

**REVISTA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO**

Número 1

Brasília – junho de 2011

Apresentação

A obra que aqui se apresenta foi impulsionada pela necessidade de reflexão sobre o papel do Ministério Público na sociedade contemporânea. Insere-se entre os objetivos institucionais e contou com o apoio de conselheiros, membros, funcionários, bem como com a inestimável colaboração dos autores.

O Conselho Nacional do Ministério Público consolidou-se como instituição fundamental na ordem jurídica brasileira, e o seu inquestionável papel pode ser aferido pela atenção dada pelos meios de comunicação. Além do papel de controle, o Conselho Nacional do Ministério Público também tem diversificado suas frentes de atuação, buscando debater a necessidade de coordenação das ações do Ministério Público e a avaliação do desempenho das funções constitucionais. Alguns exemplos destas iniciativas são os diversos projetos iniciados ao longo dos anos, os quais estimulam a discussão sobre o papel do Ministério Público no Estado Constitucional de Direito, bem como a relação desta instituição com a sociedade.

A revista do Conselho do Ministério Público vem coroar um dos projetos iniciados pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Além das funções de controle e coordenação das linhas gerais de atuação institucional, o Conselho pretende com a iniciativa debater temas de interesse do Ministério Público brasileiro, provocando a reflexão.

O primeiro número foi dedicado especialmente aos modelos de Ministério Público. A obra reúne contribuições de distintas tradições jurídicas, elaboradas por especialistas e pesquisadores reconhecidos nos respectivos países. Além da preocupação em apresentar os principais aspectos constitucionais e legais dos modelos, os autores sugerem reflexões instigantes sobre o contexto de cada país, as reformas recentes, as interações com outras organizações do sistema de justiça e os contatos com os poderes políticos.

Finalmente, agradecemos a colaboração de todos aqueles que contribuíram para este primeiro número, especialmente à Secretaria de Comunicação do CNMP, que cuidou da sua edição.

Roberto Monteiro Gurgel Santos
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

Modelos de Ministério Público: organização, estrutura e controle

Nos últimos anos, os atores que integram o sistema de justiça passaram a receber mais atenção da mídia e da academia. O Ministério Público certamente é uma das instituições em que o desenho constitucional de 1988 permitiu a redefinição de seu papel na sociedade brasileira.

Historicamente subordinado ao Poder Executivo, o Ministério Público é, entre as instituições que integram o sistema de justiça, aquela que maior dificuldade suscita para o seu enquadramento institucional, decorrência da evolução da engenharia constitucional dos Estados de Direito no século XX, acirrando-se os debates sobre a sua natureza jurídica e as funções a serem desempenhadas e os modelos instituídos.

O Ministério Público tornou-se o ator político relevante e passou a ocupar espaço nos meios de comunicação. Proliferam-se as notícias sobre a atuação dos membros do Ministério Público em investigações com grande impacto social e político. Seja na defesa de direitos coletivos e difusos por meio de ações civis públicas, seja na atuação tradicional por meio da persecução penal, o certo é que o Ministério Público brasileiro conquistou um espaço importante nos últimos anos.

Por outro lado, as notícias sobre eventuais desvios de conduta e as acusações de utilização política da máquina institucional instigam o debate sobre a necessidade de mecanismos de controle do Ministério Público. O debate não é novo, e insere-se em um contexto mais amplo de discussão sobre o *accountability* das organizações e poderes do Estado.

Inspirado por esse contexto, foi definido o projeto editorial da primeira revista do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Os artigos foram selecionados a partir do critério de unidade que norteou a primeira revista do CNMP. Todos abordam, sob óticas distintas, modelos de Ministério Público, focalizando aspectos institucionais, organizacionais, políticos, bem como os mecanismos de controle idealizados a partir das peculiaridades de cada Estado.

O artigo “Explorando a origem da ação penal pública na Europa e nos Estados Unidos”, de Yue Ma, discorre sobre a origem da ação pública e analisa a influência de distintas tradições políticas, históricas e culturais na consolidação dos sistemas de acusação contemporâneos praticados na Europa e nos Estados Unidos. Embora o foco tenha sido a transição da persecução penal privada à persecução penal pública, sob o monopólio estatal, os distintos modelos de Ministério Público surgem contextualizados nas diferentes experiências históricas vivenciadas pelos países de tradição europeia continental ou da tradição *common law*.

Em seguida, a revista apresenta artigos que abordam modelos específicos de Ministério Público na Europa e na América Latina. O critério de seleção foi a proximidade cultural, jurídica e regional com a realidade brasileira.

O artigo “Transformações do Ministério Público em Portugal: de actor institucional a actor social”, de João Paulo Dias, Paula Fernando e Teresa Maneca Lima, investe na reconstrução histórico-institucional do Ministério Público português. Os autores analisam a organização, estrutura e principais atribuições da instituição, destacando o protagonismo do Ministério Público português nos últimos anos. Os autores enfatizam a posição do Ministério Público português como ator multifacetado, com funções que vão além da matéria criminal, e apresentam os desafios do distanciamento dos poderes do Estado e o desempenho das novas responsabilidades assumidas contemporaneamente.

O artigo “Notas sobre a posição constitucional do Ministério Público na Espanha”, de autoria de Ignacio Flores Prada, debate a posição constitucional do Ministério Público na Espanha, e busca situar as raízes que explicariam a crise do modelo no moderno sistema político. O autor sugere mudança no debate a partir do modelo de Estado Social de Direito e propõe superar a discussão sobre a independência ou subordinação da instituição a um dos poderes políticos. A partir deste enfoque, defende posição em que o Ministério Público teria autonomia funcional, marcado porém pela colaboração com linhas gerais de política criminal definida pelo poder político (governo).

O artigo de autoria de Carlo Guarnieri, intitulado “Organização e estrutura do Ministério Público na Itália”, analisa a peculiaridade do modelo italiano, ressaltando os aspectos históricos que levaram à integração de Ministério Público e Magistratura em uma única instituição. Aborda, ainda, a especificidade do autogoverno do *Consiglio Superiore della Magistratura (Csm)*. Trata-se de uma situação que coloca o Ministério Público italiano em uma posição particular (v. tab. 1), a qual não deixou de suscitar críticas e propostas de reforma que, contudo, até agora, não tiveram êxito significativo. O autor analisa, ainda, as atuais propostas de reforma do modelo, situando os interesses dos distintos atores políticos envolvidos.

O artigo “Ministério Público no Chile: modelo institucional e funções”, de Mauricio Duce, analisa os princípios, a estrutura, a organização e as funções do Ministério Público chileno a partir da reforma processual que cria a instituição, a qual havia sido extinta em 1927. O autor analisa dados estatísticos sobre o desempenho do Ministério Público na América Latina e, especialmente, do Chile, nos últimos anos, e discute os mecanismos de controle e responsabilização dos membros, bem como o papel assumido pelo Ministério Público chileno em face da limitação de recursos materiais e humanos.

O artigo “O Ministério Público Federal na Argentina: estrutura, princípios e funções”, de Adrián Marchisio, analisa a posição constitucional do Ministério Público argentino em face das reformas processuais e do sistema de justiça. O autor não se limita aos princípios, estrutura organizacional e funções institucionais, abordando também os aspectos materiais e humanos da

estrutura organizacional disponibilizada ao Ministério Público. Assim, analisa e destaca as dificuldades enfrentadas em face das novas funções impostas pelo modelo processual acusatório.

O artigo que encerra a revista, de autoria de Yue Ma, intitulado “A discricionariedade do promotor de justiça e a transação penal nos Estados Unidos, França, Alemanha e Itália: uma perspectiva comparada”, apresenta análise comparada das práticas acusatórias existentes nos Estados Unidos e em três outros países da Europa continental. O autor critica a ampla expansão dos poderes do Ministério Público nos Estados Unidos e coteja com formas de transação penal na Itália, França e Alemanha. Embora o autor pretenda estimular reflexões para possível reforma do modelo norte-americano, o artigo vai além desse objetivo, pois descreve e discute diferenças significativas entre a experiência norte-americana e europeia, o que sugere reflexões sobre o modelo de Ministério Público no Estado de Direito contemporâneo.

Agradecemos a colaboração dos autores que elaboraram artigos especialmente dedicados a esta edição. Agradecemos também ao professor Yue Ma, da Universidade John Jay (Nova Iorque), e à SAGE, pela autorização para publicação dos artigos já veiculados anteriormente.

É muito importante para nós destacar a colaboração das Associações Nacionais do Ministério Público que subsidiaram as traduções, tornando os artigos disponíveis no vernáculo. Nossos agradecimentos à Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM), à Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), à Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e à Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

Luiz Moreira

Conselheiro Nacional do Ministério Público

Bruno Amaral Machado

Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público

Sumário

Apresentação

Roberto Monteiro Gurgel Santos

3

Modelos de Ministério Público: organização, estrutura e controle

Luiz Moreira Gomes Júnior e Bruno Amaral Machado

5

Explorando as origens da ação penal pública na Europa e nos Estados Unidos

Yue Ma

10

Transformações do Ministério Público em Portugal: de actor institucional a actor social?

João Paulo Dias, Paula Fernando e Teresa Maneca Lima

41

Notas sobre a posição constitucional do Ministério Público na Espanha

Ignacio Flores Prada

81

Organização e estrutura do Ministério Público na Itália

Carlo Guarnieri

104

O Ministério Público no Chile: modelo institucional e funções

Mauricio Duce

131

O Ministério Público Federal na República Argentina: estrutura, princípios e funções

Adrián Marchisio

174

**A discricionariedade do promotor de justiça e a transação penal nos Estados Unidos, França,
Alemanha e Itália: uma perspectiva comparada**
Yue Ma

203