nos termos do art. 109, inc. VI, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, nos casos determinados por lei, o que não ocorre quanto ao fato noticiado.

Encaminhe-se, portanto, a presente peça informativa ao órgão do Ministério Público Estadual para as providências que entender cabíveis.”

6. Após o recebimento do feito pelo MP/SP, estes foram distribuídos em 4/3/2010 ao 3º promotor de Justiça do Grupo de Atuação Especial de Repressão à Formação de Cartel e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos – GEDEC. Nesta oportunidade, as peças informativas foram juntadas aos autos sob nº 76/10 (fl. 93).

7. Em 30/3/2010, os promotores de Justiça Márcia Monassi Mougnot Bonfim, Arthur Pinto de Lemos Júnior e Gilberto Leme Marcos Garcia suscitaram conflito negativo de atribuições (fls. 178-183) com o MPF/SP, nos seguintes termos (fl. 182):

“Posto isso e porque a competência para a apreciação da solução de conflitos de atribuições entre Ministério Público Estadual e Federal é do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso I, alínea ‘f’, da Constituição Federal, e em obediência ao



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Aviso 549/2008-PGJ, aguardamos o deferimento e o processamento da presente representação.”

8. Em 12/4/2010, o procurador-geral de Justiça de São Paulo determinou a remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal, a fim de que fosse dirimido o conflito de atribuições suscitado pelos promotores de Justiça oficiantes (fls. 81-84).

9. Recebido o incidente no Supremo Tribunal Federal em 23/4/2010, ele foi autuado como Ação Cível Originária nº 1.553/SP. Posteriormente, deu-se sua distribuição ao eminente Ministro Marco Aurélio (fl. 87).

10. Após a abertura de vista ao Ministério Público Federal (fl. 89), o procurador-geral da República, em 18/6/2012, manifestou-se favoravelmente à atribuição federal para a investigação do caso, por meio de parecer fundamentado (fls. 92-97).

11. Em 9/7/2013, retificou-se a autuação do feito para Petição nº 5.089/SP (fl. 100).

12. Em 4/11/2020, o eminente relator determinou o arquivamento do feito, sem resolução do mérito, com a subsequente remessa do incidente ao Conselho Nacional do Ministério Público. Tal medida se deu em razão do entendimento do Supremo Tribunal Federal na Ação Cível Originária nº 843/SP, na qual se firmou a competência do CNMP para decidir conflitos de atribuições entre membros de diferentes ramos do Ministério Público (fls. 108-109).

13. Em 16/11/2020, o vice-procurador-geral da República, na qualidade de representante do Ministério Público Federal, interpôs agravo regimental em face da decisão de arquivamento (fls. 115-144), que foi conhecido, e, no mérito, não provido pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (fl. 160).

14. Em 11/5/2021, foram interpostos embargos de declaração pelo vice-procurador-geral da República (fls. 327-357), posteriormente rejeitados em Sessão Virtual da Primeira Turma de 3/8/2021 (fls. 167-168).



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

15. Em 4/11/2021, após a certificação do trânsito em julgado, o presidente da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal encaminhou o Ofício eletrônico nº 16118/2021 ao Conselho Nacional do Ministério Público, contendo a cópia integral dos autos da Petição nº 5.089/SP, aqui recebida em 9/11/2021.

16. Distribuíram-se os autos a este Relator em 9/11/2021.

17. É o relatório.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### VOTO

#### O EXMO. CONSELHEIRO OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.:

18. Pretende-se, por meio deste Conflito de Atribuições, que este Conselho Nacional dirima conflito negativo entre membro do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), suscitante, e do Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (MPF/SP), suscitado, para que se defina a autoridade responsável por apurar a ocorrência de possível delito de manipulação do mercado de capitais (art. 27-C da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976).

19. De acordo com as peças informativas originalmente encaminhadas ao MPF/SP, alegou-se a ocorrência do referido delito em decorrência de suposta omissão e manipulação de informações em prospecto de oferta pública inicial de ações (IPO) na bolsa de valores brasileira. Tal situação, de acordo com as peças, teria ocorrido durante o processo de abertura de capital de sociedade anônima atuante no segmento de incorporação imobiliária (fls. 186-193).

20. Em se tratando de casos que envolvam delitos contra o sistema financeiro ou contra a ordem econômico-financeira, destaca-se inicialmente que a Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 109, inciso VI<sup>1</sup>, que haveria atribuição federal apenas nos casos determinados por lei.

21. Ainda que a União tenha interesse na confiabilidade e no equilíbrio do Sistema Financeiro Nacional, o mero fato de potencial conduta lesiva amoldar-se a uma das hipóteses de crime contra o sistema financeiro ou a ordem econômico-financeira não atrai, por si só, a atribuição genérica federal (STF. RE 502.915/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 13/02/2007, DJe 27/04/2007). Ocorre, no entanto,

<sup>1</sup> “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

.....  
VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;  
.....”



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

que a hipótese dos autos evidencia interesse direto da União, aferível nos termos do art. 109, inciso IV da Constituição Federal<sup>2</sup>.

22. De acordo com as informações constantes dos autos, o delito narrado teria a potencialidade de afetar ou, ao menos, expor concretamente à lesão a própria credibilidade do sistema financeiro, com prejuízos vultosos a uma quantidade elevada de investidores.

23. Verifica-se das peças informativas que há supostos prejuízos a mais de setenta mil investidores (fl. 193), que teriam, por sua vez, movimentado quantia superior a 800 milhões de reais durante o processo de oferta primária de ações da companhia referida nas peças informativas (fl. 186).

24. Tendo-se por base a considerável movimentação de valores no mercado, e considerando-se o interesse da União na proteção constitucional da ordem econômica, nos termos do art. 173, §5º da CF/88<sup>3</sup>, resta evidenciado o interesse federal na apuração do presente caso.

25. Transcrevem-se precedentes do Superior Tribunal de Justiça a respeito do tema:

“RECURSO EM HABEAS CORPUS. CRIMES CONTRA O MERCADO DE CAPITAIS. MANIPULAÇÃO DE MERCADO E *INSIDER TRADING*. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. MAGNITUDE DA LESÃO. INTERESSE DA

<sup>2</sup> “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

.....  
IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;  
.....”

<sup>3</sup> “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.  
.....”

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.  
.....”



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

UNIÃO. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO. DISTRIBUIÇÃO. VARAS ESPECIALIZADAS. SUPOSTA ILEGALIDADE. INEXISTÊNCIA. RECURSO EM HABEAS CORPUS NÃO PROVIDO.

1. Não há dúvidas de que o mercado de capitais – compreendido como o somatório dos diferentes segmentos do mercado de investimentos – integra a ordem econômico-financeira. No ápice do sistema que regula a atividade financeira estatal, está o Conselho Monetário Nacional, cuja estrutura conta com dois outros órgãos: o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários.

2. É inegável a existência de interação entre o mercado de capitais e a economia como um todo, de tal sorte que condutas ilícitas praticadas em seu âmbito podem repercutir não só em relação aos investidores, mas também afetar a própria credibilidade e a harmonia do sistema financeiro, com prejuízos econômicos ao país.

3. A regra prevista no art. 109, VI, da CF fixa a competência federal para o processamento e o julgamento dos crimes contra o sistema financeiro e contra a ordem econômico-financeira, desde que determinados por lei, isto é, conquanto haja previsão expressa acerca dos crimes financeiros quanto à competência federal, como ocorre, por exemplo, com a Lei n. 7.492/1986, em seu art. 26.

4. A Lei n. 6.385/1976, ao dispor sobre os crimes contra o mercado de capitais – os quais, ao menos em tese, poderiam atingir o complexo sistema financeiro –, nada previu a respeito da competência. Logo, sob o prisma do art. 109, VI, da Constituição Federal, não se justificaria a *vis attractiva* do Juízo Federal; entretanto, mostra-se equivocado concluir nessa direção com base na análise isolada do referido dispositivo. É necessário verificar



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

se o delito, como se depreende na espécie, se enquadra em alguma das hipóteses previstas no art. 109, IV, da CF. Precedentes.

5. Em qualquer caso de delito que repercute no sistema financeiro ou que faça parte dos crimes contra a ordem econômico-financeira, cuja legislação que os prevê não contenha dispositivo específico que importe na fixação da competência federal, há que se avaliar, no caso concreto, a existência de circunstância de fato que demonstre a existência de efetiva lesão a bens, serviços ou direitos da União, de suas autarquias ou empresas públicas. Assim, nessas hipóteses, mesmo que não haja previsão na legislação infraconstitucional, como é a exigência do art. 109, VI, da Constituição Federal, o delito será processado e julgado perante a Justiça Federal, mas por incidência do disposto no art. 109, IV, da Lei Maior.

6. No caso, a denúncia foi recebida pelos crimes de manipulação de mercado e *insider trading*. A conduta, tal como descrita, foi capaz de movimentar, no mercado, quantia que totalizou um volume de R\$ 33.700.460,00. Segundo o *Parquet*, pela dimensão das perdas, houve reflexo no sistema financeiro, sobretudo pelo prejuízo suportado pelo mercado investidor, da ordem de R\$ 70.326.802,80. Em razão disso, os crimes imputados ao recorrente tiveram o condão de afetar ou, ao menos, expor concretamente a lesão a própria credibilidade do sistema financeiro, com possíveis prejuízos a um número elevado de investidores, a justificar a competência federal.

7. Inexiste ilegalidade na distribuição do feito a uma das varas especializadas em delitos financeiros da Justiça Federal, em razão da matéria, visto que os crimes contra o mercado de capitais integram a ordem econômico-financeira.

8. Recurso em habeas corpus não provido.” (grifos nossos)  
(STJ. RHC 82.799/RJ, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 27/11/2018, DJe 06/12/2018).



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“PENAL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CRIME CONTRA O MERCADO DE CAPITAIS. INTERESSE DA UNIÃO NA HIGIDEZ, CONFIABILIDADE E EQUILÍBRIO DO SISTEMA FINANCEIRO. LEI 6.385/76, ALTERADA PELA LEI 10.303/01. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICAÇÃO. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO E INTERESSE DIRETO DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. O fato de tratar-se do sistema financeiro ou da ordem econômico-financeira, por si só, não justifica a competência da Justiça Federal, embora a União tenha interesse na higidez, confiabilidade e equilíbrio do sistema financeiro.

2. A Lei 6.385/76 não prevê a competência da Justiça Federal, porém é indiscutível que, caso a conduta possa gerar lesão ao sistema financeiro nacional, na medida em que põe em risco a confiabilidade dos aplicadores no mercado financeiro, a manutenção do equilíbrio dessas relações, bem como a higidez de todo o sistema, existe o interesse direto da União.

3. O art. 109, VI, da Constituição Federal não tem prevalência sobre o disposto no seu inciso IV, podendo ser aplicado à espécie, desde que caracterizada a relevância da questão e a lesão ao interesse da União, o que enseja a competência da Justiça Federal.

4. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 2ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Estado de São Paulo, um dos suscitados.”

(STJ. CC 82.961/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, julgado em 27/05/2009, DJe 22/06/2009).

26. Além disso, a potencial ocorrência das condutas narradas afeta diretamente a credibilidade do mercado de valores mobiliários, cuja fiscalização é essencialmente de



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

atribuição da Comissão de Valores Mobiliários, autarquia vinculada à União, nos termos dos arts. 5º e 7º, inciso III, da Lei nº 6.385/1976.

27. Destaca-se também precedente do Plenário do CNMP sobre o tema:

“PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CRIME CONTRA O MERCADO DE CAPITAIS. INTERESSE FEDERAL. FISCALIZAÇÃO DA CVM. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Trata-se de Pedido de Providências cujo objeto consiste na análise de Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Ministério Público Federal.

2. Existência de indícios da prática, além do crime de estelionato, também do crime previsto no artigo 27-E da Lei nº 6.385/76 (crime contra a ordem financeira).

3. Os crimes contra o mercado de capitais são crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, uma vez que a prática dos delitos tipificados na Lei nº 6.385/1976 coloca em risco a credibilidade de todo sistema financeiro e seu regular funcionamento, o que revela o interesse da União Federal.

4. Caracterizada, pois, a competência da Justiça Federal (art. 109, IV, CF), uma vez que a conduta em apuração afeta diretamente o mercado de valores mobiliários, sujeito à fiscalização de autarquia vinculada à União, qual seja, a Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

5. Pedido de Providências procedente. Conflito conhecido e resolvido para declarar a atribuição do Ministério Público Federal.” (grifos nossos)



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(CNMP – PP nº 1.00303/2021-73, Rel. Conselheira Sandra Krieger Gonçalves, Plenário, j. 13/04/2021).

28. Ressalta-se, ademais, que o então procurador-geral da República Roberto Monteiro Gurgel Santos, na qualidade de representante do Ministério Público Federal, manifestou-se favoravelmente à atribuição do presente caso ao MPF/SP. Tal informação consta do parecer datado de 18 de junho de 2012, na Ação Cível Originária nº 1.553/SP (posteriormente autuada como Petição nº 5.089/SP) (fls. 92-97).

29. Diante desses elementos, reconhece-se a atribuição do Ministério Público Federal no Estado de São Paulo para conduzir as investigações em relação à possível ocorrência de delito de manipulação do mercado (art. 27-C da Lei nº 6.385/1976), no contexto de abertura de capital de sociedade anônima do ramo de incorporação imobiliária.

Ante o exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA** do presente Conflito de Atribuições e determino a remessa dos autos da Petição nº 5.089/SP ao Ministério Público Federal no Estado de São Paulo.

É como voto.

Brasília/Distrito Federal, 16 de dezembro de 2021.

*(assinado eletronicamente)*  
**OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR.**  
Conselheiro Relator