

CEAF – CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO MILTON CAMPOS

RACIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO CRIMINAL EM SEGUNDA
INSTÂNCIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

FÁBIO ALVES BONFIM

BELO HORIZONTE/MG

2018

CEAF – CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO MILTON CAMPOS

RACIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO CRIMINAL EM SEGUNDA
INSTÂNCIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Pós-Graduação “Lato Sensu” – Acadêmico - Especialização em Ministério Público e o Novo Constitucionalismo promovido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) – Escola Institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), em colaboração com a Faculdade de Direito Milton Campos, como requisito para aprovação final

Orientador: Rodrigo Iennaco de Moraes

FÁBIO ALVES BONFIM

BELO HORIZONTE/MG

2018

RESUMO EM LÍNGUA PORTUGUESA

O presente trabalho buscará demonstrar que o artigo 610 do Código de Processo Penal pode representar violação os princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório, sendo, portanto, de duvidosa compatibilidade com o sistema processual acusatório, bem como com a Constituição Federal de 1988. Será demonstrado também que a emissão de pareceres em segunda instância pode representar violação ao princípio da eficiência, já que vem levando ao acúmulo de processos e desrespeito à celeridade processual. Será argumentado, igualmente, que a atuação de dois membros do Ministério Público, um como autor e outro como fiscal da ordem jurídica, pode representar ofensa aos princípios da unidade e indivisibilidade institucional. A solução proposta, ao final, ante a duvidosa constitucionalidade, será a racionalização da emissão de pareceres recursais em segunda instância, no âmbito criminal. Será feita análise bibliográfica, expondo-se entendimentos doutrinários e normas do Conselho Nacional do Ministério Público acerca da racionalização no âmbito cível e da atuação do Ministério Público em segunda instância.

RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

This paper will seek to demonstrate that Article 610 of the Code of Criminal Procedure may represent violation of the constitutional principles of ample defense and contradictory, being therefore of dubious compatibility with the accusatory procedural system, as well as with the Federal Constitution of 1988. It will be demonstrated also that the issuance of opinions in second instance may represent a violation of the principle of efficiency, since it has led to the accumulation of lawsuits and disrespect to procedural speed. It will also be argued that the performance of two members of the Public Prosecution Service, one as an author and another as prosecutor of the legal order, may represent an offense against the principles of institutional unity and indivisibility. The solution proposed, in the end, before the dubious constitutionality, will be the rationalization of the issuance of appellate opinions in second instance, in the criminal scope. A bibliographical analysis will be carried out, exposing doctrinal understandings and norms of the National Council of the Public Prosecution Service regarding the rationalization in the civil scope and the performance of the Public Prosecution in second instance.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	6
2 – DO SISTEMA PROCESSUAL PENAL DE PARTES E DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.....	9
3 – DOS PRINCÍPIOS DA UNIDADE E DA INDIVISIBILIDADE INSTITUCIONAL...	18
4 – DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	22
5 – DA POSSIBILIDADE DE RACIONALIZAÇÃO.....	29
6 – DA CONCLUSÃO.....	40
7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42

1 – INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou um novo Ministério Público, pautado, conforme disciplina o artigo 127, pela “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”¹. Com esse novo viés, portanto, procura o Ministério Público assumir postura de maior protagonismo na tutela dos interesses da sociedade e deixar de lado a mentalidade de mero apêndice do Poder Judiciário.

Deve-se frisar que a atuação parecerista não se coaduna mais com essa nova instituição ministerial. Sabendo-se da necessidade de melhorias na atuação criminal do Ministério Público, especialmente em segunda instância, foco desse trabalho, necessário repensar a forma de atuação de Procuradores de Justiça oficiais perante o Tribunal de Justiça, seja como *custos iuris*, seja como responsável pela apuração de ilícitos penais praticados por agentes públicos detentores de foro por prerrogativa de função.

A Carta de Ipojuca/PE, já no ano de 2003, trouxe grandes avanços na racionalização da atuação dos membros do Ministério Público de primeira instância no âmbito cível, pois constatou que muitas das vezes estava o *Parquet* atuando como mero parecerista, desfocado da necessidade de buscar a promoção da alteração da realidade social vivenciada.

Mesmo com esse avanço, entretanto, ainda não foi possível vislumbrar movimento tendente à busca de melhorias na atuação de membros oficiais em segunda instância, notadamente no campo penal. Em que pese alguns posicionamentos doutrinários acerca da inconstitucionalidade do parecer recursal ministerial e recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público propondo melhorias na condição de fiscal da lei, a jurisprudência ainda não avançou, inexistindo registros de reconhecimento de nulidade por ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

O processo penal é instrumento também para a promoção da alteração da realidade social vivenciada, entretanto, o Ministério Público precisa reassumir o protagonismo nesta seara, fazendo valer definitivamente o sistema processual de partes, sem olvidar, obviamente, da função de fiscal da ordem jurídica, mas também buscando atender o princípio constitucional da eficiência no campo da persecução penal, notadamente em relação aos ilícitos penais praticados por detentores de foro por prerrogativa de função.

O Ministério Público, em segunda instância, detém atribuições de grande relevância no campo criminal, mas acaba assumindo função meramente parecerista em detrimento de investigações criminais em face de agentes com foro perante o Tribunal de Justiça, propositura e acompanhamento de ações penais originárias, sustentações orais e interposição de recursos às Cortes Superiores para a devida fixação de precedentes. O Procurador de Justiça, membro de maior experiência e vivência prática, acaba relegado à função de fiscal da ordem jurídica, emitindo meras opiniões de caráter não vinculante.

A ausência de racionalização da atuação em segunda instância acaba causando sobrecarga de trabalho aos membros e pouco resultado efetivo no combate aos ilícitos penais praticados por agentes detentores de foro de prerrogativa de função, havendo clara demonstração, portanto, da pouca resolutividade da atuação meramente parecerista.

O problema a ser enfrentado no presente trabalho, desta maneira, é a incompatibilidade da atuação parecerista do Ministério Público em segunda instância no âmbito criminal com a Constituição Federal de 1988, fator que leva ao indevido acúmulo de feitos judiciais e pouca ou nenhuma atuação na repressão aos ilícitos praticados por agentes públicos com foro de prerrogativa de função no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Trabalhar-se-á com a hipótese de não recepção do artigo 610 do Código de Processo Penal pela nova ordem constitucional, o que dispensaria a emissão de parecer recursal nas ações penais propostas pelo próprio *Parquet*, permitindo ao membro atuante em segunda instância a melhor racionalização na repressão aos ilícitos penais de sua atribuição originária.

A pesquisa foi exploratória, utilizando-se dos procedimentos bibliográfico e documental, com consulta à legislação, doutrina e jurisprudência. O método de abordagem da pesquisa foi o qualitativo, visando descrever a atuação criminal em segunda instância pelo Ministério Público, compreendendo o porquê da vinculação ao modo de agir parecerista, explicando e propondo a necessidade de melhor racionalização no combate aos ilícitos criminais.

Neste trabalho será demonstrado que é possível compatibilizar o disposto no Código de Processo Penal com a nova ordem constitucional, em especial pela já regulamentação da racionalização no âmbito cível pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Será feita breve análise do sistema processual acusatório, dos princípios unidade e indivisibilidade do Ministério Público e da eficiência, ressaltando-se a dispensabilidade de atuação de dois membros, em papéis distintos (autor e *custos iuris*) no mesmo feito, conformando nosso processo penal aos ditames constitucionais.

Ao final, será exposta a forma como será possível a racionalização, compatibilizando a atuação criminal em segunda instância com os ditames da Constituição Federal de 1988.

2 – DO SISTEMA PROCESSUAL PENAL DE PARTES E DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

Inicialmente, por não ser foco desse trabalho, dispensável a realização de digressão histórica acerca da evolução do sistema processual penal. Temos que ter em mente, entretanto, que a Constituição Federal de 1988, ao adotar os princípios do contraditório e da ampla defesa (inciso LV de seu artigo 5^o), tornou evidente que nosso processo penal atualmente é acusatório, pois existem partes bem definidas, a acusação (exercida em regra pelo Ministério Público) e a defesa, não sendo possível falar-se em contraditório sem, ao menos, duas partes adversárias, quanto menos em ampla defesa se esta não se manifestar por último.

Sobre o sistema acusatório, nos ensina a doutrina:

De maneira distinta, o sistema acusatório caracteriza-se pela presença de partes distintas, contrapondo-se acusação e defesa em igualdade de condições, e a ambas se sobrepondo um juiz, de maneira equidistante e imparcial. Aqui, há uma separação de funções de acusar, defender e julgar. O processo caracteriza-se, assim, como legítimo “actum trium personarum”.

Historicamente, o processo acusatório tem como suas características a oralidade e a publicidade, nele se aplicando o princípio da presunção de inocência. Logo, a regra era que o acusado permanecesse solto durante o processo. Não obstante, em várias fases do Direito Romano, o sistema acusatório foi escrito e sigiloso.

Quanto à iniciativa probatória, o Juiz não era dotado de poder de determinar de ofício a produção de provas, já que estas deveriam ser fornecidas pelas partes, prevalecendo o exame direto das testemunhas e do acusado. Portanto, sob o ponto de vista probatório, aspira-se uma posição de passividade do juiz quanto à reconstrução dos fatos. Com o objetivo de preservar sua imparcialidade, o magistrado deve deixar a atividade probatória para as partes. Ainda que se admita que o juiz tenha poderes instrutórios, essa iniciativa

² BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

deve ser possível apenas no curso do processo, em caráter excepcional, como atividade subsidiária da atuação das partes.

No sistema acusatório, a gestão das provas é função das partes, cabendo ao juiz um papel de garante das regras do jogo, salvaguardando direitos e liberdades fundamentais. Diversamente do sistema inquisitorial, o sistema acusatório caracteriza-se por gerar um processo de partes, em que autor e réu constroem através do confronto a solução justa do caso penal. A separação das funções processuais de acusar, defender e julgar entre sujeitos processuais distintos, o reconhecimento dos direitos fundamentais ao acusado, que passa a ser sujeito de direitos e a construção dialética da solução do caso pelas partes, em igualdade de condições, são, assim, as principais características desse modelo.

Segundo Ferrajoli, são características do sistema acusatório a separação rígida entre o juiz e acusação, a paridade entre acusação e defesa, e a publicidade e a oralidade do julgamento. Lado outro, são tipicamente próprios do sistema inquisitório a iniciativa do juiz em campo probatório, a disparidade de poderes entre acusação e defesa e o caráter escrito e secreto da instrução.

O sistema acusatório vigorou durante quase toda a Antiguidade grega e romana, bem como na Idade Média, nos domínios do direito germano. A partir do século XIII entra em declínio, passando a ter prevalência o sistema inquisitivo. Atualmente, o processo penal inglês é aquele que mais se aproxima de um sistema acusatório puro.

Pelo sistema acusatório, acolhido de forma explícita pela Constituição Federal de 1988 (CF, art. 129, inciso I), que tornou privativa do Ministério Público a propositura da ação penal pública, a relação processual somente tem início mediante a provação de pessoa encarregada de deduzir a pretensão punitiva (“ne procedat iudex ex officio”), e, conquanto não retire do juiz o poder de gerenciar o processo mediante o exercício do poder de impulso processual, impede que o magistrado tome iniciativas que não se alinham com a equidistância que ele deve tomar quanto ao interesse das partes. Deve o magistrado, portanto, abster-se de promover atos de ofício na

fase investigatória, atribuição esta que deve ficar a cargo das autoridades policiais e do Ministério Público.

Como se percebe, o que efetivamente diferencia o sistema inquisitorial do acusatório é a posição dos sujeitos processuais e a gestão da prova. O modelo acusatório reflete a posição de igualdade dos sujeitos, cabendo exclusivamente às partes a produção do material probatório e sempre observando os princípios do contraditório, da ampla defesa, da publicidade e do dever de motivação das decisões judiciais. Portanto, além da separação das funções de acusar, defender e julgar, o traço peculiar mais importante do sistema acusatório é que o juiz não é, por excelência, o gestor da prova.

[...].³

E como não poderia deixar de ser, o Ministério Público assume o papel de titular dessa ação penal, conforme expressa o artigo 129, inciso I, da Constituição Federal de 1988:

Artigo 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover privativamente a ação penal pública, na forma da lei;

[...].⁴

Tendo em mente, portanto, que nosso sistema processual penal é acusatório e que o Ministério Público é, em regra, o autor da ação penal pública, o cerne da questão é como compatibilizar a antiga atuação parecerista no campo penal com a nova ordem constitucional brasileira.

No campo infraconstitucional, justifica-se a atuação parecerista do Ministério Público em segunda instância com os seguintes dispositivos do Código de Processo Penal:

Artigo 610. Nos recursos em sentido estrito, com exceção do de “habeas corpus”, e nas apelações interpostas das sentenças em

³ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 4ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, págs. 39/40

⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

processo de contravenção ou de crime a que a lei comine pena de detenção, os autos irão imediatamente com vista ao procurador-geral pelo prazo de 5 (cinco) dias, e, em seguida, passarão, por igual prazo, ao relator, que pedirá designação de dia para julgamento.

[...]

Artigo 613. As apelações interpostas das sentenças proferidas em processos por crime a que a lei comine pena de reclusão deverão ser processadas e julgadas pela forma estabelecida no art. 610, com as seguintes modificações:

I - exarado o relatório dos autos, passarão estes ao revisor, que terá igual prazo para o exame do processo e pedirá designação de dia para o julgamento;

II – os prazos serão ampliados ao dobro;

III – o tempo para os debates será de 1/4 (um quarto) de hora.

[...].⁵

Temos que destacar, evidentemente, que tais dispositivos do Código de Processo Penal são datados de 1941, muitos anos antes da nova ordem constitucional, portanto, devem ser interpretados conforme a evolução legal, observando-se o novo viés de atuação do Ministério Público.

O Ministério Público é hoje defensor da ordem jurídica, do regime democrático e, principalmente, dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Limitar-se a dar parecer em segunda instância, relegando os interesses de maior relevo a segundo plano, é descumprir as finalidades da Constituição Federal de 1988.

A necessidade de evoluir no campo penal é evidente, ademais considerando a pouca efetividade da repressão criminal em segunda instância, entretanto, ainda se verifica a atuação de alguns membros presa ao artigo 1º da antiga Lei Complementar nº 40/81, que tem a seguinte redação:

⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 1941 e retificado em 24 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

Artigo 1º - O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar.

[...].⁶

Pela legislação de 1981, a atuação do Ministério Público para defesa dos interesses indisponíveis da sociedade se dava apenas e tão somente perante o Poder Judiciário, fazendo com que a emissão de pareceres tivesse grande relevo, já que era uma das poucas atribuições do Ministério Público. Hoje, entretanto, a instituição ganhou novas e importantes atribuições, devendo assumir papel de maior protagonismo sem vinculação obrigatória à função jurisdicional.

É necessário evoluir e se adaptar às novas necessidades da sociedade, e, como nos ensina a doutrina:

De qualquer modo, uma instituição flexível e dinâmica sempre está disposta a superar a si mesma, a transcender do que já é para o que se propõe a ser como dever e exigência social. O Ministério Público, como instituição dinâmica, nunca está feito. Ou está sempre se fazendo ou se refazendo. Como garantir, por exemplo, o progresso democrático do país? O simples processo de manter esse ambiente democrático já é, por si, extremamente complexo e recheado de sutilezas incalculáveis. Imagine-se, então, o que é necessário para alavancar o progresso, a evolução constante desse “élan” democrático. Daí por que qualquer instituição, a exemplo do MP, que tenha por imperativo constitucional uma responsabilidade direta, deve estar permanentemente preparada para as boas práticas exigidas pelo processo e progresso democráticos.

Esse perfil resolutivo não se desliga do passado nem o nega mas tende a ir adiante, atento às novas necessidades sociais e às

⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

circunstâncias históricas que apontam para um futuro certo. E se fortalece com a perspectiva sombria de que o Ministério Público precisa assumir uma identidade própria, sob pena de ficar eternamente orbitando o Judiciário (condicionando a eficiência de suas funções ao maquinário roto ou emperrado da Justiça) ou, pior ainda, à deriva no “mare magnum” das instituições públicas sem rumo definido, sem um programa de ação, sem um projeto identitário.

[...].⁷

A vetusta previsão do parecer recursal no Código de Processo Penal se justifica em virtude desta visão de atuação do Ministério Público apenas perante o Judiciário, entretanto, como será mostrado em capítulo próprio, é possível interpretar tal disposição legal de acordo com o novo ordenamento constitucional.

Há aqueles, inclusive, que vislumbram a atuação parecerista do Ministério Público em segunda instância como ofensiva ao princípio do contraditório, pois evidencia manifestação do autor da ação penal sem que houvesse chances de resposta defensiva. Vejamos:

O contraditório, por exemplo, obriga que a defesa fale sempre depois da acusação. Assim, no Processo Penal as testemunhas arroladas na peça acusatória são inquiridas em primeiro lugar; as alegações finais do réu são oferecidas também anteriormente as do acusado, e assim por diante...

[...].

Questão que se mostra polêmica é o parecer do Ministério Público na segunda instância.

Como se sabe, na segunda instância o Ministério Público, por intermédio de um Procurador de Justiça, exara um parecer escrito antes do respectivo processo criminal a ser encaminhado para julgamento. É um privilégio que parece ferir alguns princípios basilares e algumas regras orientadoras do processo penal, como tentaremos mostrar a seguir.

⁷ RODRIGUES, João Gaspar. **Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público.** in MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **De Jure: Revista Jurídica**, v. 16, n. 28. Jan/jun. 2017. Belo Horizonte: 2017, Pags. 62/63

Com efeito, sempre nos pareceu que este pronunciamento do Procurador de Justiça em segunda instância, ainda que na condição de custos legis, soava estranho, mesmo porque fiscal da lei também é o Promotor de Justiça atuante junto à primeira instância e, no entanto, nunca se dispensou a oitiva da defesa... Para nós, este privilégio fere o contraditório (ação versus reação), a isonomia (paridade de armas), o devido processo legal (a defesa fala por último) e a ampla defesa (direito do acusado de ser informado também por último).

[...].⁸

Tal crítica é deveras pertinente frente à evolução da atuação ministerial, ainda mais se consideramos que o Ministério Público é o titular da ação penal pública e não existe disposição legal a permitir a manifestação da defesa após o parecer recursal em segunda instância. Poderia se dizer que a defesa teria a oportunidade de realizar sustentação oral, o que sanaria tal vício, entretanto, à acusação também é dado esse direito, portanto, o parecer recursal do membro do Ministério Público em segunda instância acaba sendo a única peça processual acusatória para a qual não será oportunizada resposta.

Não foram encontradas, no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, decisões judiciais que reconheçam a ofensa ao princípio do contraditório, entretanto, isso não significa dizer que não há incompatibilidade entre os citados artigos 610 e 613 do Código de Processo Penal e a Constituição Federal de 1988. Endossando tal entendimento, podemos citar a seguinte lição doutrinária:

A regra que autoriza a manifestação do Ministério Público em segundo grau, mediante emissão de parecer, após as razões e contrarrazões das partes, afigura-se absolutamente inconstitucional, na medida em que traduz grave violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, sabido que um de seus desdobramentos está por assegurar, exatamente, que “a defesa deve falar por último”.

⁸ MOREIRA, Rômulo de Andrade. **O parecer do Ministério Público na Superior Instância** in FARIAS, Cristiano Chaves de. et al. (Coord.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 4ª Edição. 4ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2013, págs. 917/918

Em sentido contrário, poder-se-ia argumentar que após o parecer do Procurador de Justiça, antes do julgamento portanto, a defesa poderá fazer sustentação oral, mas a esse respeito é preciso dizer que a acusação também poderá fazer uso de tal faculdade, e não raras vezes assim procede sem que a defesa dela se utilize, mas ocorre que a sustentação oral não é ato essencial à defesa conforme reiteradas vezes tem decidido o Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido: STF, RHC 107.758/RS, 1ª T., rel. Min. Luiz Fux, j. 6-9-2011, DJe 186, de 18-9-2011; STF, RHC 118.660/DF, 2ª T., rela. Mina. Cármen Lúcia, j. 18-2-2014, DJe 041, de 27-2-2014.

Em reforço a nosso entendimento, acrescente-se que, caso ocorra sustentação oral, já decidiu o Pleno da Suprema Corte que a defesa deverá falar por último, sob pena de nulidade. A esse respeito, conferir: ST, HC 87.926/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 20-2-2008, DJe 074, de 25-4-2008, RTJ, 204/751, LEXSTF 356/349; STF, RHC 104.261/ES, Tribunal Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, j. 15-3-2012, DJe 154, de 7-8-2012.

Ora, se mesmo diante de fase processual prescindível, como é a sustentação oral, é preciso respeitar a ampla defesa, e por isso o Ministério Público não pode falar por último, tal compreensão abona nossa convicção a respeito da inconstitucionalidade do parecer do Ministério Público em segundo grau, nas ações penais iniciadas no primeiro grau de jurisdição.

Não bastasse, tal referida atuação também materializa injustificada superfetação, contrário ao princípio da igualdade das partes, que por sua vez reflete no “due process of law”.

Não nos convence o argumento no sentido de que o Ministério Público, em grau de recurso, atua como custos legis – simples e despretenso fiscal da lei. Com o devido respeito, esta afirmação só pode ser feita ou aceita por quem não conhece a sistemática postura acusação do “dominus litis”, especialmente nas ações penais.

É irrecusável que o Ministério Público é, e sempre será, parte nas ações penais, e que tal posição estratégica está por nortear sua

atuação, sempre e irremediavelmente, inclusive por imperativo constitucional (CF, art. 129, I).

[...].⁹

Desta maneira, podemos concluir que nosso sistema processual penal é de partes (acusatório) e o membro do Ministério Público ocupa, via de regra, a posição de autor da ação penal, demandando a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, fazendo com que o parecer recursal em segunda instância seja de duvidosa compatibilidade com a nova ordem constitucional, e, conforme se verá em capítulo próprio, em que pese as disposições do Código de Processo Penal, dispensável em nome da racionalização da atuação.

⁹ MARCÃO, Renato. **Código de processo penal comentado**. – São Paulo: Saraiva, 2016, Págs. 1301/1302

3 – DOS PRINCÍPIOS DA UNIDADE E DA INDIVISIBILIDADE INSTITUCIONAL

Os princípios da unidade e da indivisibilidade institucional são deveras importantes para evidenciar a desnecessidade de atuação de dois membros ministeriais (autor e fiscal da ordem jurídica) na mesma ação. Tais princípios vêm previstos no artigo 127, §1º, da Constituição Federal de 1988.¹⁰

Sobre os referidos princípios, nos ensina a doutrina:

Unidade significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe; indivisibilidade significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas segundo a forma estabelecida na lei. Nesse sentido, não há unidade ou indivisibilidade entre membros de Ministérios Públicos diversos; só há dentro de cada Ministério Público, e, assim mesmo, apenas nos limites da lei. Isso não nega, porém, o caráter nacional do Ministério Público, enquanto instituição, tal como vem assegurado nos arts. 128, caput, 128, §5º, e 61§1º, II, d, da Constituição.¹¹

Ora, se todos os membros integram um único Ministério Público e podem ser substituídos uns pelos outros, possuindo as mesmas finalidades institucionais, não há razão para atuações díspares em feito criminal, um membro atuando como autor e outro como fiscal da lei, muitas das vezes com entendimentos extremamente diversos.

Poderia ser justificada a emissão de parecer recursal em segunda instância pelo membro do Ministério Público como exercício da independência funcional, entretanto, o entendimento atual é que tal garantia não significa dizer que o agente público possa agir como bem entender, pois sempre deverão ser seguidos, como nortes de atuação, os ditames constitucionais e os fins institucionais. Corroborando tal entendimento, segue elucidativa lição doutrinária:

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

¹¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 8ª edição – São Paulo: Saraiva, 2012, pág. 72

Em um primeiro plano, cumpre observar que o princípio da independência funcional não é um fim em si mesmo. Não é, igualmente, uma prerrogativa que se incorpora à pessoa dos membros do Ministério Público no momento em que tomam posse em seus cargos. Trata-se de mero instrumento disponibilizado aos agentes ministeriais com vistas à consecução de um fim: a satisfação do interesse público, sendo esta a razão de ser do Ministério Público, a exemplo do que se verifica em relação a qualquer órgão estatal. A partir dessa singela constatação, torna-se possível afirmar que o principal prisma de análise desse importante princípio deve ser a sua associação à atividade finalística da Instituição, pressuposto de concretização do interesse público. Com isso, o plano de aferição deve ser afastado da pessoa do agente, sendo irrelevantes os sentimentos e aspirações, legítimos ou não, a ele inerentes, não devendo ser confundidas a vaidade da pessoa do agente com a prerrogativa do cargo por ele ocupado. Esta é indispensável, aquela não. A independência funcional orna o cargo, que se destina ao exercício da atividade ministerial, elemento concretizador do interesse público.

O ponto de partida para a atuação ministerial haverá de ser a identificação e posterior valoração de uma situação, fática ou jurídica, que justificará e direcionará a atuação do Ministério Público. Nessa linha, a independência funcional se projetará em quatro fases distintas: a) identificação da situação fática ou jurídica pelo órgão cuja atribuição é presumida; b) necessidade de o Ministério Público intervir em determinado feito; c) fixação definitiva da atribuição do órgão; e d) exercício da atividade ministerial. Com base nesses elementos, que, como dissemos, não são exaurientes, poderemos estabelecer um esboço de balizamento desse princípio.

[...].¹²

A identificação da necessidade de atuação de outro membro do Ministério Público ganha grande relevo no campo penal, haja vista a titularidade da ação penal pública dada à instituição. Não se mostra razoável que o autor de tão importante demanda tenha atuação díspares no mesmo feito, já que representante do direito de

¹² GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª edição – São Paulo: Saraiva, 2017, págs. 149/150.

punir do Estado. Inclusive, citando decisão judicial importante, o mesmo doutrinador traz elucidativa lição acerca da vedação de atuação díspares da instituição ministerial:

O Superior Tribunal de Justiça atribuiu preponderância ao princípio da indivisibilidade, relegando a plano secundário a independência funcional, no seguinte julgado: “Recurso de habeas corpus. Princípio da indivisibilidade do Ministério Público. Art. 127 da Constituição Federal. Ações conflitantes entre membros do Ministério Público perante o Juízo Criminal. Ação penal versus habeas corpus. Não pode o Ministério Público cindir-se em ações diversas, perante o Juízo Criminal, reivindicando posições diametralmente opostas, ao oferecer denúncia e ao mesmo tempo pugnar pelo trancamento da ação penal, fazendo-o através de habeas corpus, sobretudo quando aquela procede de determinação do Procurador-Geral de Justiça a Promotor designado. Habeas corpus impetrado pelo Promotor de Justiça que se recusou a oferecer a denúncia. Agora, postulando em sentido contrário, em nome da autoridade, pede o trancamento da ação penal. Impossível tal procedimento, desde que lhe falta legitimidade para tanto. Admitir-se o contrário seria estimular o confronto entre membros do Ministério Público, em prejuízo do princípio da indivisibilidade da Instituição, consagrado pela Lei Maior. Recurso Improvido.”

A posição assumida pela Corte nos parece correta na medida em que garantiu a coexistência dos princípios da unidade (ainda que invocando o princípio da indivisibilidade) e da independência funcional. A independência funcional foi prestigiada até o momento em que o membro do Ministério Público exerceu regularmente suas atividades funcionais. Cessada a sua atividade e deliberando o Procurador-Geral, em harmonia com os critérios legais e na condição de Chefe da Instituição, pela designação de outro agente para a prática de determinado ato, não poderia o princípio da independência funcional ser invocado para o fim de legitimar a quebra da unidade institucional.¹³

¹³ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª edição – São Paulo: Saraiva, 2017. Págs. 145/146

Não se nega que a independência funcional é garantia das mais importantes ao membro do Ministério Público. Significa dizer que, desde que o integrante do *Parquet* não desvirtue a ordem constitucional com atuações não devidamente fundamentadas ou com desvios de finalidade, nenhum outro membro, ainda que integrante de órgãos de cúpula, poderá determinar que a atuação seja de um jeito ou de outro.

De certa forma, no exercício da atividade-fim, o membro do Ministério Público exerce parcela da autonomia da instituição, entretanto, não pode se esquecer das finalidades desta. É possível dizer, portanto, que a atuação de dois membros do Ministério Público no mesmo feito criminal, um atuando como autor e outro como fiscal da ordem jurídica pode representar ofensa, também, os princípios da unidade e da indivisibilidade, fazendo com que muitas vezes a instituição ministerial atue de maneira contraditória, sendo mais um argumento a favor da racionalização da atuação criminal em segunda instância.

4 – DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A atuação parecerista do Ministério Público no âmbito criminal devolve a instituição ao patamar alcançado antes da Constituição Federal de 1988, mostrando-se pouco eficaz e, por vezes, contraproducente.

Membros com maior antiguidade na carreira, consequentemente com mais conhecimento prático e teórico, são relegados à mera fiscalização da ordem jurídica, havendo desperdício de talentos, recursos humanos e, consequentemente, represamento de feitos judiciais e extrajudiciais, trazendo pouca resolutividade e, evidentemente, pouca eficiência.

A eficiência foi alçada ao posto de princípio da administração pública pela emenda constitucional nº 19/1998 e vem assim conceituada pela doutrina:

Um dos temas mais controvertidos no âmbito da Economia é a eficiência. Em termos simplistas, a eficiência pode ser considerada como a utilização mais produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados. Veda-se o desperdício ou a má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos.

[...].

Assim impõe a concepção republicana de organização do poder político, que estabelece que todas as competências estatais têm de ser exercitadas do modo mais satisfatório possível. Portanto, o próprio princípio da República já impõe o dever de utilização eficiente dos recursos públicos.

[...].

A eficácia administrativa também significa a vedação à observância de soluções burocráticas inúteis. A atividade administrativa existe para o cidadão e a frustração do atendimento às necessidades coletivas e individuais por razões formais irrelevantes viola a Constituição. A desburocratização não é uma opção autônoma ou voluntária, mas é uma decorrência da tutela constitucional aos

*direitos fundamentais dos sujeitos. A subordinação do exercício de competências administrativas ao preenchimento de requisitos inúteis configura infração a valores constitucionalmente protegidos.*¹⁴

Em termos singelos, eficiência administrativa seria a busca pelos melhores resultados com o menor gasto possível de recursos públicos, sem se perder em burocracias inúteis.

Conforme é possível observar de ata de reunião publicada na edição de 21 de fevereiro de 2017 do Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, as Procuradorias de Justiça Criminais estão assoberbadas de trabalho e buscavam soluções para reduzir o acervo, vejamos:

[...].

ATA DA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA PROCURADORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL (2016)

Aos treze dias de dezembro de dois mil e dezesseis, realizou-se, em segunda convocação, às 11h30, no auditório azul do 1.º andar do Edifício Castellar Guimarães, reunião extraordinária da Procuradoria de Justiça Criminal (PRJCrim), tendo por fim a discussão a divisão de serviço e [o trabalho dos] analistas em Direito. Presentes os procuradores de Justiça Adelaide Cristina de Carvalho Machado, André Estêvão Ubaldino Pereira, Antônio Dias Maia, Antônio de Pádova Marchi Júnior, Arnaldo Alves Soares (coordenador), Elias Paulo Cordeiro, Elvêzio Antunes de Carvalho Júnior, Evandro Manoel Senra Delgado, Gerardus Magela Gonçalves Lima Filho, Gilberto Augusto de Mendonça, Gisela Potério Santos Saldanha, José Antônio Baêta de Melo Cançado, José Fernando Marreiros Sarabando, José Maria dos Santos Júnior, José Ronald Vasconcelos de Albergaria, Leonardo Azeredo dos Santos, Leonel Cavanellas, Luiz Carlos Teles de Castro, Marco Antônio Lopes de Almeida, Mário César Motta, Mário Drummond da Rocha, Nadja Kelly Pereira de Souza Miller, Rodrigo Cançado Anaya Rojas, Rogério Batista Ferreira Vieira, Rômulo Paiva Filho, Sérgio Parreira Abritta e Sirlene Reis Costa. Justificada a ausência dos procuradores Cássio Murilo

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, págs. 67/69

Soares de Carvalho, Denise Madureira Pinheiro Costa, Fátima Aparecida de Souza Borges, José Alberto Sartório de Souza, Mariano Guimarães Sepúlveda e Ruth Lies Scholte Carvalho. Aberta a sessão, o Procurador-Geral Adjunto Jurídico, Márcio Heli de Andrade, saudado nas falas dos colegas procuradores de Justiça pela assunção do cargo, colocou sob deliberação dos integrantes da PRJCrim o problema da retenção de feitos no órgão e a necessidade de encontrar soluções para reduzir ou zerar o estoque de 2.000 processos, isso, segundo ele, antes que a recomendação recebida do Conselho Nacional do Ministério Público após a auditoria realizada no Ministério Público se converta em ato dispositivo a cumprir e a partir do qual haveria a distribuição compulsória de todos os autos e o expressivo aumento da carga de cada um dos procuradores. Seguindo-se ao Adjunto Jurídico, o procurador Arnaldo Soares, escolhido coordenador da PRJCrim momentos antes, afirmou, tendo antes observado que marcante a presença dos colegas na sessão, que concebia a coordenação como um posto de diálogo com os procuradores e de intermediação com a administração, a esta dando conta das dificuldades enfrentadas pelo órgão e levando pleitos e propostas de solução. Falando em solução, o procurador Rodrigo Rojas sustentou que uma forma de equacionar o problema do acúmulo de processos seria preencher todos 58 os cargos da Procuradoria de Justiça Criminal, fechando a lacuna aberta com o afastamento de 16 procuradores por variados motivos. Outra, segundo ele, seria repensar a atuação ministerial, passando de quantitativa, em todos os casos, por vezes até por dever formal, para mais qualitativa, em nem todos, mas com um maior grau de atenção e acompanhamento. Quanto aos afastamentos, o procurador Marco Antônio Lopes de Almeida lembrou que há dois procuradores da área criminal atuando na área cível, situação a seu ver inexplicável e insustentável diante das carências do órgão, a ser, pediu ele, prontamente corrigida pela administração. O procurador pediu, ainda, que semanalmente sejam encaminhados a todos os integrantes do órgão extratos da distribuição, com base nos quais seria possível saber quem está afastado e verificar, já que o desfalque de pessoal implica uma carga maior de trabalho para todos os outros, se justificáveis as razões para isso. Marco Antônio havia

usado a imagem do cobertor curto para mostrar o que ocorre quando os procuradores escolhidos para o Conselho Superior do Ministério Público, assumindo novas atribuições, deixam de receber a sua carga de feitos. A procuradora Gisela Potério observou, porém, que a nomeação de colegas para o Conselho deve ser colocada acima de outras questões e exaltada como um justo reconhecimento de suas experiências, ao que o procurador Gilberto de Mendonça acrescentou que é humanamente impossível que os conselheiros recebam processos tal a carga de trabalho deles. A solução estaria, pois, de acordo com Gisela Potério, entre a abertura de vagas de procuradores auxiliares e a convocação de promotores de Justiça na iminência de serem promovidos. Ante a discussão sobre a autoridade dos promotores para se manifestarem em segunda instância, arguida em outras ocasiões, Gisela Potério deu notícia da existência de um estudo jurídico reconhecendo a possibilidade. Lembrou ainda o procurador José Antônio Baêta de Melo que a Lei n. 8.625 prevê a substituição do procurador afastado pelo promotor de Justiça e os colegas também lembraram que o próprio Tribunal de Justiça convoca juízes de primeira instância para funcionarem como desembargadores. O Procurador Adjunto Jurídico disse que aprovava a proposta e que a levaria ao Procurador-Geral. A convocação de promotores seria uma parte da solução, concordou o coordenador Arnaldo Soares. Para evitar a sobrecarga de feitos e seus efeitos, seria necessário pensar em outras medidas, segundo ele. Por exemplo, o aproveitamento de analistas de Direito cedidos a outros órgãos e, acrescentou o procurador Ronald de Albergaria, o melhor aproveitamento de servidores qualificados lotados em unidades do Ministério Público que não se ocupam diretamente da atividade-fim, de modo que ao final se estabelecesse a relação de um analista por procurador. Emergindo o tema, José Antônio Baêta disse ver com preocupação o fato de haver distribuição de processos para a Assessoria Técnico-Jurídica, composta por analistas de Direito, porque os destinatários dos autos só podem ser os procuradores de Justiça. Os analistas, segundo ele disse ter sido informado, receberiam uma carga igual à dos procuradores e, liberados do ponto, trabalhariam em sistema home office, desempenhando suas atribuições não mais que três dias e folgando

o resto da semana. Ele disse ter ficado perplexo ao saber disso, já que a lei não permite a flexibilização do serviço. O procurador Sérgio Abritta, coordenador em exercício da PRJCrim até então, afirmou que jamais chegou ao seu conhecimento que os analistas estavam levando processos para casa. O Procurador Adjunto Jurídico também negou desconhecer o fato, mas ali proibiu terminantemente, conforme suas palavras, a prática, se a notícia tivesse fundamento. A propósito ainda dos serviços auxiliares e de medidas resolutivas, Márcio Heli adiantou que o Procurador-Geral, Antônio Sérgio Tonet, pretende enviar à Assembleia Legislativa projeto de criação do cargo de assessor de recrutamento amplo, mas não imediatamente, diante do complicado quadro das finanças públicas estaduais. O procurador Ronald de Albergaria afirmou que o ex-Procurador-Geral prometera que esse projeto seria encaminhado ainda em novembro de 2016 à Assembleia, e que não se deveria esperar mais para adotar a medida, uma vez que ela seria, a par de outras, crucial para solucionar o problema da sobrecarga de serviço. Ainda sobre a estrutura e a organização do trabalho, o procurador Elias Paulo Cordeiro propôs a discussão do papel da Procuradoria de Justiça de Recursos Especiais e Extraordinários, encarregada de, juntamente com os procuradores de Justiça da área criminal, representar o Ministério Público nos tribunais superiores. Elias Cordeiro lembrou que prevalecia até ali a orientação de que a Procuradoria de Recursos Especiais desempenharia o papel com exclusividade desde que tomasse ciência dos acórdãos do Tribunal de Justiça, e disse entender que, mesmo nesse caso, a tarefa poderia ser compartilhada, permitindo-se assim, pela divisão do trabalho, que os procuradores não ficassem restritos à segunda instância. A propósito, o procurador Gilberto de Mendonça sustentou que a função maior dos procuradores é a atuação em terceiro grau, incumbência que, segundo ele, tem sido relegada com a concentração da atenção ministerial na segunda instância. Ponderou o coordenador Arnaldo Soares, depois de reconhecer como justa a observação de Gilberto de Mendonça, que a atuação ideal do membro do parquet exige uma estrutura e condições que atualmente não são oferecidas ao procurador criminal. Em face das sugestões feitas na reunião acerca da distribuição de feitos, da atuação do

procurador de Justiça como custos legis, entre outras matérias, e das transformações que a adoção do processo eletrônico estão acarretando no modo de trabalho, a procuradora Nadja Kelly propôs que se revisasse o regimento interno da PRJCrim, para atualizá-lo segundo as exigências conjunturais. Acolhida a proposta, foram indicados como integrantes da comissão encarregada de elaborar a minuta do novo regimento, além da própria Nadja Kelly, o coordenador Arnaldo Soares e o procurador Antônio de Padova Marchi Júnior. Antes de encerrar a sessão, o coordenador informou que será feito um diagnóstico da situação da Procuradoria Criminal, a ser dado a conhecer aos colegas, com vistas à adoção de providências para racionalização do trabalho. Nada mais havendo a relatar, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, será devidamente publicada.

[...].¹⁵

Durante a reunião, ponderou-se, com razão, que o foco do trabalho do Procurador de Justiça deveria ser a atuação em terceira instância, com provocação das cortes superiores, entretanto, o que se observa da ata é que ainda há represamento de feitos criminais e formação de enorme acervo, prejudicando a solução definitiva de ações penais propostas pelo Ministério Público, em nome de atuação como mero fiscal da ordem jurídica.

Sugeriu-se, então, “*repensar a atuação ministerial, passando de quantitativa, em todos os casos, por vezes até por dever formal, para mais qualitativa, em nem todos, mas com um maior grau de atenção e acompanhamento*”, ou seja, a racionalização da atuação criminal em segunda instância, com evidente economia de recursos públicos, cujas bases estão sendo propostas neste trabalho e já foram objetos de discussão pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Destaque-se, ainda, que recentemente o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a recomendação nº 34, estatuinto em artigo 1º quais deveriam ser

¹⁵MINAS GERAIS (Estado). **Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, 21 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20170221.PDF>> Acesso em 20 dez. 2017

as prioridades do Ministério Público, citando expressamente em seu inciso III: “a busca da efetividade em suas ações e manifestações”.¹⁶

Assim, pode-se concluir que a ausência de racionalização da atuação criminal em segunda instância também pode ser ofensiva ao princípio da eficiência, pois leva ao represamento de feitos e, conseqüentemente, o aumento do acervo, prejudicando a persecução penal.

¹⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 34, de 5 de abril de 2016**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4038/&highlight=WzM0XQ==>>. Acesso em 21 dez. 2017

5 – DA POSSIBILIDADE DE RACIONALIZAÇÃO

Como foi dito anteriormente, a previsão do artigo 610 do Código de Processo Penal, segundo parcela da doutrina, pode ser atentatória ao sistema processual penal de partes, pois a emissão de parecer em segunda instância pelo Ministério Público acaba não tendo a devida resposta da parte contrária.

Além disso, o Ministério Público, como titular da ação penal, acaba vendo cindida sua atuação, com um membro atuando como autor e outro como fiscal da lei, muitas vezes com entendimentos conflituosos, como se existissem duas instituições dentro de uma só. Isso, também, pode acabar sendo ofensivo aos princípios da unidade e da indivisibilidade institucional.

A racionalização da atuação ministerial no âmbito cível foi objeto da já citada Carta de Ipojuca, merecendo aqui a transcrição de seus “considerandos”:

[...].

A - considerando a necessidade de otimizar a intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis, considerando a imperiosidade de reorientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do Ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República (artigos 127 e 129), que nitidamente priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente, considerando a justa expectativa da sociedade de uma eficiente, espontânea e integral defesa dos mesmos interesses, notadamente os relacionados com a probidade administrativa, a proteção do patrimônio público e social, a qualidade dos serviços públicos e de relevância pública, a infância e juventude, as pessoas portadoras de necessidades especiais, os idosos, os consumidores e o meio ambiente, considerando a iterativa jurisprudência dos Tribunais pátrios, inclusive sumuladas, em especial dos Egrégios Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, considerando a exclusividade do Ministério Público na identificação do interesse que justifique a intervenção da Instituição na causa, e, respeitada a

autonomia funcional dos membros do Ministério Público e sem caráter normativo e vinculativo: [...].¹⁷

A Carta de Ipojuca acabou sendo sacramentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público através da Recomendação nº 34/2016 (em substituição à recomendação nº 16/2010). Tal recomendação, em que pese voltada apenas para o âmbito cível, deixa evidente qual o novo perfil da instituição ministerial, devendo priorizar a defesa dos interesses tutelados na qualidade de órgão agente. Vejamos:

[...].

Considerando a necessidade de racionalizar a intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis;

Considerando a necessidade de orientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do Ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República, que priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente;

Considerando a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo Código de Processo Civil) e a iterativa jurisprudência dos Tribunais pátrios, inclusive sumuladas, em especial dos Egrégios Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça;

Considerando a exclusividade do Ministério Público na identificação do interesse que justifique a intervenção da Instituição na causa, RESOLVE, respeitada a independência funcional dos membros da Instituição, expedir a seguinte RECOMENDAÇÃO, sem caráter vinculativo:

[...].¹⁸

¹⁷ CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. **Carta de Ipojuca.** Ipojuca, 2003. Disponível em: <www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/arquivo/id/9085> Acesso em: 05 fev.2017

¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 34, de 5 de abril de 2016.** Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4038/&highlight=WzM0XQ==>>. Acesso em 21 dez. 2017

Em que pese tal recomendação ter seu campo de aplicação limitado à esfera cível, há autores que já trataram da necessidade de racionalização na atuação criminal por Promotores de Justiça, vejamos:

Há algum tempo, o Ministério Público brasileiro alterou a forma de intervenção na área cível, deixando de se manifestar em inúmeros processos sem interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis, com o objetivo de potencializar a atuação ministerial no campo dos direitos difusos e coletivos (ex vi: Carta de Ipojuca, 2003).

Na esfera penal, nós vivemos um momento crucial em que teremos que dar um passo decisivo para otimizar a atuação do Ministério Público brasileiro. Obviamente que, na área criminal, não há alegar-se falta de interesse ministerial para intervenção neste ou naquele processo, mesmo porque, na grande maioria dos casos, a instituição assume a posição de parte.

Cremos, porém, que algumas medidas podem (e devem) ser adotadas pelos Promotores de Justiça para diminuir o número de processos criminais, possibilitando ao órgão de execução ministerial despendar mais tempo para apurar delitos considerados de maior gravidade, fiscalizar a atividade policial, propor medidas que visam a atingir o patrimônio dos réus, exigir do poder público melhores condições de salubridade e higiene das carceragens etc.¹⁹

A melhor atuação criminal se torna necessária em tempos de avanço da criminalidade organizada. É possível, em especial por conta da possível violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, da unidade e indivisibilidade institucional, e da eficiência, levando em conta ainda o novo viés constitucional do Ministério Público, falar-se em racionalização da atuação também neste âmbito, notadamente em segunda instância, onde os feitos se acumulam e não há grande utilidade prática na emissão de pareceres meramente opinativos pela própria instituição que propôs a ação penal.

¹⁹ ISOLDI FILHO, Carlos Alberto da Silveira. **Racionalização e efetividade na atuação do Ministério Público na área criminal.** Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/631/3.4.2%20Racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20efetividade%20na%20atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20MP.pdf?sequence=1>> Acesso em: 05 fev.2017

Além disso, conforme estatui o artigo 3º do Código de Processo Penal: a” lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito”²⁰.

Tais normas devem dialogar entre si, permitindo a aplicação integral dos direitos e princípios fundamentais da república brasileira, pois:

*[...]. Os direitos humanos, os direitos fundamentais e constitucionais, os tratados, as leis e códigos, “estas fontes todas não mais se excluem, ou não mais se revogam mutuamente; ao contrário, elas ‘falam’ uma às outras e os juízes são levados a coordenar estas fontes ‘escutando’ o que as fontes ‘dizem’”.*²¹

A existência do obstáculo previsto no artigo 610 do Código de Processo Penal não é intransponível, pois evidente que tal disposição deverá ser interpretada conforme os ditames constitucionais. Não é outro, aliás, o entendimento da doutrina:

*A constituição é uma lei dotada de características especiais. Tem um brilho autónomo expresso através da forma, do procedimento de criação e da posição hierárquica das suas normas. Esses elementos permitem distingui-la de outros actos com valor legislativo presentes na ordem jurídica. Em primeiro lugar, caracteriza-se pela sua posição hierárquico-normativa superior relativamente às outras normas do ordenamento jurídico. Ressalvando algumas particularidades do direito comunitário, a superioridade hierárquico-normativa apresenta três expressões: (1) as normas constitucionais constituem uma lex superior que recolhe o fundamento de validade em si própria (autoprimazia normativa); (2) as normas da constituição são normas de normas (normae normarum) afirmando-se como uma fonte de produção jurídica de outras normas (leis, regulamentos, estatutos); (3) a superioridade normativa das normas constitucionais implica o princípio da conformidade de todos os actos dos poderes públicos com a Constituição. [...].*²²

²⁰ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 1941 e retificado em 24 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em 19 jan. 2018

²¹ MARQUES, Cláudia Lima. **O “diálogo das fontes” como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme** in MARQUES, Cláudia Lima (coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, págs. 18/19

Ressalte-se, ademais, que o princípio da legalidade, eventual subsídio para a manutenção do cumprimento cego da legislação processual penal, não pode ser argumento para descumprimento de direitos humanos fundamentais como o contraditório e a ampla defesa. Na dicção da doutrina:

*Os direitos humanos privilegiam o princípio da legalidade, mas não caem de joelhos pelas leis editadas. Ao contrário, leis penais, processuais penais e de execução penal precisam ser conferidas à luz da Constituição Federal e dos Tratados e Convenções Internacionais. Não se pode esmagar o ser humano somente porque, em determinado momento, às vezes errado, o legislador editou norma inadequada ou abusiva.*²³

A regulamentação da racionalização em segunda instância, inclusive, pode ser feita no âmbito das próprias unidades do Ministério Público, por ato interno do órgão competente, conforme recomendação nº 57/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, vejamos:

[...].

Considerando a necessidade e, como decorrência, a imperiosidade de orientar a atuação dos membros do Ministério Público ao seu perfil traçado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 127 e 129), que nitidamente destacou a defesa dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis, na qualidade de órgão agente;

Considerando a autonomia da Instituição e a independência funcional dos membros do Ministério Público;

[...];

Considerando a necessidade de realizar estudos visando à estruturação adequada, assim como ao aprimoramento da atuação dos membros do Ministério Público junto aos Tribunais ou em suas atuações extrajurisdicionais, principalmente com ênfase no

²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7ª edição – Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2016, pág. 1147

²³ NUCCI, Guilherme de Souza. **Diretos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, pág.

fortalecimento da defesa dos direitos e das garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público;

[...];

Considerando, assim, a necessidade de aprimoramento da atuação do Ministério Público, na condição de fiscal da ordem jurídica, no momento da formação desses precedentes vinculantes nos Tribunais, de modo a fortalecer a defesa dos direitos e das garantias fundamentais;

Considerando que a efetividade da atuação do Ministério Público em primeiro grau depende em grande parte da efetividade da atuação do Ministério Público nos Tribunais;

[...];

Considerando a discussão sobre admissibilidade de atuação do membro do Ministério Público de primeiro grau junto aos Tribunais com base nos princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, interpretados à luz do direito constitucional fundamental à tutela jurisdicional efetiva e adequada (art. 5º, XXXV, e § 2º, da CF/1988);

[...];

Considerando o teor dos problemas e desafios que dificultam a atuação eficiente do Ministério Público junto aos Tribunais;

[...];

Considerando a necessidade de adequação aos custos da Instituição, a priorização do planejamento das questões institucionais, da valorização dos cargos exercidos e da relevância das funções perante os Tribunais;

Considerando, por fim, a importância de se promover o aperfeiçoamento e a inovação do trabalho institucional do Ministério Público nos Tribunais; RESOLVE, respeitada a independência funcional dos membros e a autonomia das unidades do Ministério Público da União e dos Estados, expedir a seguinte RECOMENDAÇÃO:

[...].

Art. 2º É essencial a atuação planejada, com a implantação, nos órgãos do Ministério Público que oficiem junto aos Tribunais, de gestão administrativa e funcional voltada para a identificação e priorização do trabalho institucional nas causas socialmente mais relevantes, para se garantir uma atuação mais efetiva, proativa e eficaz do Ministério Público nos Tribunais.

§ 1º É aconselhável que as Administrações Superiores das unidades do Ministério Público da União e dos Estados realizem, permanentemente, encontros e discussões a respeito das funções e do papel do Ministério Público nos Tribunais, com o fim de destacar os compromissos de seus membros para com a sociedade, priorizando este tema institucional e valorizando a experiência e qualificação de seus membros.

§ 2º As unidades do Ministério Público, respeitada a autonomia, disciplinarão, por ato interno do órgão competente, as matérias para a atuação nos Tribunais, respeitada a independência funcional, a distribuição e a organização administrativa das Procuradorias.

§ 3º É necessário que as chefias do Ministério Público brasileiro estabeleçam critérios para a distribuição equânime de feitos.

§ 4º É fundamental a definição das atribuições investigatórias dos órgãos do Ministério Público que atuam nos Tribunais, ainda que por delegação do Procurador-Geral de Justiça nos casos de competência originária.

§ 5º A reestruturação dos órgãos com atuação nos tribunais deve possibilitar maior especialização no âmbito das atribuições do Ministério Público, isso independente do critério que venha a ser estabelecido em função das competências dos Tribunais.

§ 6º É recomendável nos Ministérios Públicos dos Estados e da União a regionalização dos trabalhos das Procuradorias para a atuação especializada, sob a coordenação de Procuradores de Justiça, Procuradores Regionais da República e Procuradores Regionais do Trabalho, os quais poderão, devidamente inteirado dos fatos, defender a causa junto aos respectivos tribunais.

[...].

Art. 10. É fundamental que as unidades do Ministério Público brasileiro adotem medidas e desenvolvam sistemas visando fortalecer o diálogo, a interação e a integração entre os membros do Ministério Público que atuem nas diversas instâncias jurisdicionais.

§ 1º É necessária e urgente adoção de medidas para o aperfeiçoamento dos canais de aproximação e de diálogo entre os membros com atribuição em primeiro grau de jurisdição e aqueles com atribuição junto aos Tribunais nas causas mais complexas e/ou nas de grande repercussão social.

§ 2º É recomendável a implantação de mecanismos e rotinas para a maior integração entre os membros do Ministério Público que atuem nas diversas instâncias, inclusive por meio de reuniões, contatos telefônicos e virtuais que facilitem a atuação conjunta, sendo importante a informação sobre os resultados dos julgamentos aos órgãos de primeiro grau.

§ 3º Recomenda-se, também, a instituição de sistema de integração entre os membros do Ministério Público de instâncias jurisdicionais diversas para o acompanhamento das ações judiciais, em todas as fases, desde a origem até o trânsito em julgado, sendo importante a implantação de sistemática que permita o envolvimento das coordenadorias de recursos e centros e apoio operacional.

§ 4º É importante a adoção de medidas para a aproximação entre as áreas cível, criminal e as áreas especializadas na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente no campo da proteção ao patrimônio público, meio ambiente e defesa do consumidor, considerando, para tanto, que os fatos são os mesmos e recomendam a apuração conjunta, ainda que sob diferentes perspectivas.

[...].

Art. 17. Nas causas em que o Ministério Público atua como parte em primeiro grau de jurisdição, o princípio da unidade institucional impõe que essa mesma qualidade de parte configure a atuação do Ministério Público em segundo grau de jurisdição, sem prejuízo do

exercício da função de fiscal da ordem jurídica, que é inerente a toda a atividade do Ministério Público (art. 127, caput, da CF/1988).

§ 1º Havendo posicionamentos conflitantes entre os membros do Ministério Público que atuam em instâncias diversas, deverá ser resguardada a independência funcional em ambas as instâncias.

§ 2º É fundamental que seja reestruturada a função do Ministério Público nos Tribunais, de modo a ser evitado o retrabalho sobre questões já muito bem defendidas pelo órgão do Ministério Público de instância inferior em prol de uma atuação mais eficiente, proativa e resolutiva nos tribunais.

§ 3º A manifestação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica poderá limitar-se a corroborar o posicionamento já firmado pelo membro oficiante na instância inferior nas ações em que o Ministério Público for parte.

Art. 18. É fundamental a identificação dos casos em que se faça necessária a apresentação de manifestação como fiscal da ordem jurídica, superando-se atuação meramente parecerista nos tribunais para uma atuação mais proativa na condição de parte, sem prejuízo do exercício da função de fiscal da ordem jurídica, que integra o próprio conceito constitucional de Ministério Público como garantia fundamental de acesso à justiça.

Parágrafo único. Nas hipóteses de atuação como parte ou somente como fiscal da ordem jurídica (custos iuris), é imprescindível a abertura de vista ao órgão do Ministério Público com atribuições nos Tribunais, para que tenha conhecimento dos autos e do interesse veiculado, cabendo-lhe manifestar-se sobre a controvérsia ou adotar outras providências, devendo tomar ciência das decisões proferidas naquela instância, para a análise de interposição de eventuais recursos ou outras manifestações admitidas pela legislação processual.

[...]

Art. 23. As unidades do Ministério Público e suas Corregedorias em conjunto com os órgãos colegiados locais, assim como a Corregedoria Nacional, realizarão estudos para avaliar a eficiência e

a efetividade da atuação do Ministério Público junto aos Tribunais, criando inclusive sistemática de mapeamento e de registro dos resultados decorrentes da aplicação desta Recomendação.

Parágrafo único. Para fins de implementação das diretrizes desta Recomendação, preservadas a independência funcional e a autonomia das unidades do Ministério Público, a Corregedoria Nacional, com o apoio das respectivas Corregedorias, adotará todas as medidas orientadoras cabíveis, inclusive a formalização de Acordos de Resultado junto às Administrações Superiores das unidades do Ministério Público.

[...].²⁴

É importante destacar que a citada recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público, em que pese não tratar expressamente da questão, deixou aberta a possibilidade de racionalização da atuação criminal em segunda instância, permitindo que se priorize causas de maior relevância e que o Procurador de Justiça apenas ratifique as razões já expostas pelo membro oficiante em primeira instância.

Propõe-se, então, que, por meio de ato normativo interno, seja oportunizada a racionalização na emissão de pareceres em segunda instância, devendo o Procurador de Justiça identificar quais causas realmente possuem relevância social suficiente para motivar a emissão de pareceres. Os feitos judiciais continuariam sendo encaminhados ao Ministério Público, como ainda ocorre no âmbito cível, mas o membro teria a oportunidade e a conveniência de analisar a necessidade de intervenção, seja pela existência de questões de ordem pública (por exemplo: prescrição de pretensão punitiva ou existência de nulidades), seja pela relevância do caso em discussão (por exemplo: crime de grande repercussão social ou pedido expresso do Promotor de Justiça oficiante em primeiro grau). Assim, caso não identificada nenhuma hipótese que mereça intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica em segunda instância, poderá o feito ser devolvido para julgamento sem emissão de parecer acerca do mérito.

O descumprimento do artigo 610 do Código de Processo Penal não importará em nulidade, pois, como afirmado anteriormente, tal disposição pode não

²⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 57, de 5 de julho de 2017**. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5199>>. Acesso em 21 dez. 2017

ser compatível com a atual ordem constitucional, haja vista ser aparentemente ofensiva aos princípios do contraditório e da ampla defesa, além de atentar aos princípios da unidade e indivisibilidade institucional.

Desta maneira, demonstrada a incompatibilidade da permanência do cumprimento cego do artigo 610 do Código de Processo Penal, seja por questões técnicas, seja por questões práticas, a racionalização da atuação criminal em segunda instância é caminho a ser trilhado em nome da mais constitucional e eficiente titularidade da ação penal pelo Ministério Público.

6 – DA CONCLUSÃO

Restou evidenciada, portanto, a possível violação ao sistema acusatório, bem como aos princípios da ampla defesa, contraditório e eficiência, não havendo como continuar aplicando cegamente o artigo 610 do Código de Processo Penal.

Destaque-se, entretanto, que ainda não houve reconhecimento jurisprudencial desta possível inconstitucionalidade, fazendo com que não se possa falar, ainda, em inconstitucionalidade na emissão de pareceres recursais criminais.

A solução proposta, aos moldes do que já acontece no âmbito cível e, em nome dos princípios da unidade e indivisibilidade institucional e da eficiência da atuação criminal, é a racionalização da atuação em segunda instância pelo Ministério Público.

É possível, por meio de ato normativo interno, a racionalização na emissão de pareceres em segunda instância, devendo o Procurador de Justiça identificar quais causas realmente possuem relevância social suficiente para motivar a emissão deste tipo de manifestação. O membro do Ministério Público, ao receber os autos com vista, teria a oportunidade e a conveniência de analisar a necessidade de intervenção ou não, seja pela existência de questões de ordem pública (por exemplo: prescrição de pretensão punitiva ou existência de nulidades), seja pela relevância do caso em discussão (por exemplo: crime de grande repercussão social ou pedido expresso do Promotor de Justiça oficiante em primeiro grau). Assim, caso não identificada nenhuma hipótese que mereça intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica em segunda instância, poderá o feito ser devolvido para julgamento sem emissão de parecer acerca do mérito.

Deve-se destacar que não haveria qualquer vício de nulidade, pois a previsão do Código de Processo Penal para tal atuação parecerista é aparentemente incompatível com a atual ordem constitucional, pois possivelmente afrontosa aos ditames da ampla defesa e do contraditório, ainda que não haja reconhecimento jurisprudencial de tanto.

Tal racionalização, portanto, levaria à célere atuação criminal em feitos propostos pelo próprio Ministério Público, conduzindo à redução do indevido

acúmulo de processos nas Procuradorias de Justiça, abrindo a possibilidade para que se dê prioridade na atuação em feitos de competência originária do Tribunal de Justiça, bem como na interposição de recursos às instâncias superiores, visando a formação de precedentes favoráveis às finalidades institucionais.

7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 34, de 5 de abril de 2016.** Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4038/&highlight=WzM0XQ==>>. Acesso em 21 dez. 2017

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 57, de 5 de julho de 2017.** Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5199>>. Acesso em 21 dez. 2017

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 jan. 2018

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 1941 e retificado em 24 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em 19 jan. 2018

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 7ª edição – Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2016

CONSELHO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. **Carta de Ipojuca.** Ipojuca, 2003. Disponível em: <www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/interno/arquivo/id/9085> Acesso em: 05 fev.2017

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico.** 6ª edição – São Paulo: Saraiva, 2017

ISOLDI FILHO, Carlos Alberto da Silveira. **Racionalização e efetividade na atuação do Ministério Público na área criminal.** Belo Horizonte, 2008. Disponível em:<<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/631/3.4.2%20Racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20efetividade%20na%20atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20MP.pdf?sequence=1>> Acesso em: 05 fev.2017

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 12ª edição – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único.** 4ª edição. Salvador: Editora JusPODIVM, 2016

MARCÃO, Renato. **Código de processo penal comentado**. – São Paulo: Saraiva, 2016

MARQUES, Cláudia Lima. **O “diálogo das fontes” como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme** in MARQUES, Cláudia Lima (coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 8ª edição – São Paulo: Saraiva, 2012

MINAS GERAIS (Estado). **Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, 21 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20170221.PDF>> Acesso em 20 dez. 2017

MOREIRA, Rômulo de Andrade. **O parecer do Ministério Público na Superior Instância** in ALVES, Leonardo Barreto Moreira; FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson (coordenadores). **Temas Atuais do Ministério Público**. 4ª Edição – Salvador: Editora JusPODIVM, 2013

NUCCI, Guilherme de Souza. **Diretos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016

RODRIGUES, João Gaspar. **Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público** in MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **De Jure: Revista Jurídica**, v. 16, n. 28. Jan/jun. 2017. Belo Horizonte: 2017