



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº 1.00971/2026-50

RELATOR: Conselheiro Edvaldo Nilo de Almeida

SUSCITANTE: Ministério Público Federal (15º Ofício da Procuradoria da República no Pará)

SUSCITADO: Ministério Público do Estado do Pará (2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Belém/PA)

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. TUTELA COLETIVA. DIREITO DO CONSUMIDOR. BENEFÍCIO DA MEIA-ENTRADA. LEI Nº 12.933/2013. FISCALIZAÇÃO DO USO DA CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO ESTUDANTIL E DO PERCENTUAL LEGAL DE INGRESSOS. COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA PROPORCIONAR OS MEIOS DE ACESSO À CULTURA E À EDUCAÇÃO. ART. 23, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE LESÃO DIRETA E ESPECÍFICA A BENS, SERVIÇOS OU INTERESSES DA UNIÃO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA.

1. Conflito negativo de atribuições instaurado entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Pará, para definir o órgão ministerial responsável pela apuração de possível descumprimento das regras relativas ao benefício da meia-entrada por cinemas, casas de espetáculos, estádios, teatros e organizadores de eventos em geral no Estado do Pará.

2. A promoção dos meios de acesso à cultura e à educação constitui competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso V, da CF/88,



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de modo que a disciplina da matéria por lei federal não implica, por si só, atribuição exclusiva do Ministério Público Federal.

3. A caracterização da atribuição do MPF pressupõe a configuração de hipótese de competência da Justiça Federal prevista no art. 109 da CF/88, com demonstração de lesão direta e específica a bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades, não bastando interesse meramente indireto ou reflexo. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça (CC nº 153813 GO 2017/0201452-0, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 27/06/2018, Terceira Seção, DJe 01/08/2018; e CC n. 219.736, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJEN de 29/04/2026.)

4. No caso, os fatos estão circunscritos ao Estado do Pará, envolvem a conduta de estabelecimentos privados e não revelam ação ou omissão de ente ou órgão federal. Eventual repercussão sobre a padronização nacional da carteira estudantil ou sobre a aplicação da Lei nº 12.933/2013 configura, quando muito, interesse federal reflexo.

5. Conflito de Atribuições julgado procedente, para reconhecer a atribuição do Ministério Público do Estado do Pará.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, **por unanimidade**, em conhecer o conflito e julgá-lo procedente, nos termos do voto do Relator.

Brasília/DF, [data da assinatura eletrônica]

(assinado eletronicamente)

EDVALDO NILO
Conselheiro Relator



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

PROCESSO Nº 1.00971/2026-50

RELATOR: Conselheiro Edvaldo Nilo de Almeida

SUSCITANTE: Ministério Público Federal (15º Ofício da Procuradoria da República no Pará)

SUSCITADO: Ministério Público do Estado do Pará (2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Belém/PA)

RELATÓRIO

O EXMO. CONSELHEIRO EDVALDO NILO:

1. Cuida-se de Conflito Negativo de Atribuições entre o **Ministério Público Federal – MPF** (15º Ofício da Procuradoria da República no Pará), e o Ministério Público do Estado do Pará – MPPA (2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Belém/PA), suscitado com o objetivo de definir o órgão ministerial com atribuição para prosseguir na apuração de possível descumprimento, por cinemas, casas de espetáculos, estádios, teatros e organizadores de eventos em geral no Estado do Pará, das normas relativas ao benefício da meia-entrada, objeto da Notícia de Fato nº 1.23.000.000833/2026-68.

2. O procedimento teve origem a partir de representação formulada pela União Paraense dos Estudantes – UPES, em 3 de dezembro de 2025, na qual se noticiou, entre outros pontos, a suposta ausência de mecanismos adequados para verificação da autenticidade das carteiras de identificação estudantil, notadamente mediante QR Code, bem como possível inobservância do percentual de 40% dos ingressos destinados ao benefício da meia-entrada.

3. No âmbito do MPPA, instaurou-se a Notícia de Fato nº 01.2025.00041032-5. Em 18 de março de 2026, o Membro da 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Belém/PA, **Frederico Antônio Lima de Oliveira**, declinou



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de sua atribuição em favor do MPF, ao fundamento de que a controvérsia envolveria a aplicação da Lei nº 12.933/2013 e do Decreto nº 8.537/2015, a necessidade de padronização nacional da carteira de identificação estudantil e a definição de critérios uniformes de fiscalização e controle.

4. Recebida a documentação pelo MPF, foi autuada, em 17 de abril de 2026, a Notícia de Fato nº 1.23.000.000833/2026-68, posteriormente submetida à atuação da Procuradora da República Manoela Lopes Lamenha Lins Cavalcante, oficiante perante o 15º Ofício da Procuradoria da República no Pará.

5. Em 18 de abril de 2026, a Procuradora da República suscitou o presente conflito negativo de atribuições. Sustentou, em síntese, que não há previsão constitucional que atribua à União, com exclusividade, a padronização e a fiscalização de documentos estudantis; que a própria Lei nº 12.933/2013 e o Decreto nº 8.537/2015 preveem fiscalização pelos órgãos públicos federais, estaduais, municipais e distrital, conforme a respectiva área de atuação; e que a simples incidência de norma federal não basta para atrair a atribuição do Ministério Público Federal.

6. Afirmou, ainda, que os fatos narrados estão limitados ao Estado do Pará e se referem à atuação de entidades particulares, sem demonstração de ação ou omissão de ente, órgão ou autoridade federal ou de qualquer das hipóteses de competência da Justiça Federal previstas no art. 109 da Constituição Federal. Registrou também a existência de legislação estadual sobre a matéria, a reforçar, em seu entendimento, a atribuição do Ministério Público Estadual.

7. No âmbito da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC, o procedimento foi remetido ao Núcleo de Apoio Operacional à PFDC da 1ª Região, que, em 7 de maio de 2026, reconheceu tratar-se de conflito entre ramos diversos do Ministério Público e determinou o retorno dos autos para encaminhamento ao Conselho Nacional do Ministério Público.

8. Por decisão de 18 de agosto de 2026, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão **Paulo Thadeu Gomes da Silva** determinou a remessa dos autos a este Conselho Nacional do Ministério Público para resolução do conflito.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

9. Distribuíram-se os autos a esta Relatoria em 18 de agosto de 2026.

10. Deixou-se de notificar os Membros em conflito para que apresentassem informações adicionais, por estarem os autos suficientemente instruídos, nos termos do art. 152-D do Regimento Interno do CNMP¹.

É o relatório.

¹“Art. 152-D. O Relator requisitará informações dos Membros em conflito no prazo de 10 (dez) dias úteis”.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

VOTO

O EXMO. CONSELHEIRO EDVALDO NILO:

11. Conforme previsão do art. 152-A do Regimento Interno do CNMP, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público processar e julgar os conflitos de atribuições entre os ramos e as unidades do Ministério Público da União e dos Estados.

12. A controvérsia consiste em definir se a apuração do suposto descumprimento das regras relativas ao benefício da meia-entrada, especialmente quanto à fiscalização e ao controle do uso da carteira de identificação estudantil e à observância do percentual legal de ingressos destinados ao benefício, objeto da Notícia de Fato nº 1.23.000.000833/2026-68, deve prosseguir no âmbito do Ministério Público Federal ou do Ministério Público do Estado do Pará.

13. Adianta-se que a matéria deve ser dirimida no âmbito do Ministério Público Estadual. A Constituição da República estabelece, no art. 23, inciso V², que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação.

14. A tutela do acesso a atividades artístico-culturais e educacionais, portanto, insere-se em campo de atuação material compartilhado entre todos os entes federados, e não em esfera constitucionalmente reservada à União.

15. A circunstância de o benefício da meia-entrada e os requisitos da Carteira de Identificação Estudantil estarem disciplinados pela Lei nº 12.933/2013 e pelo Decreto nº 8.537/2015 também não conduz, por si só, à atribuição federal. A própria legislação invocada prevê atuação fiscalizatória de todos os entes, atribuída aos órgãos

² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

públicos competentes federais, estaduais, municipais e distrital, conforme a respectiva área de atuação, conforme se observa do art. 3º da referida lei, *in verbis*:

“Art. 3º Caberá aos órgãos públicos competentes federais, estaduais e municipais a fiscalização do cumprimento desta Lei.”

16. A definição da atribuição do MPF, quando fundada na presença de interesse federal, deve guardar correspondência com as hipóteses de competência da Justiça Federal previstas no art. 109 da Constituição Federal³.

17. Em matéria cível, ganha especial relevo o art. 109, inciso I, que pressupõe a presença da União, de entidade autárquica ou de empresa pública federal, ou interesse jurídico federal que seja direto e específico.

18. Não basta, para esse fim, que haja repercussão indireta decorrente da existência de legislação federal ou de eventual reflexo da controvérsia sobre política de

³ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

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;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

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

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

VII - os *habeas corpus*, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

alcance nacional. A competência federal somente se justifica quando a lesão, a pretensão ou o resultado da providência postulada incidem diretamente sobre bem, serviço ou interesse jurídico da União ou das demais entidades federais alcançadas pelo art. 109 da Constituição, e não quando o vínculo federal é apenas circunstancial, mediato ou acessório.

19. Nesse sentido é a compreensão do Superior Tribunal de Justiça:

“(…) 4. Segundo jurisprudência consolidada da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça - STJ, para a configuração da competência da Justiça Federal é indispensável que a União, autarquia ou empresa pública suporte prejuízo direto, a teor do art. 109. IV, da Constituição Federal - CF. Precedentes. 5. A lesão à Caixa Econômica Federal apta a justificar a competência da Justiça Federal deve ser direta e não meramente reflexa. Destarte, ainda que se identifique prejuízo indireto à referida instituição financeira, no que diz respeito à sua credibilidade em razão da falsificação da guia de recolhimento, tal prejuízo não possui aptidão para deslocar a competência da Justiça Estadual, haja vista o prejuízo financeiro direto suportado pelas vítimas privadas. Precedentes.”

(STJ – CC nº 153813 GO 2017/0201452-0, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 27/06/2018, Terceira Seção, DJe 01/08/2018)

“[...] Nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, de suas autarquias ou empresas públicas. Todavia, a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a mera utilização de instituição financeira



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

federal como meio para a prática delitiva não desloca, por si só, a competência para a Justiça Federal, sendo indispensável a demonstração de lesão direta a bens, serviços ou interesses da União ou de entidade federal. No caso concreto, conforme delineado nos autos, o prejuízo patrimonial decorrente da empreitada criminosa foi suportado pela empresa particular vítima, inexistindo demonstração de dano direto à Caixa Econômica Federal ou a qualquer outro ente federal. A utilização de conta da CEF para movimentação ou ocultação dos valores constitui circunstância acessória, incapaz de atrair a competência federal.

[....]

De igual forma, decidiu recentemente o eminente Ministro Og Fernandes, em situação análoga:

(...) A adequada solução da controvérsia exige análise dos fundamentos legais que regem a competência da Justiça Federal, notadamente o art. 109, IV, da Constituição Federal e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre lesão direta a bens e interesses da União. Com efeito, o art. 109, IV, da Constituição Federal estabelece que aos juízes federais compete processar e julgar "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".

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça estabelece que a competência da Justiça Federal se configura quando há violação direta dos interesses da União ou de órgãos federais, não sendo suficiente prejuízo meramente reflexo. [...]"

(STJ - CC n. 219.736, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJEN de 29/04/2026.)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

20. No caso concreto, a representação da União Paraense dos Estudantes dirige-se à conduta de cinemas, casas de espetáculos, estádios, teatros e organizadores de eventos em geral no Estado do Pará, a respeito da fiscalização de carteiras estudantis e do cumprimento do percentual de ingressos de meia-entrada. Não se aponta ação ou omissão imputável à União, a autarquia federal, a empresa pública federal ou a qualquer autoridade federal.

21. Também não se identifica lesão direta a patrimônio, serviço ou interesse jurídico específico da União. O objeto imediato da apuração é a observância, por fornecedores privados situados no Estado do Pará, de deveres relacionados à concessão do benefício e à verificação dos documentos apresentados pelos consumidores.

22. A alegação de que o tema poderia ter repercussão sobre a uniformização nacional da Carteira de Identificação Estudantil não altera essa conclusão. Eventual interesse da União na padronização documental ou na aplicação uniforme da legislação federal é, no contexto destes autos, apenas reflexo ou indireto, pois a providência investigativa pretendida incide diretamente sobre práticas locais de fornecedores privados e sobre a proteção dos consumidores no Estado do Pará.

23. Ante o exposto, **julgo PROCEDENTE** o presente Conflito de Atribuições para reconhecer a atribuição do Ministério Público do Estado do Pará (2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Belém/PA), para prosseguir na apuração dos fatos objeto da Notícia de Fato nº 01.2025.00041032-5, determinando-se a remessa dos autos à instituição ministerial estadual, para prosseguimento das providências cabíveis.

É como o voto.

Brasília/DF, [data da assinatura eletrônica]

(assinado eletronicamente)

EDVALDO NILO
Conselheiro Relator