



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

SABRINA SOUZA MENEZES

**A ATUAÇÃO RACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUDICIALIZAÇÃO DE
DEMANDAS E A IMPORTÂNCIA DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA
OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA**

FORTALEZA

2017

SABRINA SOUZA MENEZES

A ATUAÇÃO RACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUDICIALIZAÇÃO DE
DEMANDAS E A IMPORTÂNCIA DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA
OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Justiça, Democracia e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os
dados fornecidos pela autora

-
- M513a Menezes, Sabrina Souza.
A ATUAÇÃO RACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS E A IMPORTÂNCIA DA
RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO
PENAL PÚBLICA / Sabrina Souza Menezes. – 2017.
50 f. : il.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2017. Orientação: Prof. Dr.
Carlos César Sousa Cintra.
1. Ministério Público. 2. Eficiência. 3. Princípio da Obrigatoriedade da Ação
Penal Pública. 4. Racionalização. I. Título. CDD 34
-

SABRINA SOUZA MENEZES

A ATUAÇÃO RACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUDICIALIZAÇÃO DE
DEMANDAS E A IMPORTÂNCIA DA RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA
OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA

Monografia apresentada à Coordenação do
Curso de Direito da Universidade Federal do
Ceará como requisito parcial para obtenção do
Título de Bacharel em Direito. Área de
concentração: Justiça, Democracia e
Sociedade.

Aprovada em: 23/11/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Msc. Dimas Macedo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Msc. José Glauton Gurgel Lins
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

*A Deus, inteligência suprema, causa primária
de todas as coisas.*

AGRADECIMENTOS

Sócrates, o grande sábio da antiguidade, legou-nos o conhecimento segundo o qual a alegria da alma constitui os belos dias da vida, seja qual for a época, sendo-nos útil o conhecimento que nos torna melhores. Certa de que deixo a Faculdade de Direito em um estado menos rudimentar, ponto característico da época de meu ingresso, e contando agora com um número menor de imperfeições, usarei destas poucas linhas para expressar gratidão aos que, grande ou minimamente, contribuíram para esta experiência, atribuindo-lhes todo e qualquer mérito que advenha de tal feito, haja vista que não somos individualidades, mas resultado do trabalho de muitos.

Inicialmente, agradeço a Deus e aos benfeitores espirituais, que nos permitem e nos sustentam na experiência da vida terrena, na qual ambicionamos lograr o conhecimento e os atributos essenciais ao progresso individual e coletivo.

De igual modo, agradeço aos meus pais pela oportunidade de encarnar sob a égide de seus cuidados e ensinamentos. A gratidão sobreleva-se no que diz respeito à minha mãe, cuja dedicação e orações se perfazem em quaisquer circunstâncias, dando-nos exemplo de amor verdadeiro e incondicional.

Agradeço à minha avó, Anair Colares, que já nos antecedeu ao retorno à pátria espiritual, mas é estrutura e sustentáculo de nossa família, proporcionando-nos efetiva e indissociável integração. Agradeço também aos meus tios por terem sido esteio na caminhada de realização de nossas pretensões. Nenhuma conquista teria sido possível sem eles.

A gratidão também se estende às minhas irmãs, cujos exemplos de determinação e sucesso nos foram essenciais para construir e dar consecução a metas pessoais e profissionais, especialmente a Aline Menezes, com quem nos alinhamos por estreitas afinidades e a quem a distância não impediu de participar de modo direto de experiências e decisões de patente importância. Também agradeço ao meu cunhado, José Airton, a quem considero como irmão e a quem muito admiro pela dedicação e confiança que confere aos seus alunos.

Agradeço, ainda, à Faculdade de Direito e a todos os amigos que lá nos inspiraram a ensaiar os primeiros passos no estudo da Ciência Jurídica, que nos constrói a expectativa de ser, de alguma forma, útil à sociedade que nos patrocina a condição de integrantes de uma mesa que anseia por bons trabalhadores.

Também rendo votos de gratidão às experiências profissionais que tive no âmbito da 1ª Vara da Justiça Federal, meu primeiro estágio, local onde redigi as minhas primeiras

minutas sob a supervisão da servidora Eliane Araújo, a quem muito agradeço pela paciência e generosidade; aos advogados da Assessoria Jurídica do Banco do Brasil, em especial ao Dr. Walmar Carvalho Costa, em cuja humildade e afabilidade nos inspiramos; e ao Ministério Público Federal, onde tivemos a honra de aprender com Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho, mestre inesquecível de Direito Tributário e Procurador da República devotado, cuja grandeza lhe confere a origem de nossa maior inspiração acadêmica e profissional, e cuja partida precoce nos entenece o peito de saudades.

Agradeço ao prof. Glauton Gurgel, membro da banca, com quem muito aprendemos no Ministério Público e a quem admiramos de modo especial, sobretudo pela paciência com que lia nossas peças e esclarecia nossas dúvidas. Sua bondade e parcimônia nos foram motivo de grande enriquecimento.

Ao prof. Dimas Macedo, também membro da banca, dirigimos os nossos agradecimentos pelas lições de Direito Constitucional, nas quais a posição de professor não impediu o fortalecimento dos vínculos de amizade com os alunos, laços que nos sugerem grande admiração pelo profissional, poeta e amigo, bem como eternizam as lembranças do passeio com a turma no centro de Fortaleza, notadamente as de saborear os pastéis do Leão do Sul.

Agradeço, finalmente, ao prof. Carlos Cintra, que muito nos honrou ao aceitar o convite para orientar este trabalho monográfico, e que também nos proporcionou a primeira oportunidade de escrever e publicar ainda no quarto semestre da faculdade, período em que nos aventuramos a antecipar a cadeira de Direito Administrativo, na qual o referido mestre transfere valiosos conhecimentos e demonstra grande dedicação e disciplina ao transcrever no quadro, já às 6h45 da manhã, os assuntos a serem explorados em sala.

Já encerrando, não posso deixar de agradecer ao Centro Espírita Francisco de Assis, local onde as discussões acerca do evangelho e o aperfeiçoamento da prática de auxílio ao próximo nos fortalecem para o enfrentamento das vicissitudes de toda a sorte e nos preparam para valorizar os momentos de alegria que a misericórdia divina nos proporciona na Terra.

A todos a quem atribuímos a condição de família, conceito que entendemos compreender desde os irmãos de sangue até os amigos e mestres que nos engrandecem com suas lições, dirigimos o nosso singelo muito obrigada.

"O que me fascina é esta simbiose entre o professor e o alunado, é sempre muito gratificante. "

Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho

RESUMO

O tema a ser desenvolvido consubstancia a necessidade de racionalizar o modo com o qual demandas são judicializadas pelo Ministério Público no sentido de promover a indispensabilidade da proteção do patrimônio público a ele conferida pela Constituição de 1988, segundo a qual o *Parquet* é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127, *caput* da CF/88). Os recursos que a instituição dispõe são insuficientes para a investigação e a denúncia de todos os crimes por ela conhecidos, motivo pelo qual deve-se pensar na possibilidade – e na necessidade – de se desenvolver práticas que promovam alternativas à judicialização dessas demandas e de relativizar o princípio da obrigatoriedade do oferecimento da ação penal pública, em especial nos casos em que não há grande repercussão patrimonial envolvida.

Palavras-chave: Racionalização; Recursos; Ministério Público; Eficiência.

ABSTRACT

The theme to be developed unifies the need to rationalize the way in which the Prosecutor's Office judicializes demands when promoting the protection of public property's indispensability granted by the 1988 Constitution, according to which Parquet is a permanent and essential institution for the State's judicial function (article 127, caput of CF / 88). The resources available to the institution are insufficient for the investigation and denunciation of all known crimes, which is why we must consider the possibility - and the need - to develop practices that promote alternatives to the judicialization of these demands and to relativize the principle of public action obligatoriness, especially in cases where there is no great patrimonial repercussion involved.

Keywords: Rationalization; Resources; Presecutor's Office; Efficiency.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A ORIGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS CONTORNOS DE SUA ATUAÇÃO NO BRASIL.....	17
1.1 Órgãos que compõem o MPU e suas funções constitucionais.....	20
1.2 O MPF e as Câmaras de Coordenação e Revisão.....	23
1.3 O Inquérito Civil e o Inquérito Policial (criminal).....	24
2 A OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA E DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE.....	26
2.1 Os princípios da Insignificância e o da Eficiência.....	28
2.2 O caráter pedagógico da punição de pequenos ilícitos e a inaplicabilidade do princípio da insignificância no crime de estelionato praticado contra a Administração Pública.....	29
3 A RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE MINISTERIAL.....	30
3.1 Racionalização e efetividade na investigação e na judicialização de demandas.....	31
3.2 Maior comunicação entre as instituições.....	36
4 MODELOS DE ATUAÇÃO MINISTERIAL ESTRANGEIROS.....	37
5 O DIREITO DE PUNIR PERTENCE APENAS AO ESTADO-JUIZ OU PODE SER RELATIVIZADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO?	38
CONCLUSÕES.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

INTRODUÇÃO

De acordo com o art.127 da Constituição Federal, o Ministério Público é instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Embora não detenha personalidade jurídica própria, é dotado de autonomia financeira, administrativa e institucional, que lhe conferem a capacidade ativa para a tutela da sociedade e de seus próprios interesses em juízo.

A escolha das demandas a serem judicializadas pelo Ministério Público gera impacto em diversos setores da sociedade e tem repercussão direta no fortalecimento do Estado de Direito e na defesa da democracia. Judicializar uma demanda cuja ofensa a bem material representa quantias ínfimas, implica em deixar de judicializar ou judicializar deficitariamente causas importantes, em especial as relacionadas à administração pública, responsável por gerir os bens e serviços que assistem o cidadão comum em suas necessidades essenciais. Assim, deve-se pensar em práticas que racionalizem a atuação ministerial de modo a promover a defesa da ordem jurídica, apesar da escassez de recursos financeiros.

Nesse contexto, tem-se que a história recente do Brasil tem sido marcada por grandes escândalos de corrupção, tendo as operações da Polícia e do Ministério Público Federal ganhado destaque nacionalmente. A operação Lava Jato, deflagrada pela Polícia Federal em 2014 com o intuito de apurar esquemas de lavagem de dinheiro arquitetados por políticos e empresários brasileiros, é considerada a maior investigação de corrupção da história do país.

Tais operações repercutem diretamente no cenário político, prova disso é que o então ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki, determinou, em meados de 2016, o afastamento do presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), do mandato de deputado federal, após pedido de liminar do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, fundamentado no fato de que Cunha estaria atrapalhando as investigações da Lava Jato (RAMALHO, 2016).

É certo que, em um primeiro momento, a agressividade das investigações pode causar a impressão de que estas causam instabilidade econômica e política no país, levando

muitos a crerem que profissionais como Geraldo Brindeiro, ex-procurador-geral da República, também chamado de “engavetador-geral da República” (SILVEIRA, 2017), são necessários para que grandes escândalos não atrapalhem o desenvolvimento nacional.

Entretanto, essa é uma postura desgraçadamente equivocada, haja vista que só um desenvolvimento construído em bases éticas e lícitas pode ser perene. Neste sentido é a lição de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada, sendo ilícito e imoral todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade (MEIRELLES, 2002). Por outro lado, é importante ponderar que a corrupção não ladeia apenas o alto escalão do governo, sendo certo que se reflete na administração da menor das prefeituras do país, formando um ciclo de desvirtuamento sistêmico na política nacional.

Dessa forma, os membros do Ministério Público, responsáveis pelo ajuizamento de demandas que punem e desestimulam condutas detrimenrosas à ordem jurídica, apesar de não serem agentes políticos, ou seja, apesar de não serem escolhidos pelo voto direto da população, efetuam escolhas no âmbito de suas atividades que têm caráter político. Isso porque o direito de punir do Estado, como todas as atividades empreendidas pelo bem-estar da sociedade, é gerido politicamente, haja vista que passa pelo crivo da relevância de seus agentes.

Nesse contexto, para gerir as atividades investigativas e impulsionar o andamento processual dos feitos, o Ministério Público tem como aliados outros órgãos da administração pública. No que diz respeito ao Ministério Público Federal, especificamente no âmbito da Procuradoria da República no Ceará, órgão que tivemos a oportunidade de conhecer de modo mais direto por meio de seu programa de estágio, tem-se que a parceria é bastante significativa com a Polícia Federal, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Receita Federal.

Não existe atuação do *Parquet* sem os fundamentos técnicos e fáticos levados a efeito no âmbito das referidas instituições. A título de exemplo, cita-se o pedido de instauração de inquérito à Polícia Federal, a propositura de ação de improbidade com esteio em tomada de contas do TCU e a denúncia do crime de sonegação com base em procedimento fiscal instaurado no âmbito da Receita.

A instauração de inquérito, por seu turno, é um ato que pode ser empreendido sem muitas dificuldades, bastando, para tanto, o envio de ofício à autoridade policial. Entretanto, dar início a um IPL não significa que ele será concluído com a mesma facilidade. Vários são os procedimentos cuja conclusão se protraí por tempo indefinido, levando a autoridade policial, muitas vezes, mais de um ano para efetuar uma única diligência.

Isso porque a Polícia Federal, os outros órgãos já mencionados, bem como o Ministério Público, possuem receitas herméticas e servidores limitados. Na Procuradoria da República no Ceará (MPF), por exemplo, há um universo de apenas 15 procuradores divididos em 3 núcleos: Núcleo de Combate à Corrupção (NCC), Núcleo Criminal (NUCRIM) e Núcleo da Tutela Coletiva (NTC).

O Núcleo de Combate à Corrupção (NCC) possui 4 procuradores e atua vinculado à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão¹ (5ªCCR), localizada em Brasília. A 5ª CCR é dedicada ao combate à corrupção e atua nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/1992, nos crimes praticados por funcionário público ou particular (artigos 332, 333 e 335 do Código Penal) contra a administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira, bem como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores previstos na Lei de Licitações (5ª CÂMARA..., 2017).

No Núcleo da Tutela Coletiva (NTC), ligado à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (4ª CCR), atua-se, principalmente, em questões ambientais e de proteção ao consumidor, ao passo que no âmbito do Núcleo Criminal (NUCRIM), ligado à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (2ª CCR), atua-se em crimes que não são de competência do NCC e nem do NTC, como roubo, furto, tráfico de drogas, estelionato e sonegação fiscal.

No que concerne aos ilícitos relacionados à improbidade, ligados ao Núcleo de

¹As Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal são os órgãos setoriais que coordenam, integram e revisam o exercício funcional dos membros da instituição – procuradores e subprocuradores da República. São organizadas por função ou por matéria. Cada Câmara de Coordenação e Revisão é composta por três membros do Ministério Público Federal, sendo um indicado pelo procurador-geral da República e dois pelo Conselho Superior do MPF, juntamente com seus suplentes, para mandato de dois anos. Sempre que possível, a indicação é feita entre integrantes do último grau da carreira, ou seja, entre os subprocuradores-gerais da República (Câmaras..., 2017).

Combate à Corrupção (NCC), há um grande número de representações vinculadas a fraudes em convênios firmados entre prefeituras e órgãos do governo federal, como o FNDE², haja vista que grande parte dos projetos implantados pelos municípios do interior do Estado devem-se a verbas da União, fato que atrai a competência federal.

A fim de investigar tais fraudes, são instaurados procedimentos administrativos, como o Inquérito Civil. Para instruir esses procedimentos, são gerenciadas expressivas quantidades de documentos, a fim de que sejam propostas as ações. Ocorre que, dado o grande número de procedimentos e com a falta de servidores/procuradores, é muito difícil analisar materiais tão densos e numerosos.

Em alguns casos, como em indícios de fraude em processos licitatórios, pede-se que a Controladoria Geral da União (CGU) instaure procedimento, efetue análise de contratos e faça visitas *in loco* para o melhor deslinde dos fatos. Ocorre que a CGU, apesar de possuir capacidade técnica para efetuar com maior qualidade a análise da documentação que se dispõe, também possui baixíssimo número de servidores, motivo pelo qual a conclusão de relatórios de demandas demora meses e até anos. O MPF, por sua vez, precisa esperar a conclusão de tais procedimentos para propor alguns tipos de ações, muitas das quais, às vezes, quase prescrevem à espera de material fático-probatório que as fundamentem.

Além disso, cabe ressaltar que a maior parte desses convênios firmados pelas prefeituras com o governo federal se referem a grandes quantias, de milhares a milhões de reais. Em razão disso, tendo em vista o grande número de casos, a 5ª CCR formulou orientação na qual preceitua que o combate à corrupção privilegiará os casos em que o prejuízo ao erário ou o enriquecimento ilícito, atualizado monetariamente, seja superior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), tendo em vista os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da utilidade (ENUNCIADOS..., 2017).

Por outro lado, no âmbito do Núcleo Criminal, vinculado à 2ª CCR, denuncia-se estelionatários por emissão de cheques em valores de R\$ 980,00 (novecentos e oitenta reais) ou até menos, haja vista que, de acordo com o entendimento dos tribunais pátrios, o princípio da insignificância é inaplicável ao estelionato praticado contra entidade de direito

²Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

público, uma vez que a reprovabilidade da conduta é acentuada, por causar prejuízo a toda a sociedade, sendo irrelevante o valor do dano³.

Há também, nesse contexto, o princípio da obrigatoriedade da propositura da ação penal pública, cujo teor preceitua que, tomando conhecimento de fatos delituosos, o Ministério Público deve ajuizar a ação penal, sendo permitido o arquivamento de inquéritos policiais apenas em casos de ausência de autoria e materialidade.

Percebe-se, desse modo, grande disparidade na atuação do órgão ministerial, dependendo do núcleo. Ante a escassez de recursos, há que se pensar se a defesa da ordem jurídica precisa de um órgão atuante em causas referentes a cheques fraudados no valor de R\$ 980,00 reais ou se em casos de combate a corrupção que importem em grandes quantias e reflitam diretamente em verbas que deveriam ser aplicadas na saúde, segurança e educação.

O presente trabalho tem o intuito de tratar da necessidade de racionalizar o método de trabalho do Ministério Público, considerando que o desenvolvimento de práticas e a discussão de quais são as prioridades da sociedade no que diz respeito ao combate de condutas criminosas e ímprobos diante da escassez de recursos contribui para o fortalecimento da democracia e do estado de direito. Nesse contexto, Paulo Bonavides (2012) sustenta que a nova concepção sistêmica traz para o Direito uma visão em que ele aparece precipuamente como instrumento destinado a garantir e proteger a participação do indivíduo nos papéis de comunicação social, sendo este o seu fim cardeal.

Assim, formular uma política criminal bem delineada e utilizar com racionalidade os recursos é de fundamental importância para uma atuação eficiente do Ministério Público. Em outros países, como no Chile, por exemplo, segundo Samuel Miranda Arruda (2015), o promotor de justiça, apesar de conhecer a ocorrência de fato em tese criminoso, tem a discricionariedade de arquivar o procedimento instaurado ao argumento de que o esforço investigatório a ser despendido é desproporcional ao resultado que se presume possa ser alcançado, não havendo restrição ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, mas

³O princípio da insignificância é inaplicável ao estelionato praticado contra entidade de direito público, uma vez que a reprovabilidade da conduta é acentuada, por causar prejuízo a toda a sociedade, sendo irrelevante o valor do dano. Precedentes desta Corte e do STJ (TRF-1 - APN: 17629 GO 0017629-12.2006.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO, Data de Julgamento: 27/06/2012, SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: e-DJF1 p.20 de 06/07/2012)

o reconhecimento antecipado da inutilidade da investigação. Dessa forma, alternativas à judicialização de demandas e o estabelecimento de práticas que racionalizem a atuação desses órgãos são absolutamente necessárias, em especial em um momento de crise.

Assim, delineada a problematização, o presente trabalho buscará responder à seguinte indagação panorâmica: como e em que medida o princípio da obrigatoriedade da propositura da ação penal pública pode ser relativizado a fim de que se priorize demandas de maior interesse social, haja vista a quantidade finita de recursos pertencentes ao Ministério Público e aos seus órgãos de apoio? E ainda: a) Quais práticas poderiam ser adotadas pelo Ministério Público para racionalizar a judicialização de demandas? b) Como os modelos adotados por órgãos de mesma natureza em outros países poderiam ser aplicados à realidade brasileira?

Na primeira parte, será desenvolvida uma investigação exploratória acerca da estrutura do Ministério Público da União, especificamente do Ministério Federal, a fim de desenvolver propostas acerca de como sua organização interna pode contribuir para o prosseguimento de feitos relevantes do ponto de vista social e jurídico. Ato contínuo, para melhor apreensão dos contornos dos princípios da obrigatoriedade da ação, far-se-á minuciosa análise descritiva mediante a bibliografia pertinente, tanto pátria quanto estrangeira. De maneira geral, o trabalho restará permeado por farta pesquisa jurisprudencial, tanto do Supremo Tribunal Federal quanto de tribunais estrangeiros, sempre com o intuito de cotejar os modelos mundialmente adotados pelas instituições ministeriais e o modelo brasileiro.

1 A ORIGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS CONTORNOS DE SUA ATUAÇÃO NO BRASIL

O Estado é classicamente definido como um conjunto de pessoas organizado em determinado território e dotado de soberania. O Ministério Público, por sua vez, é produto do desenvolvimento do Estado, de suas instituições e de seus órgãos representativos.

Com o advento da colonização, a ordem jurídica então estabelecida no Brasil foi orientada pelas ordenações lusitanas. Apesar de, nessa época, não existir a figura do

Ministério Público como instituição, as Ordenações Manuelinas (1521) e as Ordenações Filipinas (1603) previam, em seu bojo, a existência dos promotores de justiça, atribuindo-lhes a função fiscalizadora e a acusação criminal (HISTÓRICO..., 2017).

O Decreto nº 848/1890⁴, já contemporâneo à República, dispôs sobre a estrutura e as atribuições do Ministério Público no âmbito federal. Em seguida, com as novas constituições e novas orientações legislativas, a instituição começou a ganhar os moldes que tem hoje no Brasil. Vejamos um breve resumo extraído do site do Ministério Público da União (HISTÓRICO..., 2017):

a) Em 1951, a Lei nº 1.341 criou o Ministério Público da União, que se ramificava em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho. O MPU pertencia ao Poder Executivo;

b) Em 1981, a Lei Complementar nº 40 dispôs sobre o estatuto do Ministério Público, instituindo garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão;

c) Em 1985, a Lei 7.347, que tratou da Ação Civil Pública, ampliou consideravelmente a área de atuação do *Parquet*, ao atribuir-lhe a função de defesa dos interesses difusos e coletivos. Antes da ação civil pública, o Ministério Público desempenhava basicamente funções na área criminal. Na área cível, o Ministério tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais. Com o advento da ação civil pública, o órgão passa a ser agente tutelador dos interesses difusos e coletivos. Quanto aos textos constitucionais, o Ministério Público ora aparece, ora não é citado. Esta inconstância decorre das oscilações entre regimes democráticos e regimes autoritários/ditatoriais;

d) A Constituição de 1824 e a de 1891 não fazem referência expressa ao Ministério Público;

⁴Decreto que criou e reguamentou a existência da Justiça Federal no Brasil, revogado pelo Decreto n. 11, de 1991.

e) A Constituição de 1934 faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Dos órgãos de cooperação", institucionaliza o Ministério Público e prevê lei federal sobre a organização do Ministério Público da União;

f) A Constituição de 1937 não faz referência expressa ao Ministério Público;

g) A Constituição de 1946 faz referência expressa ao Ministério Público em título próprio (artigos 125 a 128) sem vinculação aos poderes;

h) A Constituição de 1967 faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Judiciário;

i) A Emenda Constitucional de 1969 faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo;

j) A Constituição de 1988 faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Das funções essenciais à Justiça". Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Foi na área cível que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais).

A fim de que se compreenda com maior clareza o tema em questão, faz-se necessário promover breve análise acerca dos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro atualmente, bem como compreender que a instituição não pertence ao Judiciário.

O trabalho a ser desenvolvido, conforme esmiuçado a seguir, parte da análise dos contornos básicos do princípio da obrigatoriedade da ação penal e da averiguação de modelos de organização ministerial em outros países que podem ser aplicados no Brasil para a racionalização das atividades do *Parquet* no que diz respeito à judicialização de demandas.

Entretanto, de modo precípuo, é preciso investigar propostas já adotadas

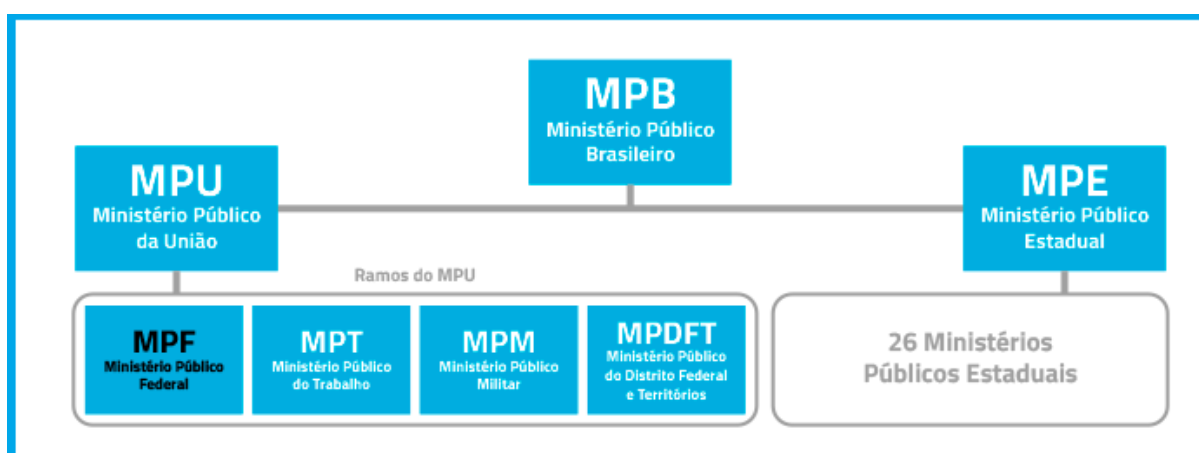
nacionalmente e que podem ser implementadas em maior escala e em outros setores do Ministério Público.

1.1 ÓRGÃOS QUE COMPÕEM O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS

O Ministério Público (MP), também chamado de *Parquet*, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88). O Ministério Público brasileiro compreende o Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios Públicos dos Estados (MPE's).

O MPU, por sua vez, compreende o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O MPU é regido pela Lei Complementar 75/1993, ao passo que o MPE é regido pela Lei 8.625/1993 (SOBRE..., 2017). Vejamos:

Tabela 1 – Estrutura do Ministério Público



Fonte: MPF⁵

Os Ministérios Públicos nos estados atuam na Justiça Estadual, enquanto os diversos ramos do MPU têm a seguinte atuação (CONHEÇA..., 2017):

⁵CONHEÇA a Instituição. MPF. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/sobre/sobre-a-instituicao>> Acesso em: 08 de out. 2017.

MPF - O Ministério Público Federal atua na Justiça Federal em causas nas quais a Constituição considera haver interesse federal. A atuação pode ser judicial, como fiscal da lei, cível e criminal, mas também pode ser extrajudicial, quando atua por meio de recomendações e promove acordos por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC);

MPT - O Ministério Público do Trabalho (MPT) busca dar proteção aos direitos fundamentais e sociais do cidadão diante de ilegalidades praticadas na seara trabalhista;

MPM - O Ministério Público Militar (MPM) atua na apuração dos crimes militares, no controle externo da atividade policial judiciária militar e na instauração do inquérito civil também para a proteção dos direitos constitucionais no âmbito da administração militar;

MPDFT- O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) é o ramo do Ministério Público da União responsável por fiscalizar as leis e defender os interesses da sociedade do Distrito Federal e dos Territórios.

Há, ainda, o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas da União (**MPTCU**), que é uma instituição secular, concebida na gênese do sistema de Controle Externo brasileiro e que, após 1988, recebeu inegável assento na Constituição Federal nos arts. 130 e 73, § 2º, I (MINISTÉRIO..., 2017). Conforme o art. 130 da Constituição, o MPTCU não se confunde com o Ministério Público comum, pois sua organização resulta de lei orgânica de iniciativa do Tribunal de Contas. Não é possível, portanto, afirmar se o MPTCU é vinculado ao Poder Legislativo, haja vista que a vinculação do TCU a um dos poderes da República não é um tema pacífico no mundo jurídico (AUTONOMIA..., 2017).

À parte a discussão sobre o MPTCU, tem-se que o Ministério Público não faz parte de nenhum dos três poderes da República, tampouco está subordinado a estes, haja vista sua autonomia funcional, administrativa e financeira. Além de atuar como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público, dentre outras atribuições:

- a) promove a ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade;
- b) promove representação para intervenção federal nos Estados e Distrito Federal;
- c) impetra *habeas corpus* e mandado de segurança;
- d) promove o mandado de injunção;
- e) promove o inquérito civil e a ação civil pública para proteger direitos constitucionais, patrimônio público e social, meio ambiente, patrimônio cultural, interesses individuais indisponíveis, homogêneos e sociais, difusos e coletivos;
- f) promove a ação penal pública;
- g) expede recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública;
- h) expede notificações ou requisições (de informações, de documentos, de diligências investigatórias, de instauração de inquérito policial à autoridade policial).

O procurador-geral da República, por sua vez, é chefe do MPU e do MPF, além de ser o procurador-geral Eleitoral, sendo nomeado pelo presidente da República após aprovação do Senado (PROCURADOR-GERAL..., 2017). Os membros do MPU são chamados de procuradores (Procurador da República, Procurador do Trabalho etc), ao passo que os membros dos ministérios estaduais são chamados de promotores de justiça.

No presente trabalho, nos deteremos, mais especificamente, às atividades do Ministério Público Federal, órgão que tivemos a oportunidade de conhecer mais detalhadamente por meio do programa de estágio profissional.

1.2 O MPF E AS CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Conforme dito anteriormente, o Ministério Público Federal atua na Justiça Federal em causas nas quais a Constituição considera haver interesse federal. A atuação pode ser judicial, como fiscal da lei, cível e criminal, mas também pode ser extrajudicial, quando atua por meio de recomendações e promove acordos por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC).

Nesse contexto, tem-se as as Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal, órgãos setoriais que coordenam, integram e revisam o exercício funcional dos membros da instituição, sendo organizadas por função ou por matéria (CÂMARAS..., 2017).

Na Procuradoria da República no Ceará, estrutura representativa do MPF no estado, há um universo de 15 procuradores divididos em 3 núcleos: Núcleo de Combate à Corrupção (NCC), Núcleo Criminal (NUCRIM) e Núcleo da Tutela Coletiva (NTC). Cada um dos núcleos é vinculado a uma Câmara de Coordenação e Revisão, haja vista que cada um possui atribuições próprias e atua em crimes específicos.

No âmbito do NCC, por exemplo, atua-se nos feitos relativos a:

- a) atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8429/1992;
- b) crimes praticados por funcionário público ou por particulares (artigos 332, 333 e 335 do Código Penal) contra a administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira;
- c) crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores;
- d) crimes previstos na Lei de Licitações.

No âmbito do Núcleo Criminal, por outro lado, atua-se em crimes como roubo, furto, tráfico internacional de drogas, estelionato e sonegação fiscal, ao passo que no Núcleo da Tutela coletiva atua-se, principalmente, em questões ambientais e de proteção ao

consumidor.

1.3 O INQUÉRITO CIVIL E O INQUÉRITO POLICIAL (CRIMINAL)

No âmbito dos núcleos, é comum a instauração de procedimentos administrativos de ordem cível e também de ordem criminal. Esses procedimentos são instruídos pelo próprio MPF, não se confundindo com o Inquérito Policial (IPL), levado a efeito pela Polícia Federal.

No Núcleo de Combate à Corrupção, por exemplo, que trabalha com improbidade administrativa, ação que corre na esfera cível, quando há uma representação de particular noticiando a possível ocorrência de atos que importem em improbidade, instaura-se procedimento preparatório de Inquérito Civil. Para instruí-lo, o procurador da República atuante no caso poderá, entre outras medidas:

- a) expedir ofício ao órgão no qual foi perpetrada a conduta ímproba pedindo informações ou cópia de processo administrativo (PAD) que porventura exista para apurar o caso;
- b) expedir ofício ao TCU a fim de que informe se lá existe algum procedimento que trate do caso ou, em caso negativo, requisitando a instauração de tomada de contas para apurar os fatos;
- c) expedir ofício à CGU solicitando que o órgão faça visitas *in locu*, se a improbidade for ligada a obras públicas, por exemplo, para que se verifique o seu andamento;
- d) solicitar informações à Receita Federal sobre declaração de bens.

Ao final da instrução do Inquérito Civil, caso o procurador considere que não há lastro probatório suficiente para embasar a ação de improbidade, ele submete promoção de arquivamento ao crivo da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, que poderá homologar o arquivamento ou determinar que a instrução prossiga, até que os fatos sejam melhormente

esclarecidos.

Outro procedimento administrativo importante é o PIC (Procedimento Investigatório Criminal), consistente em instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e inquisitorial, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público, tendo como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal (PUBLICADA..., 2017).

Entretanto, em grande parte das vezes, os procuradores preferem, ante as limitações estruturais do Ministério Público, requisitar a instauração de inquérito policial (IPL) à Polícia Federal, haja vista que a polícia tem maior condição técnica e pode proceder à feitura de interceptações, busca e apreensão etc. Nesse caso, quando da instauração do inquérito, o Ministério Público indica diligências a serem cumpridas pela autoridade policial, como a oitiva de investigados e a realização de perícias, a fim de que se colete elementos de informação aptos à propositura da ação penal.

O acompanhamento das diligências é feita pelo MPF a cada 90 dias, quando o delegado envia o inquérito com pedido de dilação de prazo. Formalmente, a dilação deve ser deferida pelo juiz, mas, em nome da celeridade, eficiência e otimização, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público aprovou, por maioria, proposta de resolução conjunta com o Conselho Nacional de Justiça que regula a tramitação direta do inquérito policial entre o Ministério Público e a Polícia (GALLI, 2016).

Desse modo, a cada 90 dias o MPF verifica as diligências já cumpridas e pode indicar outras, ou mesmo decidir pelo pedido de arquivamento do inquérito ao juiz, caso verifique que não há horizonte há percorrer no que concerne à obtenção de indícios de autoria e materialidade dos fatos. Tal pedido de arquivamento é regulado pelo art. 28 do Código de Processo Penal, *in verbis*:

Art.28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.

Assim, se o juiz não concordar com o arquivamento, os autos são remetidos ao procurador-geral, que poderá insistir no pedido de arquivamento, oferecer a denúncia ou designar outro membro para fazê-lo. No caso do MPF, o inquérito é remetido à câmara respectiva. Nesse contexto, percebe-se a incidência do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, que aprofundaremos no tópico seguinte.

2 A OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA E DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE

O Princípio da Obrigatoriedade da Ação Penal Pública está diretamente relacionado ao poder-dever do Estado de exercer o *jus puniendi* diante da prática de uma infração criminosa. Desse modo, a fim de que a ordem jurídica seja preservada e as ofensas aos bens sociais não resem impunes, cabe ao ente estatal, por meio do Ministério Público, promover a atividade persecutória. A esse respeito, aduz Afrânio Silva Jardim:

“No momento em que o Estado proibiu a vingança privada, assumiu o dever de prestar jurisdição, monopolizando esta atividade pública. Percebeu-se, em determinado momento histórico, que ao Estado deve caber o combate à criminalidade, seja preventiva, seja repressiva. O Estado tem o dever de punir.”
(JARDIM, 2001, p. 12)

Outrossim, o princípio da obrigatoriedade é definido por Mirabete como “aquele que obriga a autoridade policial a instaurar inquérito policial e o órgão do Ministério Público a promover a ação penal quando da ocorrência da prática de crime que se apure mediante ação penal pública” (MIRABETE, 1993, p. 47).

No que concerne, especificamente, ao Ministério Público, Eugênio Pacelli Oliveira afirma:

“Estar obrigado à promoção da ação penal significa dizer que não se reserva ao *Parquet* qualquer juízo de discricionariedade, isto é, não se atribui a ele qualquer liberdade de opção acerca da conveniência ou oportunidade da

iniciativa penal, quando constatada a presença de conduta delituosa, e desde que satisfeitas as condições da ação penal.” (OLIVEIRA, 2009, p. 114-115)

Desse modo, se ao final das investigações levadas a efeito pela Polícia Federal forem obtidas indícios suficientes de autoria e materialidade do delito, o Ministério Público tem a obrigação de oferecer a denúncia. Sabe-se que a ação penal privada depende de manifestação de vontade da vítima, não sendo aplicado tal princípio.

Por outro lado, no que tange aos casos de improbidade, apesar de dizerem respeito a ação de natureza cível, pode-se dizer, analogicamente, que o Ministério Público, apesar de não ser o único legitimado para tanto⁶, também tem a obrigação de ajuizar a demanda. Isso porque a improbidade administrativa, de acordo com a Lei 8.429/1992, se caracteriza diante de atos que importem enriquecimento ilícito, dano ao erário ou que atentem contra os princípios da administração pública, notadamente os dispostos no art. 37 da Constituição. Nesse sentido são os ensinamentos de Wallace Paiva Martins Júnior:

“A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. Grande utilidade fornece a conceituação do atentado contra os princípios da Administração Pública como espécie de improbidade administrativa, na medida em que inaugura a perspectiva de punição do agente público pela simples violação de um princípio, para assegurar a primazia dos valores ontológicos da Administração Pública, que a experiência mostra tantas e tantas vezes ofendidos à míngua que qualquer sanção. A inobservância dos princípios acarreta agora responsabilidades, pois o art. 11 censura 'condutas que não implicam necessariamente locupletamento de caráter financeiro ou material' (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 279- 280).

Assim, em face dos princípios que norteiam a administração, tais como o da eficiência e o da indisponibilidade, e diante de uma legislação que lhe autoriza a agir na defesa da moralidade e do patrimônio público, o Ministério Público, em uma análise genérica, não pode se quedar inerte diante de indícios da ocorrência da improbidade.

Entretanto, mesmo diante dos princípios da obrigatoriedade da ação penal

⁶Nos termos do art. 17, c/c art. 1º da Lei n. 8.429/92, são legitimados para a propositura da ação de improbidade administrativa o MP; a União, Estados, DF, Territórios e Municípios; Autarquias; Empresas Públicas; Sociedades de Economia Mista; Fundações Públicas; as empresas patrocinadas por dinheiro público.

pública e da obrigatoriedade do ajuizamento da ação de improbidade, deve-se ponderar, todavia, a ocorrência de casos nos quais incidam outros dois importantes princípios: o da insignificância e o da eficiência, conforme detalharemos adiante.

2.1 OS PRINCÍPIOS DA INSIGNIFICÂNCIA E DA EFICIÊNCIA

Sabe-se que o Direito Penal é a *ultima ratio*, ou seja, o último recurso diante de um ato que ignore ou transgrida as regras estabelecidas para manter a harmonia da sociedade, haja vista que o controle estatal que importa na sua aplicação é o mais rígido, culminando na restrição de um direito fundamental de acentuada importância: a liberdade.

Desse modo, atos que, apesar de serem tipificados como crime, mas que não representem grande lesividade social, devem ser balizados pelo instituto da insignificância. Isso porque, além de o Direito Penal não dever ser aplicado em casos irrelevantes, há que se pontuar o gasto de movimentação da máquina pública para levar a efeito uma denúncia, bem como uma ação de improbidade. Não há massa de trabalho suficiente para judicializar todos os crimes e ilegalidades que o Ministério Público tem conhecimento.

A Lava Jato, por exemplo, teve seu orçamento ampliado de R\$ 522,6 mil para R\$ 1,65 milhão em 2017, por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Contudo, para se atingir esse valor, foram retirados recursos de outras áreas do Ministério Público Federal (MPF), sendo reduzidos o orçamento para concursos e o reajuste dos valores de diárias, dentre a redução de outras despesas (PONTES, 2017).

De modo geral, o Ministério Público e os outros órgãos da administração pública que auxiliam nas investigações têm orçamento diminuto e baixo contingente de servidores. Atualmente, o MPU tem um déficit de mais de 1.600 servidores, sendo 481 técnicos e 1.145 analistas (CONCURSO..., 2017). Por outro lado, a Polícia Federal tem um déficit de mais de 5 mil servidores na área administrativa (POLÍCIA..., 2017).

Reflexo da falta de servidores e de orçamento, é a grande dificuldade de dar consecução às investigações no âmbito da Polícia Federal, que não raramente relata inquéritos

aduzindo há casos mais graves e com maior probabilidade de êxito, motivo pelo qual o encerramento de uma investigação infrutífera possibilitaria que a autoridade policial desse atenção à prática de crimes de maior potencial ofensivo à administração pública.

Por outro lado, no âmbito dos casos relacionados à improbidade administrativa, de competência do NCC, nos quais as ações são instruídas mediante inquérito civil, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão firmou entendimento, por meio da Orientação de número 3, no sentido de que combate à corrupção privilegiará os casos em que o prejuízo ao erário ou o enriquecimento ilícito, atualizado monetariamente, seja superior a R\$ 20.000,00 (ENUNCIADOS..., 2017), como tentativa de dar fluidez a casos que se acumulam no referido núcleo. A referida orientação tem fulcro no princípio da eficiência, que, segundo Hely Lopes Meirelles, exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional (MEIRELLES, 2002).

Entretanto, a aplicação do princípio da insignificância e o estabelecimento de orientações que desprestigiem o combate de determinados crimes, dependendo de seu porte, faz surgir duas questões: o caráter pedagógico de punir os pequenos delitos e o risco de punir crimes igualmente ofensivos de maneira distinta, a exemplo do que ocorre na não aplicação do insignificância no crime de estelionato praticado contra a administração pública.

2.2 O CARÁTER PEDAGÓGICO DA PUNIÇÃO DE PEQUENOS ILÍCITOS E A INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO CRIME DE ESTELIONATO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A aplicação do princípio da insignificância não deve importar na impunibilidade de delitos recorrentes no âmbito social, como no caso de roubo de celulares, por exemplo. Falamos na condição de quem já teve, mediante grave ameaça, subtraídos 3 aparelhos eletrônicos. É evidente que, devido a recorrência do delito e a impossibilidade de a polícia investigar separadamente cada um, tornou-se um “bom negócio” perpetrar condutas que resultem em tal ilícito.

Para tais casos, é imprescindível que se proceda à feitura de boletim de

ocorrência a fim de que a autoridade policial tome conhecimento dos casos e empreenda esforços no intuito de identificar os autores dos delitos que, em determinadas áreas, são perpetrados pelos mesmos agentes.

Nesse contexto, também se enfatiza a importância da presença da autoridade policial nas ruas, fiscalizando e inibindo a ocorrência dos mais variados delitos. Isso porque deixar de punir delitos de pequena monta pode implicar na proliferação de condutas de maior porte e de maior ofensividade à população.

Também menciona-se que, ao tempo em que a orientação da 5ªCCR prioriza o combate à corrupção nos casos em que os atos que importam em improbidade administrativa causam prejuízos inferiores a 20 mil reais, o entendimento jurisprudencial dominante é o de que não se aplica o princípio da insignificância no crime de estelionato praticado contra entidade pública. Assim, ao mesmo tempo que o Ministério Público deixa de ajuizar ação de improbidade cujo dano foi de 20 mil reais, tem que denunciar crime no qual houve fraude em cheque de R\$ 980,00 reais, ou até menos.

Desse modo, na condição de órgão responsável pela defesa da ordem jurídica e do regime democrático, o Ministério Público tem a difícil tarefa de conciliar a responsabilidade de denunciar as condutas criminosas praticadas contra a sociedade, a falta de recursos e a divergência legal e jurisprudencial acerca do tratamento de variadas condutas a fim de que sejam punidas e a ordem social seja mantida. Para tanto, mais do que nunca, é preciso repensar as práticas ministeriais no intuito de racionalizar a judicialização de demandas.

3 A RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE MINISTERIAL

Segundo o art. 127 da Constituição, cabe ao Ministério Público promover a indispensabilidade da proteção do patrimônio público, haja vista que é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Entretanto, os recursos que a instituição dispõe são insuficientes para a investigação e a denúncia de todos os crimes por ela conhecidos, motivo pelo qual deve-se pensar na possibilidade – e na necessidade – de se desenvolver

práticas que promovam alternativas à judicialização dessas demandas e de relativizar o princípio da obrigatoriedade do oferecimento da ação penal pública.

A história recente do Brasil tem sido marcada por grandes escândalos de corrupção, tendo as operações da Polícia e do Ministério Público Federal ganhado destaque nacionalmente, em especial a operação Lava Jato. Tais operações repercutem diretamente no cenário político, bem como na defesa da democracia, na medida em que culminam no afastamento de corruptos, proporcionando à população o conhecimento da ocorrência dessas práticas e fortalecendo o estado de direito, aquele que impõe regras e a elas se submete.

Ao judicializar uma demanda, o Ministério Público atende a expectativas de uma sociedade que espera, essencialmente, ser mantida em segurança, condição que depende da efetiva reprimenda a crimes de grande e pequeno potencial ofensivo. Dessa forma, ante a escassez de recursos, é preciso racionalizar o modo com o qual são gerenciados processos administrativos que culminam em ações judiciais, bem como facilitar a comunicação com os órgãos de apoio.

Para tanto, há que se pensar em meios para por em prática tal racionalização, prática que abrange a flexibilização da obrigatoriedade da propositura da ação penal, o melhoramento das técnicas de trabalho e a importação de modelos estruturais bem sucedidos em outros países.

É importante salientar que a melhoria do sistema de persecução penal é importante, inclusive, para impedir que a sociedade, diante da inércia e ineficiência dos órgãos competentes, utilize outros meios de obtenção de justiça, como a formação de milícias, o que estimula ainda mais a violência.

3.1 RACIONALIZAÇÃO E EFETIVIDADE NAS INVESTIGAÇÕES E NA JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS

No tocante ao princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, tem-se que o Código de Processo Penal nada dispõe sobre prioridade ou racionalidade no andamento de

feitos. O art. 28 do CPP preleciona que se o órgão do Ministério Público, em vez de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento.

Segundo Luiz Gazoto (2003), como o legislador não explicou quais razões poderiam ser invocadas, firmou-se o entendimento de que o Ministério Público só poderia pedir arquivamento de inquéritos mediante a ausência de indícios de autoria e materialidade, gerando uma persecução demorada e ineficiente. Sendo um entendimento meramente doutrinário e jurisprudencial, não possuindo fundamento em lei, é possível a sua reinterpretção a fim de que a atividade investigativa seja racionalizada.

Em abril de 2017, por exemplo, por meio da Recomendação Criminal 1/2017, a Subprocuradora-Geral da República Luíza Cristina Fonseca, encaminhou às procuradorias um conjunto de práticas desenvolvidas na Subseção Judiciária de Umuarama/PR, pelos procuradores Luiz Wanderley Gazoto e Elton Luiz Bueno Cândido. Dentre elas, há a orientação de que os delegados da polícia federal devem fazer um levantamento de seus acervos de inquéritos e encaminhar ao Ministério Público Federal, independentemente de relatório, para eventual promoção de arquivamento:

a) feitos cuja comprovação de materialidade ou autoria seja improvável devido à antiguidade do fato investigado ou devido à inexistência de linha investigatória potencialmente idônea;

Por diferentes motivos, desde a falta de contingente policial até a falta de hábito da população brasileira de formular boletim de ocorrência quando da ocasião de delitos, muitas vezes da data do fato até a instauração do inquérito já transcorre um grande lapso temporal. Quando, finalmente, ocorre a instauração e o crime começa a ser investigado, a polícia demora anos para cumprir simples diligências. Para realizar uma oitiva apenas, a autoridade policial demora anos.

Isso porque, não raramente, o Ministério Público não acompanha a realização das diligências indicadas no inquérito a contento, embora a cada 90 dias os autos retornem ao

órgão ministerial para dilação de prazo, sendo o momento de averiguar o que foi feito e avaliar quais providências ainda se fazem necessárias para o deslinde dos fatos.

Em um primeiro momento, é possível que se critique ou se diga que a omissão deriva de mera desídia do *Parquet*. Entretanto, a verdade é que não há tempo apto para analisar minuciosamente todos os inquéritos que chegam para dilação de prazo, motivo pelo qual, muitas das vezes, o Ministério Público funciona como mero “carimbador”, ao passo que apenas concede a dilação de prazo sem analisar os autos ou indicar quaisquer diligências, deixando o trâmite do inquérito a cargo exclusivamente da polícia.

Nesse contexto, ainda quando há indicação de diligências e cobrança por parte do Ministério Público, dependendo do caso, a polícia não dispõe de meios para efetivar todas as providências, motivo pelo qual fala-se que o andamento de inquéritos policiais mais se assemelha a obras públicas: começam, mas ninguém sabe quando terminam, se é que terminam.

Do mesmo modo, no âmbito do inquérito civil, instruído pelo próprio Ministério Público, há dificuldades de outros níveis. Conforme já dito, no âmbito dos ilícitos relacionados à improbidade, há um grande número de representações vinculadas a fraudes em convênios firmados entre prefeituras e órgãos do governo federal, como o FNDE, por exemplo, haja vista que grande parte dos projetos implantados pelos municípios do interior do Estado devem-se a verbas da União, fato que atrai a competência federal.

Para instruir o inquérito civil, são gerenciadas expressivas quantidades de documentos, a fim de que sejam propostas as ações. Ocorre que, dado o grande número de procedimentos e com a falta de servidores/procuradores, é muito difícil analisar materiais tão densos e numerosos. Além disso, trata-se de material referente a contratos bancários, obras de engenharia, tratamentos de saúde, operações telemáticas, ou seja, temas em que é preciso ter conhecimento técnico específico na área, qualificação que não se observa nos técnicos e analistas judiciários, vez que a sua grande maioria é formada em Direito, formação que os habilita para tratar de questões jurídicas, e não para colher provas técnicas.

Em alguns casos, como em indícios de fraude em processos licitatórios, pede-se que a CGU instaure procedimento, efetue análise de contratos e faça visitas *in loco* para o

melhor esclarecimento dos fatos. Ocorre que, a CGU, apesar de possuir capacidade técnica para efetuar com maior qualidade a análise da documentação que se dispõe, também possui baixíssimo número de servidores, motivo pelo qual a conclusão de relatórios de demandas demora meses e até anos. O MPF, por sua vez, precisa esperar a conclusão de tais procedimentos para propor alguns tipos de ações, muitas das quais, às vezes, quase prescrevem à espera de material fático-probatório que as fundamentem.

Assim, conforme a instrução acima, nos Inquéritos Policiais em haja transcorrido grande lapso temporal entre a ocorrência do fato criminoso e a sua instauração, devem ser enviados ao Ministério Público, independentemente de relatório, para que seja avaliado o seu arquivamento.

b) feitos em que se verifique a existência de causa excludente de ilicitude ou causa extintiva de punibilidade;

O automatismo quase sempre típico do andamento das investigações, sem uma análise mais aprofundada das circunstâncias previamente conhecidas, muitas vezes culminam em trabalho infrutífero, diante da realização de providências desnecessárias, haja vista a existência de excludentes de ilicitude⁷ ou causa extintiva de punibilidade⁸.

Dessa forma, arquivar, desde logo, causas passíveis de serem tocadas por essas circunstâncias, representam economia no trabalho das instituições e do judiciário.

c) casos em que seja possível a aplicação do princípio da insignificância - quando houver demonstração mínima da ofensividade da conduta - ou do princípio da subsidiariedade do Direito Penal - quando o investigado tiver sofrido punição em instância administrativa;

A jurisprudência de nossos Tribunais Superiores tem fixado certos requisitos para que o aplicador do direito possa reconhecer a insignificância de determinado ato. São

⁷As excludentes de ilicitude estão previstas no artigo 23 do Código Penal. São elas: o estado de necessidade, a legítima defesa, o estrito cumprimento do dever legal e o exercício regular de direito.

⁸O artigo 107 do Código Penal enumera de forma exemplificativa as possíveis causas de extinção da punibilidade. Esta poderá se dar pela morte do agente criminoso, por *Abolitio Criminis*, pela Decadência, pela Perempção, pela Prescrição, pela Renúncia, pelo Perdão do ofendido, pelo Perdão judicial, pela Retratação do agente, pelo Casamento da vítima com o agente, por Anistia, Graça ou Indulto.

eles: mínima ofensividade da conduta; a ausência de periculosidade social da ação; o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica⁹. A esse respeito, aduz Carlos Vico Mañas:

“Ao realizar o trabalho de redação do tipo penal, o legislador apenas tem em mente os prejuízos relevantes que o comportamento incriminado possa causar à ordem jurídica e social. Todavia, não dispõe de meios para evitar que também sejam alcançados os casos leves. O princípio da insignificância surge justamente para evitar situações dessa espécie, atuando como um instrumento de interpretação restritiva do tipo penal, com significado sistemático político-criminal da expressão da regra constitucional do *nullum crimen sine lege*, que nada mais faz do que revelar a natureza subsidiária e fragmentária do direito penal” (MANÁS, 2007, p.66)

Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade é aquele segundo o qual a intervenção do Direito Penal só se justifica quando fracassam as demais formas protetoras do bem jurídico previstas em outros ramos do Direito. Assim, não há porque ser levada adiante um caso no qual incidirá o princípio da insignificância ou quando a conduta já foi devidamente punida na esfera cível ou administrativa.

É certo que, quanto ao princípio da insignificância, há muitas dúvidas na sua aplicação, mesmo pelo judiciário. Entretanto, no dia a dia das instituições, os casos em muito se repetem, sendo verificados delitos de mesma natureza e extensão, motivo pelo qual seria perfeitamente aplicável a insignificância ainda no âmbito ministerial.

d) casos em que se evidencie inconveniência de eventual ação por falta de interesse público.

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de que o interesse público que justifica a intervenção do Ministério Público não está relacionado à simples presença de ente público na demanda, nem ao seu interesse patrimonial (interesse público secundário), exigindo-se que o bem jurídico tutelado corresponda a um interesse mais amplo, com espectro coletivo (interesse público primário)¹⁰.

⁹HC 92.463 e HC 92.961 no STF e Resp 1084540 no STJ

¹⁰TJ-MG - AGV: 10697060010942002 MG, Relator: Áurea Brasil, Data de Julgamento: 07/05/2015, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/05/2015

De acordo com Luis Roberto Barroso, o interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação. Ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover (BARROSO, 2007).

Dessa forma, percebe-se que práticas minimamente racionais de tramitação podem agilizar e promover a efetividade de órgãos cuja atuação é mal planejada e ineficiente.

3.2 MAIOR COMUNICAÇÃO ENTRE AS INSTITUIÇÕES

Todas as medidas anteriores implicam, de alguma forma, na análise do mérito do que se investiga. Entretanto, pode-se citar outras medidas que prescindem de tal aprofundamento. Uma delas é o fortalecimento da comunicação entre os órgãos que auxiliam o Ministério Público, quais sejam: a Polícia Federal, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Receita Federal, dentre outros.

Quando se instaura um inquérito civil, por exemplo, e é requisitada à CGU a realização de relatório de demandas especiais, a comunicação se dá, primordialmente, por ofícios. Muitas vezes, por não serem respondidos, são reiterados mais de uma vez. A verdade é que essa burocracia encontra-se deficitária diante da rapidez que rege o mundo moderno. É praticamente impensável que, em uma sociedade estruturada sobre os desígnios das novas mídias digitais, a comunicação ainda seja efetuada de modo tão arcaico e demorado.

Nesse contexto, vale ressaltar que um mínimo de organização e conversa entre os órgãos impede que as ações sejam melhor estruturadas. Por falta de organização dos núcleos do Ministério Público, muitas vezes são solicitadas providências em duplicidade, que movimentam a máquina pública, gerando muitos gastos, apesar de tratarem dos mesmos fatos e agentes. Desse modo, também é importante implementar práticas já adotadas nacionalmente para racionalizar sua atividade, bem como incorporar

modelos estrangeiros.

4 MODELOS DE ATUAÇÃO MINISTERIAL ESTRANGEIROS

No Chile, segundo Samuel Miranda Arruda (2015), o promotor de justiça, apesar de conhecer a ocorrência de fato em tese criminoso, tem a discricionariedade de arquivar o procedimento instaurado ao argumento de que o esforço investigatório a ser despendido é desproporcional ao resultado que se presume possa ser alcançado, não havendo restrição ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, mas o reconhecimento antecipado da inutilidade da investigação.

Dessa forma, no Ministério Público chileno, faz-se uma análise de viabilidade das características da infração e das capacidades dos órgãos investigadores antes de prosseguir com a investigação, exemplo que pontua um importante modelo de funcionamento a ser prestigiado pelo Ministério Público brasileiro.

Sabe-se do caráter pedagógico vinculado à punição de crimes de pequena monta contra a fé pública, por exemplo, mas é importante salientar que o judiciário não pode se ocupar de bagatelas, devendo haver um controle prévio do órgão ministerial sobre o que merece ser judicializado.

No Ministério Público dos Estados Unidos, por sua vez, os seus membros possuem disponibilidade da ação penal e grande possibilidade de acordo para reduzir trâmite processual penal. Há vários precedentes judiciais referendando a discricionariedade do Ministério Público americano.

O Tribunal de Recursos do Estado de *Illinois*, no caso *People vs. Tabash* (1882), decidiu que o promotor está dotado por lei de uma ampla discricção para processar infratores da lei. Ele tem autoridade para promover ações penais públicas, conforme as informações de que dispuser, e de descontinuí-las quando, de acordo com seu próprio julgamento, os fins da justiça houverem sido alcançados (MA, 2011).

No Brasil, conforme exposto anteriormente, a atuação do Ministério Público

é vinculada. Vejamos:

“O Ministério Público é o senhor da ação penal pública, é o *dominus litis*, pois intenta-a e promove-a, mas não tem disponibilidade dela. Sua atuação é obrigatória; não pode declinar do exercício, transigir, aguardar oportunidade etc. Vigora em nossas leis o princípio da legalidade: O Ministério Público é obrigado a agir tão logo se forme a *opinio delicti* ou a suspeita do crime, em face dos elementos que lhe são fornecidos pelo inquérito ou por outros meios” (NORONHA, 1990, p.26).

Enquanto isso, nos Estados Unidos, os promotores não podem promover uma ação penal sem a *probable cause that it will succeed*, isto é, sem a impressão de que há grandes chances de se conseguir a condenação (TENÓRIO, 2011). Além disso, a liberdade para a realização de acordos de negociação de penas é um exemplo para que o processo penal brasileiro seja menos moroso.

O Ministério Público cumpre suas funções constitucionais na medida que privilegia o estudo da seletividade do seu funcionamento e do espaço de sua atuação específica. Entretanto, a pouca eficiência da resolução de conflitos na seara judicial desestimula a provocação do Judiciário pelo cidadão comum, cujo direito sucumbe diante da lentidão e do elevado custo processual que caracterizam a Justiça brasileira, de maneira que o Ministério Público, atuando sem organizar sua estrutura, contribui para um sistema jurisdicional ineficiente.

5 O DIREITO DE PUNIR PERTENCE APENAS AO ESTADO-JUIZ OU PODE SER RELATIVIZADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Opositores da ideia de que seja dada maior autonomia ao Ministério Público quanto ao ajuizamento de demandas sustentam que o direito de punir pertence apenas ao Estado-Juiz, não cabendo ao órgão ministerial fazer qualquer juízo de valor acerca da matéria que será ajuizada. Nesse sentido é a posição de Henrique da Rosa Ziesemer e Jadel Silva:

“O direito de punir pertence ao Estado e não ao Ministério Público, ou ao CNMP. Assim, só e somente o Estado brasileiro pode dizer, por meio de

sua expressão democrática, materializada no Parlamento, em quais casos o Ministério Público pode, ou não, abrir mão da ação penal, sua primeira função institucional (Art. 129, I da Constituição). Não cabe à criatura, no caso, o Ministério Público, retirar de seu criador, o Estado, a prerrogativa de politicamente decidir os rumos do direito penal” (SILVA; ZIESEMER, 2017)

O argumento, entretanto, não se sustenta, haja vista que no âmbito do Juizado Especial Criminal, competente para o processo e julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, entendidas como os crimes e contravenções penais cujas penas máximas não sejam superiores a 2 (dois) anos de privação de liberdade, o Ministério Público possui ampla discricionariedade para transacionar com o acusado. Assim, antes de oferecida a denúncia, é garantido ao infrator a oportunidade de lhe ser aplicada de imediato pena restritiva de direitos, o que lhe isenta de ser réu em uma ação penal.

Ademais, conforme já exposto, não há recursos humanos e financeiros para investigar e processar todos os delitos conhecidos. O Estado ideal previsto na teoria encontra duros entraves na prática. Diante desse cenário, o mais ponderado é racionalizar o modo com o qual as demandas são judicializadas e ampliar o instituto da transação penal para crimes com penas maiores, de modo a relativizar o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública.

Do mesmo modo que o Código de Processo Civil de 2015 privilegia métodos alternativos para resolver conflitos, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, a fim de desafogar um judiciário moroso, com foco nos princípios da eficiência e da celeridade, o Ministério Público também deve pautar a sua atuação tendo em mente que judicializar uma demanda de pouca repercussão abarrotará um judiciário já moroso, que não julgará nem os casos relevantes e nem os irrelevantes. Além disso, há as próprias limitações institucionais do *Parquet*, bem como nos órgãos que lhe fornecem subsídios para ajuizar as ações.

Há um consenso social de que a criminalidade e a impunidade no Brasil são crescentes, de forma que acreditar que os moldes atuais das instituições seriam capazes de resolver o problema é leviandade. Não há como conseguir resultados diferentes incorrendo nos mesmos erros. Enquanto se insiste em um sistema burocrático e pouco racional sob o argumento romântico de que todos os crimes devem ser investigados, problemas concretos

fazem com que grandes casos de corrupção, que influem de modo direto no orçamento a ser investido nas prioridades da população, como educação e saúde, adormeçam sem solução ou quaisquer tipos de punição.

É preciso que se abandone, no Brasil, a ideia de que só a sentença prolatada pelo juiz pode punir um crime ou evitar que ele ocorra. Acordos, termos de ajuste de conduta, reparação do dano e serviço à comunidade são alternativas que promovem resultados práticos mais relevantes que um processo judicial que tramitará durante anos sem a certeza de um desfecho justo. Nesse contexto, vejamos as lições de Márcio Berclaz:

“Quando o membro do Ministério Público abre uma acusação, o faz com critérios de tradição, coerência e integridade, e, ainda assim, paradoxal e contraditoriamente sempre aberto a revisar ou desconstruir a própria pretensão acusatória inicialmente deflagrada ou os atos processuais praticados de acordo com seu interesse. Promove-se justiça e não condenações estatísticas ou matemáticas descriteriosas, assim haveria de ser. Defender a sociedade não é agir com mentalidade de Estado policial, mas sim respeitar barreiras, obstáculos e limites à violência estatal sempre implícita ao poder de punir que a própria história explica” (BERCLAZ, 2016).

Ante o exposto, defender a sociedade não é agir com mentalidade de Estado policial, mas respeitar barreiras, obstáculos e limites, haja vista que a promoção da justiça não ocorre com condenações estatísticas ou matemáticas descriteriosas.

CONCLUSÕES

Em uma sociedade organizada, sabe-se que não há direitos absolutos. Cada direito e cada dever se limita por outros direitos e outros deveres. A busca pela efetivação dos direitos fundamentais, característica da efetivação do Estado Democrático de Direito, caminha a passos lentos na seara processual brasileira, de modo que ainda há muitos erros a serem sanados e muitas medidas a serem tomadas para que o cidadão goze de uma Justiça célere, prática e eficiente.

O Judiciário brasileiro, historicamente, constrói uma reputação cujos desvelos se revestem pela lentidão, os altos custos e a pouca efetividade. Desse modo, o cidadão comum, não raras vezes, ao ser posto na condição de expectador da lide, espera a prestação jurisdicional durante longos anos e, muitas vezes, vê o seu direito sucumbir diante da demora ou da resolução tardia do conflito. O Ministério Público, de acordo com a Constituição de 1988, não pertence ao Judiciário. Entretanto, pela natureza de suas funções, é instituição fundamental para a promoção da Justiça e o fortalecimento do Estado Democrático.

Sua estrutura complexa e a essência diversificada de sua atuação ocasiona grande dificuldade na compreensão de seu trabalho por parte do povo. Na verdade, o intrincado sistema das carreiras jurídicas no Brasil causa dificuldade até para os próprios operadores do direito. Recentemente, com a repercussão que as operações do MPF e da Polícia Federal tem gerado nos noticiários, a população brasileira tem sido melhormente esclarecida acerca das atribuições do *Parquet*, muito embora o conhecimento ainda seja parco e distante do capaz de promover aos brasileiros a noção exata do que tem sido investigado.

Com a Constituição de 1988, o Ministério Público adquiriu grande notabilidade, haja vista que lhe foram atribuídas novas funções, com destaque para a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais). Isso deu evidência à instituição, tornando-a uma espécie de ouvidoria da sociedade brasileira.

No âmbito do MPF, a Sala de Atendimento ao Cidadão recebe representações (“denúncias”) e pedidos de informação sobre processos judiciais e procedimentos investigatórios (pedidos de certidões, localização e andamento de processos, pedido de vista e cópia de processos). Há, inclusive, aplicativos de celular nos quais se pode usufruir dos

serviços acima descritos (SALA..., 2017).

Se, por um lado, a população tem tido um maior conhecimento sobre as funções do Ministério Público, e, conseqüentemente, usufruído de maneira crescente de suas atribuições (benefícios promovidos em grande parte pela tecnologia), por outro lado, a estrutura organizacional da instituição não tem evoluído no mesmo compasso, de modo que a falta de planejamento, a falta de servidores e o orçamento defasado tem impedido a execução eficiente de suas tarefas.

O princípio da eficiência foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa na Constituição Federal, com a promulgação da Emenda n.º 19/1998, alterando o art.º 37 do mesmo diploma. Helly Lopes Meirelles definiu o princípio da eficiência como o que se impõe a todo o agente público a realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional, sendo o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2002).

Entretanto, o que se observa na atual conjuntura é uma atuação ministerial e policial morosa e pouco eficiente. Os inquéritos têm data de começo, mas dificilmente terminam, e, quando terminam, não oferecem indícios satisfatórios de autoria e materialidade para subsidiar a propositura das ações, seja porque foram mal conduzidos, no que concerne às diligências efetuadas, seja porque demoraram muito e o objeto da investigação pereceu pelo decurso do tempo.

No presente trabalho, fizemos referência, de modo mais específico, ao Ministério Público Federal. Entretanto, sabe-se que, pelo menos no Ceará, a situação do Ministério Público Estadual é ainda pior. A falta de recursos e de servidores é patente. Hoje, mais da metade dos 60 promotores que atuam na área criminal em Fortaleza não têm sequer uma sala para atender ao público. Nas comarcas do interior, o profissional trabalha sozinho, sem auxílio de assessores (LIMA, 2017).

No MPF, conforme já exposto, em abril de 2017, por meio da Recomendação Criminal 1/2017, a Subprocuradora-Geral da República Luiza Cristina Fonseca encaminhou às procuradorias um conjunto de práticas desenvolvidas na Subseção Judiciária de Umuarama/PR, pelos procuradores Luiz Wanderley Gazoto e Elton Luiz Bueno Cândido.

Dentre elas, há a orientação de que os delegados da Polícia Federal devem fazer um levantamento de seus acervos de inquéritos e encaminhar ao Ministério Público Federal, independentemente de relatório, para eventual promoção de arquivamento: feitos cuja comprovação de materialidade ou autoria seja improvável devido à antiguidade do fato investigado ou devido à inexistência de linha investigatória potencialmente idônea; de feitos em que se verifique a existência de causa excludente de ilicitude ou causa extintiva de punibilidade; e de casos em que seja possível a aplicação do princípio da insignificância - quando houver demonstração mínima da ofensividade da conduta - ou do princípio da subsidiariedade do Direito Penal - quando o investigado tiver sofrido punição em instância administrativa.

É, portanto, uma tentativa, embora tímida, de tornar o trabalho do Ministério Público e da Polícia mais célere, bem como o de outros órgãos que lhes fornecem subsídios para a propositura das ações, como a CGU, por exemplo.

A dificuldade persiste porque, no Brasil, no que concerne à propositura da ação penal, a atuação do Ministério Público é vinculada, ou seja, não há disponibilidade sobre ela. O Ministério Público é obrigado a agir tão logo se forme a *opinio delicti* ou a suspeita do crime, em face dos elementos que lhe são fornecidos pelo inquérito ou por outros meios. Muitas vezes, impossibilitado de arquivar um IPL, o Ministério Público promove a denúncia mesmo sabendo que está fadada ao fracasso devido à sua fragilidade.

Em outros países, como nos Estados Unidos, os membros do Ministério Público possuem disponibilidade da ação penal e grande possibilidade de acordo para reduzir trâmite processual penal, de modo que os promotores não podem promover uma ação penal sem a impressão de que há grandes chances de se conseguir a condenação.

Assim, como conclusões, tem-se que, a exemplo da atuação ministerial estrangeira citada, o princípio da obrigatoriedade da propositura da ação penal pública deve ser relativizado a fim de que se priorize demandas de maior interesse social, haja vista a quantidade finita de recursos pertencentes ao Ministério Público e aos seus órgãos de apoio. O mesmo raciocínio deve ser aplicado no que concerne às ações cíveis de improbidade.

Para tanto, há que se implementar uma análise concreta do caso, devendo suas particularidades serem balizadas pelos princípios da insignificância e da

subsidiariedade, bem como ampliar o instituto da transação penal para crimes com penas maiores, e não restringí-lo apenas ao âmbito do juizado especial criminal. Tais modificações ficam a cargo da reinterpretação do art.28 do CPP e de possível modificação legislativa.

Além disso, há práticas simples que poderiam ser adotadas pelo Ministério Público para racionalizar a judicialização de demandas, tais como o arquivamento de feitos cuja comprovação de materialidade ou autoria seja improvável devido à antiguidade do fato investigado ou devido à inexistência de linha investigatória potencialmente idônea, bem como o fortalecimento dos vínculos de comunicação com os outros órgãos que lhe auxiliam, privilegiando, sobretudo, os meios mais célebres que a tecnologia possa proporcionar.

Finalmente, salienta-se que só uma postura ativa do cidadão brasileiro, baseada no fortalecimento de sua consciência jurídica, é capaz de robustecer o vínculo do povo com as instituições, a fim de que se leve a bom termo a consecução dos elementos de defesa da democracia e da promoção do progresso social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1.LIVROS

BARROSO, Luis Roberto. Prefacio à obra **Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse publico**. 2ª tiragem. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2007. p. 15-16.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ED. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GAZOTO, Luíz Wanderley; **O princípio da Não-obrigatoriedade da ação penal pública: uma crítica ao formalismo no Ministério Público**. Barueri, SP: Manole, 2003.

JARDIM, Afrânio Silva. **Ação Penal Pública: Princípio da Obrigatoriedade**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MAÑAS, Carlos Vico. O princípio da insignificância como excludente de tipicidade no direito penal *apud* GREGO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Geral**. 8 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 66.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª edição, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 85.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros, 27ª Edição. São

Paulo: Malheiros, 2002, p. 94.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1993.

NORONHA, E. Magalhães. **Curso de Direito Processual Penal**. Atualizada por Adalberto José Q.T. de Camargo Aranha. São Paulo : Saraiva, 1990.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 11ª ed. Rio de Janeiro: 2009.

TENÓRIO, Rodrigo Antonio. **A ineficiência gerada pela tradição inquisitorial: estudo dos sistemas brasileiro, americano e italiano**. Curitiba: Juruá, 2011.

TRIGUEIRO, Edmac Lima. **Ação Penal, Violência e Ação Subsidiária**. 1ª Ed. São Paulo: Livro Pronto, 2011.

2. ARTIGOS

ARRUDA, Samuel Miranda. **Características e atribuições do Ministério Público chileno. Breve estudo analítico e comparativo com o Ministério Público brasileiro**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 14 – n. 45, p. 175-208 – jul./dez. 2015.

MA, Yue. **Explorando as origens da ação penal pública na Europa e nos Estados Unidos**. Trad. Adauto Villela. Rev e adap. Bruno Amaral Machado. In: MODELOS DE MINISTÉRIO PÚBLICO. Revista do CNMP. 2011.

3. LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 05 set.

2017.

_____. DECRETO-LEI Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm> Acesso em: 09 set. 2017.

_____. DECRETO Nº 848, de 11 de outubro de 1890. (REVOGADO). **Organiza a Justiça Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm> Acesso em: 17 out. 2017.

_____. LEI Nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm> Acesso em: 05 set. 2017.

_____. LEI Nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre os atos que importam em Improbidade Administrativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 15 out. 2017.

CÂMARAS de Coordenação e Revisão do MPF. **MPF** 2017. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao>> Acesso em: 01 set. 2017.

4. PESQUISA EM SÍTIOS DA INTERNET

A 5ª CÂMARA de Coordenação e Revisão. **MPF** 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5>>. Acesso em: 01 set. 2017.

A CONSTITUIÇÃO e o Supremo. **STF** 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201245>> Acesso em: 06 set. 2017.

AUTONOMIA e Vinculação. TCU 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>> Acesso em: 26 nov. 2017.

BERCLAZ, Márcio. **Qual é o lugar do Ministério Público no processo penal.** Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/03/28/qual-e-o-lugar-do-ministerio-publico-no-processo-penal/>> Acesso em: 27 out 2017.

CONCURSO MPU. Déficit de servidores. **Folha Dirigida.** Disponível em: <<https://www.folhadirigida.com.br/noticias/concurso/mpu/concurso-mpu-deficit-de-mais-de-1-600-servidores-exige-agilidade-nos-preparativos>> Acesso em: 17 out. 2017.

CONHEÇA a Instituição. **MPF.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/sobre/sobre-a-instituicao>> Acesso em: 08 out. 2017.

ENUNCIADOS 5ª CCR. **MPF** 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/enunciados>> Acesso em: 01 set. 2017.

GALLI, Marcelo. CNMP regulamenta tramitação direta de inquérito entre a polícia e o MP. **Conjur.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-22/cnmp-regulamenta-tramitacao-direta-inquerito-entre-policia-mp>> Acesso em: 17 out. 2017.

HISTÓRICO do Ministério Público no Brasil. **MPU** 2017. Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>> Acesso em: 17 out. 2017.

LIMA, Letícia. Associação do MP reclama sua estrutura e pessoal no órgão. **Diário do Nordeste** 2017. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/politica/associacao-do-mp-reclama-estrutura-e-pessoal-no-orgao-1.1769720>> Acesso em: 17 out. 2017.

MINISTÉRIO Público Especial. **Wikipédia**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A9rio_P%C3%ABlico_Especial> Acesso em: 17 out. 2017.

POLÍCIA Federal possui déficit de 5 mil servidores. **Central de Concursos**. Disponível em: <https://www.centraldeconcursos.com.br/noticias/2017/3/policia-federal-deficit-servidores-area-administrativa_2872.html> Acesso em: 17 out. 2017.

PROCURADOR-GERAL da República. **MPF**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica>> Acesso em: 17 out. 2017.

PUBLICADA resolução que dispõe sobre a instauração do Procedimento Investigatório Criminal. **CNMP**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10687-publicada-resolucao-que-dispoe-sobre-instauracao-e-tramitacao-de-procedimento-investigatorio-criminal-do-mp>> Acesso em: 17 out. 2017.

PONTES, Felipe. Conselho do Ministério Público amplia orçamento para a Lava Jato em 2018. **EBC** 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-07/conselho-do-ministerio-publico-amplia-orcamento-para-lava-jato-em-2018>> Acesso em: 17 out. 2017.

RAMALHO, Renan. Ministro do STF afasta Cunha do Mandato e da presidência da Câmara. **G1** 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/teori-determina-afastamento-de-cunha-do-mandato.html>> Acesso em: 05 set. 2017.

SALA de Atendimento ao Cidadão. **MPF** 2017. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/servico-de-informacao-ao-cidadao/sala-de-atendimento-ao-cidadao-sac>> Acesso em: 17 out. 2017.

SILVA, Jadel; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **A desconformidade constitucional do chamado “acordo de não-persecução penal” e o efeito bumerangue.** Disponível em: <<http://meusitejuridico.com.br/2017/10/10/desconformidade-constitucional-chamado-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-o-efeito-bumerangue/>> Acesso em: 27 out. 2017.

SILVEIRA, Matilde. Brindeiro, o engavetador-geral para os críticos, comanda Procuradoria na era FH. **O GLOBO**, 2017. Disponível em: < <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/brindeiro-engavetador-geral-para-os-criticos-comanda-procuradoria-na-era-fh-21529163>> Acesso em: 05 set. 2017

SOBRE o Ministério Público da União. **MPU.** Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/sobre%20o%20MPU> > Acesso em: 08 out. 2017.