

# O MINISTÉRIO PÚBLICO NA FRANÇA E NA ITÁLIA — SISTEMA ROMANO-GERMÂNICO (\*)

Paulo Cezar Pinheiro Carneiro

## 1 — O Ministério Público na França

A maior parte da doutrina costuma apontar a França como berço do Ministério Público, cuja origem remonta aos *gens du roi*, procuradores encarregados da defesa dos interesses privados do Rei e não destinados à acusação pública. (1)

O Ministério Público francês não tem tratamento constitucional, sendo regulado através de leis ordinárias à semelhança dos Juízes. Estes últimos, todavia, têm assegurado, em nível constitucional, as garantias da independência e da inamovibilidade (artigo 64, da C.F.).

A organização do Ministério Público francês se dá em três planos: O Procurador-Geral junto à Suprema Corte (Corte de Cassação); os Procuradores-Gerais junto aos Tribunais de Apelação e os Procuradores da República junto aos Tribunais de primeiro grau. (2)

Do ponto de vista hierárquico, o controle do Ministério Público, em geral, se concentra, com grandes poderes, nas mãos do Ministro da Justiça, como se examinará adiante. Relativamente à Instituição em si, o Procurador-Geral junto à Suprema Corte não tem qualquer poder hierárquico sobre os Procuradores-Gerais junto às Cortes de Apelação. Estes, por sua vez, controlam hierarquicamente os escritórios dos Procuradores da República compreendidos no âmbito dos seus respectivos distritos.

Para que se tenha uma idéia desta estrutura, em 1982, na região metropolitana da França, existiam 175 cargos de Procuradores da

---

(\*) Trata este trabalho do segundo 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.

O estudo sobre o sistema da *common law*, compreendendo os Estados Unidos da América do Norte e a Inglaterra encontra-se publicado na "Revista de Direito nº 24, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, enquanto o trabalho sobre o Sistema dos Direitos Socialistas, compreendendo a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, será publicado, provavelmente, no nº 26, da mesma "Revista".

(1) Veja-se sobre as origens francesas do M.P.: J. Cabral Netto, in *O Ministério Público na Europa Latina*, publicado pela Imprensa Oficial de Belo Horizonte, 1984; Carlos Guarnieri in *Pubblico Ministero e Sistema Politico*, publicado pela Casa Editrice Antonio Milani, 1984; Clóvis Paulo da Rocha, no trabalho citado na nota (12).

(2) Existem os chamados "Tribunais de Polícia" com competência para o julgamento das contravenções penais desde que a pena estabelecida para o infrator não exceda de dez dias de prisão ou a multa, sendo que, nestas hipóteses, as funções do M.P. são exercidas pelo Comissário de Polícia.

República, 30 Procuradores-Gerais junto aos Tribunais de instância superior e um de Procurador-Geral junto à Suprema Corte.<sup>(3)</sup>

Todos os escritórios do M.P. são organizados de forma hierárquica rígida, cabendo aos Procuradores da República, na qualidade de chefes, darem instruções de como devem proceder os membros do M.P. e funcionários subordinados aos seus escritórios, notadamente do ponto de vista de suas atuações funcionais. Promovem designações para acompanhamento de causas, substituições e informam, através de relatório, ao Procurador-Geral da Corte de Apelação correspondente, quem deve ser promovido e até mesmo lotado no distrito ou não, vez que não existe a garantia da inamovibilidade. Apesar da estreita dependência funcional dos membros do M.P. lotados nos escritórios eles têm plena liberdade de expressão por ocasião das alegações orais em audiência, ocasião em que poderão se manifestar livremente ainda que em discordância com o Procurador-Chefe do escritório.<sup>(4)</sup> Porém, na prática, tal princípio só é utilizado quando não existem instruções dadas pelo chefe, dado ao poder que este último detém, inclusive possibilidade de responsabilizar aquele que não seguiu suas instruções.

Esta situação se repete no plano da hierarquia dos Procuradores-Gerais junto às Cortes de Apelação, em face dos escritórios chefiados pelos Procuradores da República. Neste passo, o Procurador-Geral pode dar instruções e ordens de moto próprio, ou as determinadas pelo Ministro da Justiça, de como os escritórios devem atuar funcionalmente, apesar de não existir por parte do Procurador-Geral, o poder de avocação ou de substituição, do mesmo modo que o Ministro da Justiça não pode utilizar estes poderes em face dos Procuradores-Gerais, até porque não pertencente aos quadros do *Parquet*.

---

(3) Conforme Carlo Guarnieri, obra citada na nota (1), p. 95.

(4) Veja-se a propósito Paulo Pinto de Carvalho, *verbis*: "Em audiência (artigo 33 do CPP) dispõe de completa autonomia funcional, em virtude do adágio *la plume est serve, mais la parole est libre*, de tal sorte que os agentes do M.P. podem desobedecer as linhas da política penal que lhes foi determinada" — ("Uma inversão do Ministério Público à luz do Direito Comparado: França, Itália, Alemanha, América do Norte e União Soviética", artigo publicado no livro *Ministério Público, Direito e Sociedade*, editado por Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 1986, p. 85).

Por outro lado, existe por parte dos Procuradores da República o chamado "poder de resistência", que consiste no não acatamento da ordem do Procurador-Geral, como exercer a ação penal, apesar de haver determinação em sentido contrário, ou abster-se de promovê-la quando primário o réu e, ainda, quando a ação pública apresentar prática não costuma ser exercido, poderia garantir maior independência dos Procuradores na medida em que não é dado, como examinado, ao Procurador-Geral, o poder e substituí-lo por outro, não fosse o fato do Procurador ser responsabilizado funcionalmente.

A responsabilidade funcional dos membros do M.P., em face de seus superiores hierárquicos, compreende desde a pena de censura até a destituição. Todavia, para evitar determinados abusos, existe uma comissão disciplinar no âmbito do Ministério da Justiça, composta pelo Procurador-Geral junto à Corte Suprema, que a chefia, e um certo número de Magistrados, de diversas categorias, escolhidos pelo Ministro da Justiça, através de lista preparada no âmbito do próprio Ministério Público, por meio de eleição.

O parecer da comissão disciplinar costuma, em regra, vincular a futura decisão do Ministro da Justiça quanto à aplicação de penas disciplinares. Caso o Ministro da Justiça não siga o parecer, o interessado pode recorrer ao Conselho de Estado para que este aprecie a decisão. (5)

O poder do Ministro da Justiça é bastante amplo sobre o Ministério Público, em geral, isto porque estão subordinados direta e hierarquicamente a ele o Procurador-Geral junto à Suprema Corte e os Procuradores-Gerais junto aos Tribunais de segunda instância. Tal poder compreende a possibilidade de instruções e ordens, através de circulares, de como devem atuar, funcionalmente, os membros do M.P. As circulares podem ter caráter geral ou específico para determinado processo, e na realidade abrangem o Ministério Público como um todo, vez que os Procuradores-Gerais junto aos Tribunais Superiores controlam, hierarquicamente, os diversos Procuradores da República e repassam a estes as instruções recebidas.

A falta de cumprimento das instruções pode vir a caracterizar a culpa funcional do membro do *Parquet*, sujeitando-o à remoção, rebaixamento e até a exoneração, ressalvado sempre o princípio da total liberdade de expressão por ocasião das alegações orais em audiência.

O Ministério da Justiça mantém relação com os Procuradores-Gerais e escritórios relativos às áreas penal e cível, sendo muito

---

(5) Paulo Pinto de Carvalho sustenta o poder absoluto do Ministro da Justiça não havendo qualquer restrição do Conselho de Estado (*obra citada* na nota (4), p. 84). Carlo Guarnieri sustenta a estreita vinculação do Ministério da Justiça ao parecer da comissão de disciplina (*obra citada* na nota (1), p. 94). J. Cabral Netto, a nosso ver com razão, sustenta a tese adotada no corpo do trabalho (*obra citada* na nota (1), p. 38).

mais freqüente as circulares e instruções no campo do processo penal. Na realidade, na estrutura do Ministério da Justiça existe um grande escritório do Ministério Público, composto na sua maioria de membros do próprio *Parquet*, com âmbito de atribuição nacional e dividido em quatro seções, duas das quais cuidam do exercício da ação penal, compreendendo, a primeira, o encaminhamento de instruções para o exercício da ação penal e dos recursos a serem submetidos aos Tribunais, inclusive a Suprema Corte, ressalvadas as hipóteses de delitos econômicos, financeiros, fiscais e sociais que são de atribuição da segunda seção.

Os membros do M.P., apesar de agentes do Poder Executivo, são considerados como uma Magistratura e são selecionados, conjuntamente, com os Magistrados através da Escola Nacional de Magistratura, que está vinculada ao Ministério da Justiça.

Uma vez que o candidato ingresse na escola, seja através de concurso, preenchidos os requisitos legais, seja através, excepcionalmente, de recrutamento, ficam sujeitos a uma formação de 24 meses, sendo 7 meses de estudo, 4 meses de estágio, após o que se submetem a exame de "saída" para avaliar a idoneidade, e então são designados pelo Ministro da Justiça para um estágio de especialização no cargo que irão preencher, seja de M.P., seja de Juiz, sendo fungíveis as duas funções.

No sistema penal francês vige o princípio da oportunidade da ação penal e ela não costuma ser promovida quando: o dano social é de pequena monta, o prejuízo foi reparado, nos delitos menores quando primário o réu e, ainda, quando a ação pública apresentar mais inconvenientes do que vantagens para a ordem pública. (6)

Não existe controle judicial do arquivamento, sendo ele considerado ato administrativo e, portanto, sujeito a ser revisto a qualquer momento, antes da prescrição, independentemente de novas provas ou não. Todavia, qualquer interessado poderá apresentar recurso hierárquico ao Procurador-Geral e até mesmo ao Ministro da Justiça no sentido de ser reexaminada a decisão de arquivamento, que, uma vez acolhido, determinará a instauração da ação penal.

Por outro lado, a legislação francesa se preocupa com a vítima que teve algum dano decorrente da infração, pelo que o M.P. quando resolve classificar uma infração como "sem seguimento" envia à vítima correspondência no sentido de que esta possa vir a se constituir como "parte civil" através de advogado, junto ao juízo criminal cor-

---

(6) Waldir Rolim dá o seguinte exemplo sobre a oportunidade da ação penal: "O M.P. pode determinar à pessoa que fez uso ilícito de entorpecente que se submeta a um tratamento e colocá-la sob fiscalização médica até o fim do tratamento. Ele intentará a ação, no caso da pessoa não aceitar bem o tratamento ou reincidir" (in "A Supervisão da Investigação Criminal pelo Ministério Público no Direito Comparado", Belo Horizonte, ainda não publicada).

respondente, devendo o M.P., caso tal fato ocorra, participar obrigatoriamente do processo, formando-se uma espécie de litisconsórcio. Na prática, entretanto, o controle se dá via recurso hierárquico.

No campo do direito processual civil, o M.P. francês atua, seja como parte, seja como *custos legis* (artigo 421 do C.P.C.), nos casos especificados em lei (7), podendo, entretanto, o M.P. intervir em todas as causas nas quais ele próprio entenda necessária a intervenção ou quando o juiz determinar.

A doutrina costuma classificar a intervenção do M.P. como *custos legis* de três formas: *facultativa*, na qual o M.P. a seu critério intervém espontaneamente; *judiciária*, quando determinada pelo Juiz; e *legal*, quando ditada pela lei.

O M.P. francês, também, exerce funções atípicas, seja promovendo a ação como representante de determinadas pessoas indicadas pela lei, como o ausente, ou promovendo a defesa delas.

## 2 — O Ministério Público na Itália

O Ministério Público italiano faz parte do Poder Judiciário que encontra regulamentação constitucional no Título IV — “A Magistratura”, Seção I, artigos 101 a 110.

O princípio da independência do *Parquet* está previsto no artigo 108, segunda parte da Constituição, *verbis*:

*“A Lei assegura a independência dos juizes das jurisdições especiais, do Ministério Público junto às mesmas, e dos estranhos que participam na administração da justiça”.*

Apesar do texto constitucional falar em jurisdições especiais, o entendimento predominante é no sentido de que o princípio da independência abrange os membros que atuam junto à jurisdição ordinária. (8) Isto porque todos pertencem à magistratura e esta é, constitucionalmente, independente.

A partir de 1946, com a lei sobre as garantias da magistratura, os poderes de controle exercidos, até então, pelo Ministro da Justiça, em face da instituição do M.P., como remoção, transferência, designação e procedimento disciplinar, foram limitados, dispondo o artigo 39, da lei acima referida, que o Ministério Público exerce o seu ofício sob a vigilância do Ministro da Justiça e não mais sob a direção do mesmo.

(7) Veja-se, com maiores detalhes, sobre a atuação do M.P. no processo civil: Roger Perrot, in *Institutions Judiciaires*, 2ª edição, Paris, 1986.

(8) Conforme J. Cabral Netto e Paulo Pinto Carvalho, nas obras citadas na nota (2), pp. 109/110 e 92, respectivamente.

Em 1959, com a criação do Conselho Superior da Magistratura, órgão constitucional (art. 104), de composição mista com 1/3 de seus membros escolhidos entre parlamentares, professores universitários de disciplinas jurídicas e advogados com mais de quinze anos de exercício e 2/3 de magistrados ordinários, inclusive M.P., das várias categorias, o M.P. foi, parcialmente, retirado da influência do Ministro da Justiça, cabendo ao Conselho de Magistratura: as admissões, as destinações e as transferências, as promoções e as medidas disciplinares a respeito dos magistrados (artigo 105 da C.F.).

Ressalvamos que o procedimento disciplinar contra membro do M.P. pode ser instaurado a requerimento do Procurador-Geral junto à Corte Suprema ou do Ministro da Justiça, sendo que na prática tal poder é exercido, somente, por aquele.

A partir de então, começou um processo natural, progressivo, de se equipararem os membros do M.P. aos juizes, em especial outorgando àqueles a garantia da inamovibilidade, só podendo haver transferências com o consentimento do interessado, ou por decisão do Conselho Superior de Magistratura nas hipóteses expressamente previstas na lei de organização judiciária, assegurando sempre ampla defesa. (9)

Todavia, na realidade prática, o poder do Ministro da Justiça continua amplo. É ele quem escolhe os vinte e três Procuradores-Gerais de segundo grau, que por seu turno controlam os cento e cinquenta e nove escritórios onde as funções de Ministério Público são exercidas em primeiro grau. Os Procuradores-Gerais têm amplo poder de avocar os procedimentos distribuídos aos escritórios sob o seu controle. (10)

Consigne-se que o Procurador-Geral junto à Corte Suprema não tem poder sobre os escritórios, havendo quem sustente que deveria caber a ele a coordenação e a hierarquia administrativa dos demais Procuradores-Gerais e escritórios. (11)

Esta dependência hierárquica, com os poderes de avocação e designação dos Procuradores-Gerais, interfere nos escritórios e no próprio princípio da independência dos membros que o compõem e até no da obrigatoriedade da ação penal, princípio constitucional, pois, em última análise, o juízo de valor dos Chefes de escritórios são filtrados pelos vinte e três Procuradores-Gerais, certamente sensíveis às exigências políticas, indicados que são pelo Ministro da Justiça.

---

(9) Sobre a inamovibilidade do M.P. italiano, veja-se, com riqueza de detalhes: Mario Vellani, na obra *Il Pubblico Ministero nel Processo*, publicado pela Editora Nicola Zanichelli, Bologna, 1970, pp. 26/30.

(10) Conforme *Carlo Guarnieri*, obra indicada na nota (1), p. 24.

(11) A propósito da discussão: *Carlo Guarnieri*, obra citada na nota (1), p. 23.

Por esta razão, fala-se, em sede doutrinária, na personificação das funções<sup>(12)</sup> a serem exercidas pelo M.P., com a independência interna dos escritórios, retirando os poderes de avocação e designação, guardando similaridade com a ampla independência dos juízes. Esta situação encontra alguma resistência em face daqueles que entendem que ela possa causar uma fragmentação da ação penal, sendo mais conveniente para a unitariedade a existência de uma hierarquia.<sup>(13)</sup>

O novo texto do Código de Processo Penal italiano está sendo elaborado por uma comissão presidida pelo Professor *Gian Domenico Pisapia*, conforme determinação da Lei de Delegação n.º 81, de 16 de fevereiro de 1987.

Mantida que seja a redação do artigo 53 do novo estatuto processual italiano estará consagrado o princípio do "Promotor Natural", vez que a substituição do membro do M.P., com atribuição para officiar em determinado processo, somente poderá ocorrer nos casos de grave impedimento; de relevante exigência do serviço, devidamente fundamentada por decreto do Procurador-Geral; de suspeição. Fora destes casos, a substituição somente pode ocorrer com a expressa concordância do Promotor substituído.

O ingresso na carreira, como o dos juízes, dá-se através de concurso público, após o qual os aprovados passam a fazer parte do corpo de estágio e são nomeados para os escritórios. Relativamente às promoções, foi, praticamente, abolida a competição, vez que a progressão na carreira exige antigüidade mínima, após o que todos que preencham os requisitos são promovidos, desde que idôneos.

Os membros do M.P., na Itália, como examinado, compõem a chamada Magistratura requerente em contrapartida da Magistratura Judicante, composta pelos Juízes. As carreiras são fungíveis, de tal sorte possa um vir a exercer a função do outro.

O Ministério Público atua junto à Corte de Cassação, através de um Procurador-Geral da Corte de Cassação; junto às Cortes de Apelação, também, através de um Procurador-Geral específico junto a tais Cortes; junto aos Tribunais através do *Procuratore della Repubblica*, que seria o nosso Promotor de Justiça em primeiro grau; junto aos Tribunais de "Menores"<sup>(14)</sup>, através do substituto do Procurador

---

(12) *Carlo Guarnieri*, obra citada na nota (1), p. 29. Esta personificação seria um aceno para a caracterização do Promotor Natural.

(13) Sobre esta discussão: *Carlo Guarnieri*, obra citada na nota (1), p. 38.

(14) Nos Tribunais de Menores, com competência para o julgamento da ação penal decorrente de delitos praticados por menores de 18 anos, o órgão do M.P. com atribuição é o Substituto do Procurador da República ou do Procurador-Geral das Cortes de Apelação. Com maiores detalhes, veja-se J. Cabral Netto, na obra citada na nota (2), pp. 114/115.

da República ou de substituto do Procurador-Geral das Cortes de Apelação. Quanto à "pretura", órgão encarregado do conhecimento de crimes apenados no máximo com três anos de detenção ou pena pecuniária, não existe órgão específico do M.P., vez que tanto a acusação, como o exercício da atividade jurisdicional, concentram-se na figura do Pretor, fato que levou *Carlo Guarnieri* a afirmar a existência somente de duas pessoas na relação jurídico-processual (día-de): Promotor/Juiz e acusado. <sup>(15)</sup>

O Ministério Público Italiano tem as suas atribuições distribuídas segundo critérios semelhantes aos nossos. Assim, a atribuição para os atos preliminares de instrução e ação penal em primeiro grau, dependendo da hipótese, será do Procurador da República ou do Pretor do território correspondente ao do juiz competente para julgá-la, sendo certo que os atos de instrução processados por membro do M.P. e Juiz sem atribuição e competência, no atual Código de Processo Penal, respectivamente, não determinam a nulidade dos atos já praticados (artigo 44 do C.P.P.). Por outro lado, a atribuição do M.P., também, se modifica à medida que o processo se desenvolve e a lei determina que a intervenção, nesta fase, se faça através de outro órgão do *Parquet*.

Quanto às atribuições do M.P., no processo penal, temos: direção da polícia judiciária (artigo 220 do C.P.P.); titularidade da ação penal (artigo 74 do C.P.P.); pedido de revisão criminal a favor dos condenados; petições de "graça" (artigo 595, § 1.º, do C.P.P.); fiscalização da fase prisional, acompanhamento do preso até a ressocialização.

No Processo Civil, o M.P. exerce, à semelhança do Brasil, a ação civil nos casos estabelecidos em lei (artigo 69 do C.P.C.), bem como intervém como *custos legis*, sob pena de nulidade (artigo 70 do C.P.C.), dentre outras, nas causas em que ele seria legitimado a propor, nas ações de separação de cônjuges, nas causas referentes ao estado e capacidade das pessoas, nas causas coletivas, nas causas em que existe interesse público e em todas aquelas em que a lei exige a sua presença. <sup>(16)</sup> Atua, também, o M.P. como fiscal da lei em todas as causas que chegam à Corte de Cassação.

---

(15) *Carlo Guarnieri*, obra citada na nota (1), p. 17.

(16) Veja-se com amplos detalhes sobre a atuação do M.P. no processo civil italiano, seja como parte, seja como fiscal da Lei, *Valdir Sznick*, no artigo: "O Ministério Público no Direito Italiano", publicado na "Revista Justitia" do Ministério Público do Estado de São Paulo, nº 9, pp. 162/164).