

Novos delineamentos sobre o conflito de atribuições no âmbito do Ministério Público

*João Gaspar Rodrigues**

Sumário: 1 Introdução. 2 Noções conceituais. 3 Momento em que surge o conflito. 4 Competência para dirimir o conflito. 5 Conflito de atribuições entre Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal ou entre membros de MPs de Estados-membros diversos. 6 Prejuízos advindos com a vulgarização do instituto. 6.1 Violação do princípio da duração razoável do processo. 6.2 Redução da eficiência institucional. 7 Criação de um mecanismo cautelar para preservar a resolutividade institucional. 8 Conclusões. Referências.

Resumo: Os mecanismos jurídicos postos à disposição do Ministério Público não se prestam ao estéril debate de teses metafísicas ou bizantinas com o fim de alimentar tendências idiossincráticas e ritualísticas de alguns, mas para alcançar objetivos pragmáticos e úteis à comunidade que recorre aos serviços dos agentes da instituição. Os conflitos positivos ou negativos de atribuições são exceções no linear, dinâmico e contínuo exercício funcional, e assim devem permanecer, não se transformando num hábito revelador da frágil regulamentação interna e da má gestão funcional dos próprios agentes do Ministério Público.

Palavras-chave: Conflitos de atribuição. Resolutividade. Eficiência. Duração razoável do processo.

*Promotor de Justiça. Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ.

1 Introdução

O conflito de atribuições no âmbito do Ministério Público é um daqueles temas relegados à pura prática ou ao artesanal método de tentativas e erros, não sendo submetido, como qualquer outro instituto processual, a uma cuidadosa abordagem científica e teórica (resultando num conhecimento assistemático, obscuro, simplista e inapto para solucionar produtivamente as colisões funcionais). E esse descaso revela-se pela escassa produção doutrinária sobre a matéria. Matéria que se revela importante por tangenciar, quando não afronta diretamente, o princípio constitucional da duração razoável do processo e a capacidade da instituição de atender tempestivamente as demandas sociais ou comunitárias (perfil resolutivo), como será demonstrado ao longo do estudo.

O instituto é referido nas leis de regência do Ministério Público, mas não há uma preocupação normativa em sua minuciosa regulamentação, sendo tratado como um mero incidente sem maiores consequências na vida orgânica da instituição e, principalmente, do administrado que espera uma resposta célere (*output*) à sua demanda (*input*). Por conta disso, tende a haver uma vulgarização e, até certo ponto, um abuso no uso desse instituto processual (como, de igual modo, se passa com a suspeição por motivo de foro íntimo), levando a uma atomização da função ministerial (sem interlocução e diálogo).

À míngua de uma regulamentação própria (é dizer, nas leis orgânicas do MP¹) e na esteira do velho hábito do paralelismo

¹ Uma rápida pesquisa nas diversas leis orgânicas estaduais nos revela um cenário estéril. A maioria das leis apenas faz referência à autoridade com atribuições para dirimir o conflito. Outras, além disso, preveem detalhes óbvios como as formas de conflito (negativo ou positivo), o modo como deve ser suscitado etc. Mas nada sobre como decidi-lo, hipóteses de cabimento, como processá-lo, os prazos de cada ato, em que autos etc.

das formas em relação ao Judiciário², aplicam-se analogicamente os preceitos relativos aos conflitos de competência. Todavia, essa “construção analógica” (HAMILTON, 1983, p. 119), além de ressaltar uma propensão institucional de receber e não produzir ideias, também não atende às peculiaridades do conflito de atribuição, gerando algumas perplexidades e dificuldades, facilmente evitáveis com a adoção de regras próprias e específicas sob o pálio de uma nova mentalidade institucional.

Este estudo busca perspectivas mais amplas e é dividido em três partes principais: primeiramente, as noções conceituais gerais para situar o leitor; em seguida, a fixação dos marcos característicos do instituto sob o enfoque resolutivo do Ministério Público, tentando fugir ao modelo meramente reprodutivo; finalmente, como fecho ao ensaio, algumas conclusões práticas relativas ao tema.

2 Noções conceituais

Todo agente público detém uma quantidade de poder específica para o desempenho de suas funções, fixada a partir de critérios abstratos e pré-determinados. Se o agente é judicial, essa “quantidade de poder” traduz-se em *competência* (“medida da jurisdição”); se é um agente da Administração, como se passa com o membro do Ministério Público, fala-se em *atribuição*. Embora as atribuições venham traçadas em lei, existem sempre algumas zonas cinzentas (que, em princípio,

² Hábito este que, não raro, faz com que a intelecção da realidade jurídica sofra um desequilíbrio estupidificante com ocasionais movimentos regressivos. Romper com essa “prática espectral” (ou “hábito mimético”, para usarmos uma expressão tão ao gosto de T. Veblen) é uma tarefa de grande amplitude que, felizmente, escapa aos limites desse estudo.

geram os conflitos) potencializadas pela riqueza dos fatos que ocorrem na vida prática e que escapam à previsão do mais sábio dos legisladores.

Há quem não aceite a discriminação terminológica entre “conflito de competência” para os juízes e “conflito de atribuição” para os membros do MP (TEIXEIRA, 2009, p. 18). Parece-nos bizantine alimentar tal discussão, pois a lei processual civil, embora sendo omissa em relação aos conflitos entre agentes do Ministério Público, adota o termo “conflito de competência” para as colisões entre agentes do Judiciário. E desde Liebman (apud GRINOVER et al, 2003, p. 230)³, está assentado na doutrina nacional que competência é a “quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão ou grupo de órgãos”.

O conflito acontece quando dois ou mais agentes se dão, simultaneamente, por aptos (ou seja, com atribuições) para atuar num procedimento ou num ato de ofício próprio do Ministério Público (*conflito positivo de atribuições*) ou quando dois ou mais agentes se consideram sem atribuições para tanto (*conflito negativo de atribuições*). É possível que ocorra conflito de atribuição entre agentes ministeriais mesmo sobre decisões proferidas por juízes (no caso, por exemplo, do inquérito policial), pois o que delimita esse incidente não é a qualidade das autoridades envolvidas, a forma ou o momento de sua prática e sim a natureza do ato ou o seu conteúdo (CARNEIRO, 1999, p. 184). Se o ato, objeto da controvérsia, não é jurisdicional (quando então teríamos o conflito de competência), e sim administrativo (ou até de outra natureza), a colisão é de atribuição.

Suponhamos que determinado promotor de justiça ao receber um inquérito policial lance uma promoção sustentando

³ Cf. também CARNEIRO, 1993, p. 45; CÂMARA, 2004, p. 96; THEODORO JÚNIOR, 2001, p. 137.

que o juízo sob o qual atua é incompetente para apreciar eventual demanda penal. O juiz correspondente acolhe a promoção e determina a remessa ao juízo presumivelmente competente⁴. Neste segundo juízo, o inquérito é remetido ao respectivo promotor, que se manifesta pela incompetência e sua manifestação é acolhida pelo juiz. Instaura-se, então, um conflito negativo de competência ou de atribuição?

Os atos praticados pelo juiz no curso do inquérito têm natureza administrativa. Não são jurisdicionais, pois sem ação não há jurisdição (JARDIM, 1986, p. 36), salvo as hipóteses da jurisdição cautelar (ex.: decretação de prisão preventiva ou temporária, ou concessão de liberdade provisória). A dúvida sobre o juízo competente antes da denúncia só existe no plano do Ministério Público, pois a jurisdição ainda não foi deflagrada. Na fase inquisitorial, a competência somente é tomada como medida da atribuição do Ministério Público, tendo em vista que a atribuição de seus órgãos de execução está vinculada à competência dos órgãos judiciais junto aos quais atuam. Nada mais que isso (JARDIM, 1986, p. 39-40; FONTELES, 1985, p. 226). Portanto, no exemplo dado, há conflito negativo de atribuição entre os dois órgãos de execução do Ministério Público.

Consoante já decidiu o STJ⁵, não há divergência entre as autoridades judiciárias⁶. Irrelevante os Juízes de Direito, tanto

⁴ Se o juiz não acolhe o pronunciamento de declinação de competência, não há conflito de atribuição, mas arquivamento indireto, devendo o magistrado aplicar a disposição do art. 28 do Código de Processo Penal e enviar o inquérito à chefia do Ministério Público (STJ, CAt 222 MG 2008/0120321-8, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 11 maio 2011, publ. DJe 16 maio 2011). Vide também FONTELES, 1985, p. 226.

⁵ CC 2310/RS, 3ª S., Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 07 nov. 1991.

⁶ Tanto que o juiz declara a sua incompetência em “qualquer fase do processo” e não no inquérito, como vem insculpido no art. 109 do Código de Processo Penal: “Se em qualquer fase do processo o juiz reconhecer motivo que o torne incompetente, declará-lo-á nos autos...”.

de uma como de outra Comarca, despacharem, encaminhando os autos, conforme requerimento dos Promotores de Justiça.

Assim o é porque tais despachos não configuram aval do Judiciário. Ainda que os magistrados assim o quisessem, a razão evidencia-se com facilidade. Ao Judiciário é vedado, resultante da separação dos Poderes, manifestar posição quanto às características do fato delituoso, antes da imputação do Ministério Público. Írrita, em consequência, qualquer posição. Caso contrário, afastar-se-á a legitimidade para apresentação da denúncia. O Ministério Público, como titular da ação penal, deliberará como lhe parecer legal e justo. Impossível o Judiciário determinar que ofereça a acusação, definindo os elementos essenciais e circunstanciais do delito. Vias oblíquas conduziram, de modo anômalo, o Juiz oferecer a denúncia, afrontando a Constituição da República.

Por fim, para encerrar esse item, é preciso dizer que os conflitos ocorrem porque o agente do Ministério Público, dadas as regras de ouro da independência funcional e da estrita obediência à lei (sujeita à interpretação de cada agente), é o juiz primário de sua própria atribuição. Não há, aprioristicamente, uma autoridade (salvo a proveniente da lei) que defina os campos de atuação desses agentes.

3 Momento em que surge o conflito

O conflito somente passa a existir a partir do momento em que dois ou mais promotores de justiça (ou procuradores de justiça) tenham lançado manifestações divergentes. Se um promotor do meio ambiente, ao receber um procedimento, lança o entendimento de que não tem atribuição para atuar e o encaminha ao promotor de urbanismo, e este, por sua vez,

entende que lhe falece atribuição e encaminha ao promotor da cidadania, não há, até aqui, conflito, que só passará a existir se o promotor da cidadania também se declarar sem atribuição, apontando um dos outros dois como detentor de atribuição para atuar.

Portanto, para que haja conflito é necessário que: 1- o agente ministerial entenda ter atribuição quando outro já tinha se manifestado com atribuição para atuar (conflito positivo); 2- o agente ministerial entenda não ter atribuição e indique que o agente com atribuição é um que já se declarou desprovido de tal (conflito negativo).

No caso de conflito positivo de atribuição não é necessária a existência de manifestação expressa de ambos os agentes ministeriais afirmando sua atribuição sobre o outro, basta para que surja o conflito a prática de atos de ambos sobre o mesmo procedimento, como se fossem os únicos com atribuição para conhecê-lo e impulsioná-lo, com o reconhecimento implícito da própria atribuição.

4 Competência para dirimir o conflito

No âmbito estadual, a autoridade competente para dirimir o conflito de atribuições entre membros do Ministério Público é o Procurador-Geral de Justiça (LONMP, art. 10, X):

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

No Ministério Público da União, a controvérsia entre

membros de ramos diferentes é dirimida pelo Procurador-Geral da República (LOMPU, art. 26, VII).

Art. 26. São atribuições do Procurador-Geral da República, como Chefe do Ministério Público da União:
VII - dirimir conflitos de atribuição entre integrantes de ramos diferentes do Ministério Público da União.

No conflito entre órgãos do Ministério Público Federal, a decisão inicial compete às Câmaras de Coordenação e Revisão⁷ (LOMPU art. 62, VII) e, em grau de recurso, ao Procurador-Geral da República (LOMPU art. 49, VIII).

Nos casos em que os conflitos se derem entre membros integrantes do mesmo ramo do Ministério Público da União, a solução obedece aos mesmos parâmetros: inicialmente, são remetidos às Câmaras de Coordenação e Revisão e posteriormente, em grau de recurso, ao Procurador-Geral respectivo (do Trabalho – arts. 91, VII e 106, III; Militar – arts. 124, VI e 136, VI; ou do Distrito Federal e Territórios – arts. 159, VI e 171, VIII).

Quando o conflito se der entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União, a competência para dirimi-lo é do Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, “g”).

A norma, claramente, determina que os conflitos de atribuição devem envolver autoridades judiciárias em, pelo menos, um dos pólos do conflito, para atrair a competência do STJ.

⁷ As Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal são “órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição” (LOMPU, art. 58).

5 Conflito de atribuições entre Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal ou entre membros de MPs de Estados-membros diversos

Por algum tempo, entendeu-se que o conflito de atribuições entre o MPE e o MPF (ou qualquer outro ramo do MP da União) devia ser dirimido pelo STJ. Também, por um brevíssimo tempo, acreditou-se que a autoridade competente seria o Procurador-Geral da República.

Embora o Procurador-Geral da República disponha de atribuição nacional ampla por atuar perante o STF, em termos administrativos, a Constituição Federal atribui-lhe apenas a chefia do Ministério Público da União. Faltar-lhe-ia poder hierárquico sobre o Ministério Público dos Estados para solucionar eventual conflito entre os membros destes e os da União (Federal, Trabalho, Militar ou do Distrito Federal e Territórios).

O STF, em julgamento plenário realizado em 28 set. 2005 (Petição n. 3.528-3/BA, rel. Min. Marco Aurélio), revendo anterior posicionamento, decidiu ser de sua competência originária o processamento e julgamento dos conflitos de atribuições entre órgãos do Ministério Público, com fundamento no art. 102, I, “f”, da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
(...).
f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.

No mesmo julgamento, acrescenta o ministro relator que não se tem na Constituição qualquer dispositivo que revele a ascendência do Procurador-Geral da República relativamente aos Ministérios Públicos dos Estados.

Diante da clara lacuna constitucional e legal sobre o órgão competente para a matéria, a solução encontrada pela Corte Suprema parece ser, face às circunstâncias, a melhor. Conforme salientou o Ministro Marco Aurélio no voto proferido na Pet. n. 3528/BA (DJ 03 mar. 2006), o STF tem precedentes segundo os quais⁸, diante da conclusão sobre o silêncio do ordenamento jurídico a respeito do órgão competente para julgar certa matéria, a ela própria cabe a atuação.

Se o conflito é suscitado por membro do MPF, os autos devem ser encaminhados ao STF via Procuradoria-Geral da República. Quando o suscitante for membro do MPE, de igual modo, pode ser encaminhado ao STF via Procuradoria-Geral de Justiça (JARDIM, 1986, p. 33).

No julgamento da Petição n. 3.631/SP (Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 07 mar. 2008), o STF também se deu por competente para dirimir conflito de atribuição entre membros de MPs de Estados-membros diversos, com base na interpretação extensiva do art. 102, I, “F”, da Constituição Federal, reconhecendo conflito federativo.

6 Prejuízos advindos com a vulgarização do instituto

O aumento vertiginoso da suscitação de conflitos de atribuição, além das causas já referidas, deve-se também à multifária intervenção do Ministério Público no cenário jurídico (MAZZILLI, 1986, p. 73), dada a generosidade do legislador

⁸ STF, Conflito de Jurisdição n. 5.267, Rel. Min. Aliomar Baleeiro, DJ 04 maio 1970.

infraconstitucional sobrecarregando a instituição com novas e antinômicas atribuições (RODRIGUES, 2011, p. 491).

O prejuízo a ser ressaltado não resulta do uso legítimo do conflito de atribuição, mas da multiplicação de seu uso sobre situações aparentemente claras ou já pacificadas doutrinária e jurisprudencialmente.

6.1 Violação do princípio da duração razoável do processo

Além da dissipação de recursos públicos e de muita energia coletiva, o uso vulgarizado do conflito de atribuições fere profundamente o direito fundamental da duração razoável do processo (CF, art. 5º, inc.), impedindo que a instituição dê respostas adequadas e tempestivas às demandas formuladas pela comunidade circundante.

A simples existência do conflito de atribuição é um estorvo e um obstáculo ao bom desenvolvimento procedimental. O mero fato de o procedimento ficar suspenso enquanto se aguarda tão somente a decisão a respeito de qual órgão ministerial tem atribuição já torna o conflito um grave inconveniente, principalmente quando se tem em vista a promessa constitucional de entrega célere dos serviços ministeriais.

Com a instauração do conflito, temos, no mínimo, três órgãos públicos e três agentes em compasso de espera: os dois órgãos de execução conflitantes e a Procuradoria-Geral de Justiça (com sua respectiva assessoria jurídica) que detém a atribuição para dirimir o conflito. Podemos ainda considerar, eventualmente, em caso de recurso, a interveniência de um quarto órgão, o órgão colegiado recursal. Enquanto isso, o

problema comunitário trazido ao conhecimento da instituição fica paralisado no poderoso tentáculo da inércia e sem solução. É desperdício de tempo e de recursos públicos, com sérios prejuízos ao caráter resolutivo da instituição.

A proclamação de um princípio como o da duração razoável do processo não basta para mudar as atitudes institucionais: ele só ganha sentido quando é vivido e quando mecanismos são criados para lhe garantir concretude, decantando-lhe a essência e o alcance prático.

6.2 Redução da eficiência institucional

Vivemos um novo movimento, uma nova onda, que poderíamos denominar de a segunda onda da era contemporânea do Ministério Público. É o movimento da eficiência, da busca por resultados e legitimidade social, de um novo perfil institucional mais adequado à quadra histórica de aprofundamento e amadurecimento democrático.

Esse movimento é simbolizado pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998 que, entre outras medidas, guindou a *eficiência* a princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Se uma lição segura pode ser extraída da história política é a seguinte: o povo é impelido por vários sentimentos e impulsos conflitivos, tendo necessidades e exigências que variam de tempos e tempos (MACIVER, 1965, p. 08). Por isso, o ambiente democrático gera demandas com muita rapidez, mas se revela lento em atendê-las. Ou como diz N. Bobbio (1986, p. 36), a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil. E essa tendência reivindicativa da sociedade aprofunda-se com o processo de amadurecimento democrático, com a sociedade

tornando-se cada vez mais cônica de seus direitos, exigente e participativa.

À medida que a sociedade democrática evolui, bem como se intensificam o sentimento democrático e os instrumentos postos à sua disposição, cresce também seu nível de exigência em relação ao Ministério Público. Se a instituição deixa de responder eficazmente às contínuas e cada vez mais complexas demandas sociais (DIAS JÚNIOR, 2005, p. 714), corre o risco de, cedo ou tarde, ter sua legitimidade de defensora da sociedade questionada.

Os conflitos de atribuição representam, na prática, uma paralisação na atividade prestada pelo Ministério Público aos administrados. O uso frequente do instituto, a falta de regulamentação adequada, a tardança em dirimir os conflitos, faz com que a paralisação, de exceção passe a regra. Esse panorama reduz, claramente, a eficiência dos serviços prestados pela instituição.

7 Criação de um mecanismo cautelar para preservar a resolutividade institucional

Suscitado o conflito de atribuição, o fato objeto do procedimento (equivalente a uma demanda social ou com repercussão social) fica paralisado, num estado inercial incompatível com a célere e eficiente prestação dos serviços públicos. O ideal é que o órgão encarregado de dirimir o conflito (no caso, a Procuradoria-Geral de Justiça ou a Procuradoria-Geral da República) determine, em caráter liminar, a um dos órgãos a adoção de providências preliminares de urgência, até a solução definitiva da questão.

Esse poder de cautela atribuível à autoridade competente

para dirimir o conflito tem sua razão de ser na preocupação razoável de evitar que a instituição, considerada em sua totalidade, sofra qualquer solução de continuidade nas respostas (*output*) às demandas (*input*) urgentes da sociedade. No limite extremo do pensamento prático, ou seja, no contato imediato com os problemas do dia a dia, exsurge com particular clareza que não há nada pior para um modelo institucional resolutivo que a tardança injustificada na prestação dos serviços (processo de conversão do *input* em *output*).

E como a construção desse instituto processual se faz por analogia às normas reguladoras do conflito de competência presentes nos Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, nada mais razoável que adotar medidas eficientes e compatíveis, categorialmente, com a sua natureza jurídica. No processo civil (CPC, art. 120), pode o relator do conflito de competência, de ofício, ou a requerimento de qualquer das partes, determinar, quando o conflito for positivo, seja sobrestado o processo, mas, neste caso, bem como no de conflito negativo, designará um dos juízes para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes.

Igual disposição, em nítida reprodução da norma processual civil, encontra-se no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal⁹, aplicável tanto aos conflitos de competência quanto de atribuições:

Poderá o Relator, de ofício, ou a requerimento de qualquer das partes, determinar, quando o conflito for positivo, seja sobrestado o processo, e, neste caso, bem assim no de conflito negativo, designar um dos órgãos para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes (art. 166).

Nada impede, e pelo contrário, tudo parece recomendar

⁹ Vide também o Regimento Interno do STJ, art. 196.

(em prol da eficiência e da resolutividade institucionais) que a autoridade encarregada de dirimir os conflitos de atribuição no âmbito do Ministério Público tenha, por lei, o poder de determinar que um dos órgãos conflitantes dê prosseguimento ao procedimento até a solução definitiva.

Independente do volume de conflitos suscitados e dos fundamentos alinhados, a entrega do serviço solicitado à instituição não sofreria solução de continuidade. O instituto guardaria sua consistência resolutiva mesmo entre ruínas (uso reiterado).

8 Conclusões

Não há motivos para deixarmos de aperfeiçoar indefinidamente mecanismos jurídicos que alicerçam a eficiência funcional da instituição ministerial. Sob esse aspecto ocorre significativa divisão entre duas espécies de mentalidade: a dos que resolvem aceitar a perspectiva da permanente instabilidade/ineficiência, dos repetidos erros, dos êxitos incompletos e dos insucessos novos; e a dos que decidem, mediante aturado e consciencioso estudo, aperfeiçoar e melhorar institutos jurídicos responsáveis por tanta perturbação, por tantos obstáculos opostos ao eficiente exercício funcional.

Nos conflitos de atribuições entre os agentes do Ministério Público há, claramente, um interesse inercial que, em regra, orienta suas deflagrações (principalmente quando se sucedem em cascata e entre os mesmos órgãos), revelando um traço cultural-institucional muito forte do horror à responsabilidade e que se traduz na expressão corriqueira do “isso não é comigo”. O interesse substancial, de fundo, não derivado do embate de circunstâncias transitórias é, inconscientemente,

relegado à esterilidade do apodo *fiat justitia pereat mundus* (faça-se justiça ainda que pereça o mundo), que, nos dias de hoje, faria enrubescer um filósofo medieval do direito natural¹⁰. Que o mundo desabe, contanto sejam discutidas e prevaleçam concepções jurídicas, formais, mecânicas e retiradas de leis mal formuladas e pior ainda interpretadas. Este padrão de conduta revela-se, na prática, incompatível com o esforço resolutivo institucional que traça uma atividade com um fim em vista (o bem comum).

Os mecanismos jurídicos postos à disposição do Ministério Público não se prestam ao estéril debate de teses metafísicas ou bizantinas esgrimidas com o fim de alimentar tendências idiossincráticas e ritualísticas de alguns, mas para alcançar objetivos pragmáticos e úteis à comunidade que recorre aos serviços dos agentes da instituição. Os conflitos positivos ou negativos de atribuições são exceções no linear, dinâmico e contínuo exercício funcional, e assim devem permanecer, não se transformando num hábito revelador da frágil regulamentação interna e da má gestão funcional dos próprios agentes do Ministério Público.

Como cumprir o direito fundamental da duração razoável do processo e garantir que os conflitos de atribuições entre os diversos órgãos ministeriais sejam a exceção e não uma indesejável regra? Vemos três cenários necessários e complementares (no sentido de que se retroalimentam e se reforçam um ao outro) para que isso ocorra:

1- Uma lei de regência com normas minuciosas e bem claras (que organize em bases seguras e coerentes a atuação funcional de cada agente);

2- Efetivos mecanismos internos de coordenação entre as

¹⁰ O filósofo do Direito Natural racional pode sustentar o dogma: *fiat jus, pereat mundus*. O teórico do Estado, assim como o jurista prático, em troca, só pode admitir, em última análise, o dogma: *fiat jus, ne pereat mundus* (HELLER, 1968, p. 310).

diversas áreas de atuação e os respectivos órgãos de execução;

3- Agentes imbuídos de um espírito de cooperação funcional interna (“diálogo institucional” ou intercambialidade), vendo os diversos órgãos de execução como efetivamente são: engrenagens de uma estrutura coletiva homogênea que desempenham um papel e se inter-relacionam.

A totalidade tem fins superiores à soma dos fins dos membros singulares que a compõem e o bem da totalidade, uma vez alcançado, transforma-se no bem das suas partes, ou, com outras palavras, parafraseando Bobbio (2001, p. 25), o máximo bem dos agentes ministeriais é o efeito não da perseguição, através do esforço pessoal, do próprio bem por parte de cada um, mas da contribuição que cada um juntamente com os demais dá, solidariamente, aos fins institucionais.

O entrelaçamento desses três fios (normatização, coordenação e intercambialidade) mostra-se apto a contribuir, de forma decisiva e definitiva, para a solução célere dos conflitos, preservando a capacidade da instituição de atender, tempestivamente, as demandas sociais.

O diálogo institucional ou a solidariedade interna entre os agentes do Ministério Público, com delimitação precisa de atribuições, disposição de atuar em conjunto e uma interação funcional sujeita a princípios, normas e regras, onde cada órgão pode complementar a atividade do outro, é o passo decisivo para uma gestão fundada no resultado. Isso porque a reunião de uma série de energias (os diversos membros numa instituição) gera um somatório razoável, mas a multiplicação dessas energias reunidas só é possível se entre elas estabelece-se um diálogo ou uma forma de comunicação produtiva.

Também sugere-se, de *lege ferenda*, em prol da eficiência e da resolutividade institucionais, que a autoridade encarregada de dirimir os conflitos de atribuição no âmbito do Ministério Público tenha o poder de determinar que um dos órgãos

conflitantes impulsiona o procedimento até a solução definitiva do conflito. Com esse mecanismo, a entrega do serviço solicitado à instituição não sofre solução de continuidade e resta preservado o princípio constitucional da “duração razoável do processo”, direito fundamental do cidadão, para quem os sinos dobram.

New designs on the conflict of powers under the Public Ministry

Abstract: The legal mechanisms available to the public prosecutor does not lend itself to the sterile discussion of metaphysical or byzantine theses in order to feed idiosyncratic and ritualistic tendencies of some, but to achieve pragmatic goals and useful to the community that uses the services of the institution’s staff. The positive or negative conflicts assignments are exceptions in linear, dynamic and continuous functional exercise, and must remain so, not becoming a habit revealing the fragile internal rules and poor functional management of own prosecutors.

Keywords: Assignment conflicts. Resoluteness. Efficiency. Reasonable duration of the process.

Referências

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. 9. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CÂMARA, Alexandre. *Lições de Direito Processual Civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e Competência*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto. Um novo modelo de gestão – reflexos na atuação do Ministério Público. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 16, 2005, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: CNMP, 2005. p. 710-726.

FONTELES, Cláudio Lemos. Divergência entre membros do Ministério Público à positividade do ato de acusar: conflito de jurisdição ou conflito de atribuições. *Justitia*, São Paulo, v. 47, n. 131, p. 225-230, 1985.

GRINOVER, Ada Pellegrini; ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HAMILTON, Sérgio Demoro. Apontamentos sobre o conflito de atribuições. *Justitia*, São Paulo, v. 97, p. 113-119, 1983.

HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta, Mestre Jou, São Paulo: [S.l.], 1968.

JARDIM, Afrânio Silva. Conflito de atribuições entre órgãos de execução de Ministérios Públicos diversos. *Justitia*, São Paulo, v. 48, n. 133, p. 33-44, 1986.

MACIVER, Robert Morrison. *The Web of Government*. New York: Macmillan Co., 1965.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre o conflito de atribuições entre órgãos do Ministério Público. *Justitia*, São Paulo, v. 48, n. 135, p. 72-75, 1986.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público de Resultados: a atual missão institucional. *Revista Jurídica De Jure*, Minas Gerais, p. 469-501, jan./jun. 2011.

Novos delineamentos sobre o conflito de atribuições no âmbito do Ministério Público

TEIXEIRA, Francisco Dias. Conflito de atribuição/competência no Ministério Público e respectiva solução. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, ano 8, n. 30/31, p. 11-49, 2009.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.