

O MINISTÉRIO PÚBLICO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE E NA INGLATERRA — SISTEMA DA COMMON LAW (*)

Paulo Cezar Pinheiro Carneiro

1 — O Ministério Público nos Estados Unidos da América do Norte

O desenvolvimento do estudo do Ministério Público dos Estados Unidos será feito em dois planos: federal⁽¹⁾ e estadual, considerando que os mesmos têm forma diversa de provimento do cargo de Procurador-Geral e, portanto, importantes conseqüências do ponto de vista da independência de cada *Parquet*.

O Procurador-Geral em nível federal (*Attorney General*) é indicado pelo Presidente da República ao Senado, que aprovará ou não a escolha, sendo ele o Ministro da Justiça (*Head of the Department of Justice*).

O *Attorney General*, em regra, pode exercer (e delegar) toda e qualquer das atribuições dos membros do Departamento de Justiça, inclusive dos membros do Ministério Público Federal, excetuadas determinadas funções específicas, como aquelas relativas às prisões federais e do seu respectivo corpo diretor. Ele funciona, também, como uma espécie de conselheiro do Presidente da República em questões legais, bem como pode ser consultado pelos demais Ministros de Estado sobre questões legais que envolvam o respectivo Ministério.

O Presidente da República indica, também, para aprovação no Senado os seguintes órgãos do M.P.: *Deputy Attorney General* (Vice-Ministro da Justiça), *Solicitor General* (Assistente de grau mais elevado) e os *Assistant Attorneys General* (Assistentes).

O *Deputy Attorney General* tem muita importância na estrutura do M.P., pois é ele quem, na prática, seleciona o pessoal do Departamento de Justiça e, normalmente, indica ao Procurador-Geral os

(*) Este trabalho inicia o estudo sobre o Ministério Público nos três grandes sistemas legais preconizados por René David, na sua obra *Les Grands Systèmes de Droit Contemporains*, 7ª edição, Ed. Dalloz, Paris.

Os trabalhos sobre os sistemas: romano-germânico, compreendendo a França e a Itália, e direitos socialistas, compreendendo a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas serão publicados, provavelmente, nas 'Revistas' nºs 25 e 26, respectivamente, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

(1) Especificamente sobre o Ministério Público Federal, veja-se o título 28 do *Judiciary and Judicial Procedure §§ 1 a 170 — Organization of Courts*. Veja-se também o trabalho de Renato Guimarães Junior, "Magistratura e Ministério Público nos Estados Unidos Segundo Seus Líderes e Um Olhar no Futuro", publicado na "*Revista Justitia*", do M. P. de São Paulo, nº 98, 1977, pp. 121/152.

nomes a serem levados ao Presidente para as funções de "Promotores Distritais". Por outro lado, substitui o Procurador-Geral nas suas férias e impedimentos.

O *Solicitor General* tem relevantes funções nos procedimentos criminais no segundo grau de jurisdição e junto à Suprema Corte Americana, cabendo a ele todas as medidas relativas aos recursos que envolvam casos cíveis e penais de interesse dos Estados Unidos.

Os *Assistant Attorneys General*, em número de nove, exercem as funções de assistência ao Procurador-Geral e de substituição, precedentemente ao *Solicitor General*, quando houver impedimento, também, do *Deputy Attorney General*.

Encontramos, também, na estrutura do escritório central do M.P. federal, o *Assistant Attorney General for Administration*, uma espécie de Assistente do Procurador-Geral para assuntos administrativos, que exerce funções delegadas. Este assistente é indicado, diretamente, pelo Procurador-Geral ao Presidente da República para aprovação, não passando pelo Senado.

Ao lado do escritório central do M.P. Federal (o Departamento de Justiça), existem os Promotores Distritais (*United States Attorneys*), em número de 94, que correspondem ao número de Tribunais Federais de 1.^a instância, cada um com o seu respectivo escritório. São indicados pelo Presidente da República ao Senado para a devida aprovação para um mandato de 4 anos, podendo, todavia, ser substituídos pelo próprio Presidente, fato que não costuma ocorrer na prática. A rigor, como já examinado, o *Deputy Attorney General* é quem seleciona, com grande influência das forças políticas locais, notadamente os Senadores, os nomes das pessoas para a função de Promotor Distrital, em regra pertencentes ao mesmo Partido do Presidente da República, a serem indicados pelo Procurador-Geral a este último, para posterior aprovação do Senado. Costumeiramente, sempre que termina o mandato do Presidente da República, os Promotores Distritais entregam os cargos.

Quando o interesse público exigir, o Procurador-Geral poderá indicar um ou mais assistentes para o Promotor Distrital (*Assistant United States Attorneys*) inclusive especiais (*Special Attorneys*), os quais poderão ser substituídos, a qualquer momento, por determinação do Procurador-Geral. Na prática, os Promotores Distritais indicam ao Procurador-Geral tais nomes.

Dentre as atribuições do Promotor Distrital temos: procedimento penal relativamente aos delitos inseridos na competência federal: promover ou defender o governo federal em todas as ações cíveis de interesse dos Estados Unidos.

Os Promotores Distritais devem residir na sede do Distrito, com exceção dos Distritos de Colúmbia e Nova Iorque, nos quais se admi-

te que a residência esteja num raio de até 20 milhas. Por outro lado, os vencimentos dos Promotores Distritais e dos Assistentes são fixados pelo Procurador-Geral, não podendo exceder limites fixados em lei.

Apesar de, legalmente, o Procurador-Geral poder designar um funcionário do Departamento de Justiça (espécie de Promotor Especial) para promover qualquer procedimento criminal ou cível de atribuição do Promotor Distrital, inclusive causas em curso, com poder de arquivamento, na prática, tal fenômeno não ocorre. Os Promotores Distritais gozam, de fato, de certa independência no exercício de suas funções, até porque, em regra, são qualificados advogados que a qualquer momento poderão voltar ao exercício da advocacia. Por outro lado, não costumam seguir as instruções do Procurador-Geral que vão de encontro às suas convicções relativas aos procedimentos criminais contidos na esfera de suas atribuições. De toda sorte, como examinado anteriormente, a atribuição recursal no segundo grau de jurisdição e junto à Suprema Corte é do Departamento de Justiça.

Os Promotores Distritais organizam seus escritórios, selecionam pessoal e indicam aqueles que devem acompanhar as causas, exercendo amplo poder hierárquico e funcional. O controle do Departamento de Justiça, na prática, é muito difícil, sendo que existem, em determinados distritos, escritórios periféricos do Departamento de Justiça para este assunto funcional.

O Ministério Público Estadual Americano é autônomo e independente do federal e tem atribuições penais para os delitos não compreendidos no âmbito da competência federal.

Na grande maioria dos Estados, os Promotores Distritais Estaduais são eleitos pelas respectivas comunidades para um mandato de 2 a 4 anos, o mesmo se dando em determinados condados. Em alguns Estados isolados, são nomeados pelo Governador (*New Jersey*), pelo Procurador-Geral do Estado (*Alaska*), (*Delaware*, *Rhode Island*) ou até mesmo pelo Tribunal local (*Connecticut*)⁽²⁾.

Os Promotores Distritais Estaduais controlam seus escritórios recrutando seu próprio pessoal e exercem amplos poderes administrativos e funcionais. Nomeiam seus assistentes, os quais não gozam de nenhum tipo de estabilidade.

Do ponto de vista da independência, os Promotores Distritais não estão hierarquicamente nem funcionalmente subordinados aos

(2) Conforme *Carlos Guarnieri, in Pubblico Ministero e o Sistema Politico*, publicado pela casa *Editrice Antonio Milani*, 1984, pp. 71/72.

Procuradores-Gerais dos respectivos Estados, podendo somente estes últimos exercer influência política nos procedimentos penais. A atribuição recursal também é do Promotor Distrital, podendo o Procurador-Geral do Estado exercer certo tipo de intervenção para possibilitar maior êxito. Na realidade, a organização do M.P. estadual é bastante descentralizada e independente, ao contrário da Federal, na qual existe maior centralização de poder nas mãos do Procurador-Geral e menor independência funcional, do ponto de vista da lei.

Tanto no plano federal, como no estadual, os Promotores americanos têm notáveis poderes, pois, apesar do monopólio estatal da acusação pública, gozam de ampla discricionariedade quanto a promover ou não a ação penal, vez que vige, neste país, o princípio da oportunidade da ação penal. Não existe, na prática, controle judicial, a não ser quando a ação é movida por "intentos persecutórios" ou de modo discriminatório. O juiz evita, de todo modo, qualquer tipo de intervenção, vez que a atribuição da persecução criminal cabe ao poder executivo, através do Ministério Público, e não ao judiciário, ressaltando-se que lá o sistema de separação de poderes funciona na teoria e na prática.

Esse poder do M.P. pode ser medido, segundo a lição de Reiss⁽³⁾, dentre outros, pelos seguintes fatores:

- (a) ampla discricionariedade para promover ou não a ação penal;
- (b) amplo arbítrio na qualificação do crime;
- (c) contratar com o acusado a admissão de culpa em troca de uma atitude mais benevolente.

Relativamente ao item (c), o poder de barganha do Promotor de Justiça (*plea bargaining*) enfraquece sobremaneira a autoridade do Juiz. Através desse processo, o Promotor negocia com o acusado para que este aceite a culpabilidade em troca, dependendo do caso, de um pedido de clemência para o Tribunal, ou desclassificação da infração para que a pena seja menos grave etc. Feito o "acordo", o Juiz que não participa das negociações, se limita a aceitar a culpabilidade e a apenar, se for o caso, conforme o estabelecido entre as partes. Ele não intervém, sob pena até de nulidade do processo, ao mesmo tempo em que perde o controle da distribuição da justiça em favor do Promotor⁽⁴⁾.

(3) Carlos Guarnieri, obra citada na nota (2), p. 81.

(4) Conforme Waldir Rolim, in *A Supervisão da Investigação Criminal pelo Ministério Público no Direito Comparado*, Belo Horizonte, 1987 (ainda não publicado), p. 34.

2 — O Ministério Público na Inglaterra

O sistema judiciário inglês compreende o País de Gales, sendo que a Escócia e a Irlanda do Norte possuem sistemas próprios.

O Ministério Público, na Inglaterra, somente em parte se encontra estruturado, não existindo um sistema unificado de acusação pública. Esta, em princípio, é deixada para os cidadãos e para a polícia, cabendo, na prática, a esta última, 90% dos processos penais.

No topo da pirâmide, desta pequena organização do Ministério Público, temos o *Attorney General*, espécie de Procurador-Geral em nível nacional, que é membro do Parlamento (Ministro) e responde perante este órgão relativamente ao desenvolvimento da acusação pública, em geral. Ele é escolhido pelo 1.º Ministro entre os *barristers*⁽⁵⁾ e chefia a instituição que congrega esta classe de advogados conhecida como *Bar*.

As atribuições do *Attorney General* não estão, em regra, compreendidas em estatuto próprio, eis que os fundamentos das funções que exerce provêm de prerrogativas reais e da *common law*.

Funciona como conselheiro legal do Governo e às vezes o representa nas cortes civil e criminal. Existem algumas leis que impõem certos deveres ao *Attorney General*, como, por exemplo, a *Public Prosecution of Offenses Act 1979*, que determina ao Procurador-Geral a supervisão da atividade do Diretor de Persecuções Públicas (*Director of Public Prosecutions*). Outras leis exigem que o início de certos procedimentos penais tenham a prévia aprovação do *Attorney General*, como a *Suppression of Terrorism Act 1978*.

Outro importante poder do *Attorney General* é o de sustar ao seu pleno arbítrio qualquer procedimento penal, em curso, nos Tribunais Superiores.

(5) A Inglaterra possuiu duas classes de advogados: *solicitors* e *barristers*, sendo o dos poucos países, juntamente com a África do Sul e a Austrália, que tem este sistema. Em princípio, o *solicitor* que é encontrado em todas as cidades, constituindo atualmente um corpo aproximadamente de 22 mil na Inglaterra, trata dos pequenos delitos, de questões matrimoniais nas pequenas cortes (*Magistrates Courts*), e outros assuntos menos graves, como consultoria para compra de casa, bem como aconselhamento preventivo (advocacia extrajudicial). Os *barristers* são considerados especialistas na interpretação da lei e são chamados para resolver assuntos de real importância. Eles são considerados experientes advogados na arte de apresentar casos nos Tribunais, com exceção das Cortes Menores (*Magistrates Courts*), nas quais costumam atuar os *solicitors*. Os *barristers* não têm escritórios em ruas e podem ser encontrados nos lugares conhecidos como *chambers*, normalmente com sede em Londres. Eles pertencem a instituições que funcionam como uma espécie de clube exclusivo, chamados *Inns of Court*. Para que um *solicitor* possa passar a *barrister* ele deve se submeter a exames no *Bar Council* (Conselho da Classe dos *Barristers*). Existem, atualmente, 2.000 *barristers* na Inglaterra e somente eles podem vir a ser juizes nas cortes inglesas.

Na hierarquia do Ministério Público inglês, além do *Solicitor General*, que é um coadjuvante da atividade do *Attorney General*, quem, efetivamente, na prática, tem um maior controle sobre a acusação pública é o *Director of Public Prosecutions*, que é escolhido pelo Ministro do Interior dentre os componentes da classe dos *Barristers* com mais de dez anos de prática, depois de ouvir o *Attorney General*.

O *Director of Public Prosecutions*, "DPP", não tem mandato, é nomeado por tempo indefinido e, na prática, costuma ficar no cargo até a aposentadoria ou morte, sendo que, no período de 1879 até 1984, somente nove pessoas preencheram este cargo, com uma média de 12 anos cada uma⁽⁶⁾.

A estrutura do escritório do "DPP" é dividida em dois departamentos: um para Londres e outro para o resto da Inglaterra e para o País de Gales, dirigidos por um Diretor-Assistente. Por seu turno, os departamentos se subdividem em divisões por territórios ou matéria especializada.

Na realidade, a persecução criminal, somente em determinadas hipóteses especiais, é iniciada pelo escritório do "DPP", apesar de, em tese, ter, o mesmo, poder para iniciar aquela que entenda importante, sendo, todavia, consultado naqueles casos considerados mais graves. Quando o escritório do "DPP" atua, o ofício é realizado normalmente por advogados escolhidos pelo próprio "DPP"⁽⁷⁾.

Entre os poderes do "DPP" está o de avocar ou determinar o arquivamento de qualquer processo na fase em que estiver, desde que não tenha ainda havido sentença. Por outro lado, o escritório do "DPP" organiza, regularmente, uma lista contendo os crimes que a polícia deve comunicar a ocorrência. Apesar de ser autoridade encarregada de investigar o comportamento das forças policiais, na prática, o "DPP" dificilmente usa do seu poder de avocação, só o fazendo quando a acusação é motivada por "intentos persecutórios" (necessidade de iniciar e ultimar rapidamente o processo).

Os escritórios das forças policiais, ao lado de exercerem atividade investigatória, promovem o procedimento penal nos Tribunais particularmente nos chamados "Tribunais menores". A ação penal pode ser iniciada por um funcionário do escritório que atua como "Promotor" ou por profissionais liberais (advogados) ou ainda, o que

(6) Conforme Carlos Guarnieri, in *Publico Ministero e o Sistema Politico*, publicado pela casa Editrice Antonio Milani, 1984, p. 50.

(7) A propósito, Waldir Rolim coloca as atribuições do "DPP" da seguinte forma: "1) ele aconselha as partes que intentam as perseguições; 2) ele faz a polícia lhe render contas das infrações mais graves; e enfim, ele se encarrega, ele mesmo, de perseguir os casos mais importantes e difíceis"; obra citada na nota (4), p. 26 (in *A Supervisão da Investigação Criminal pelo Ministério Público no Direito Comparado*, Belo Horizonte, 1987 (ainda não publicado), p. 26).

é mais freqüente, através de escritórios especializados, notadamente no interior, no exercício da função de acusação.

A organização das forças policiais, exceção de Londres, é feita regionalmente, é independente do governo e responde perante um comitê formado por autoridades judiciárias e políticas da região.

A concentração da atividade investigatória e persecutória, nas mãos da polícia, sempre foi objeto de constantes críticas, uma vez que tal situação poderia comprometer a independência e a imparcialidade da acusação. Recentemente, foi criado o Serviço Real de Persecução (*Crown Prosecution Service*), composto por advogados contratados pelo Estado e pelos Departamentos do Governo, para exercer a atividade persecutória em lugar da polícia.

A independência do *Attorney General* funciona desde o ano de 1924, após o famoso caso *Campbell*⁽⁸⁾, sendo considerado inconstitucional qualquer interferência do gabinete no exercício das funções de acusação. O *Attorney General*, em determinados casos, pode consultar o Gabinete, mas decide sozinho. Uma vez que o processo se encerra, ele pode ser interrogado, na qualidade de Ministro, pelo Parlamento, sobre encaminhamento que foi dado a certa ação penal. Daí a importância do fato do "DPP" comunicar ao *Attorney General* o andamento dos casos de maior repercussão e, também, a comunicação que a polícia deve fazer ao "DPP" de determinados crimes considerados graves.

O controle sobre a polícia é bom: *Attorney General*, "DPP", *Home Office* e o Chefe da Polícia, podendo este intervir quando considerar que a discricionariedade da polícia, relativamente ao início de procedimentos penais, em determinados casos, se choca com os princípios que informam o sistema inglês.

Todavia, como examinado, o sistema adotado para a ação penal é o da oportunidade e não o da obrigatoriedade, e, ainda não existe qualquer monopólio pelo Governo da ação penal. O princípio que de fato se põe, quanto ao início da ação penal se baseia, de um lado, na probabilidade da condenação e, de outro, que ela não se mostre contraproducente no que toca às suas conseqüências.

(8) *Campbell*, diretor de um jornal comunista, foi acusado de incitamento à rebelião quando escreveu um artigo no sentido de que os soldados não reprimissem a greve com tiros, mas, sim, que desertassem. O "DPP" após consultar e ter a autorização do *Attorney General* promoveu a ação penal, vindo mais tarde a constar que *Campbell*, além de ser inválido de guerra, era possuidor de condecoração de alto valor militar. Provavelmente, em função deste problema político, o *Attorney General* resolveu determinar o arquivamento do procedimento penal, causando grande discussão nos partidos políticos sobre a política penal do governo, notadamente quanto à interferência política do Gabinete, fato que veio a determinar a queda não só do Procurador-Geral, mas do próprio Gabinete. Veja-se com riqueza de detalhes: *Carlos Guarnieri*, na obra citada na nota (6), pp. 56/58.