

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO NO DIREITO ESTRANGEIRO

SOME CONSIDERATIONS ABOUT THE PUBLIC MINISTRY IN FOREIGN LAW

Antonio Carlos da Ponte

Procurador de Justiça. Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Doutor e Livre-Docente em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor dos Programas de Graduação e Pós-Graduação da PUC-SP. Coordenador do Curso de Especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal da PUC-SP (Cogeae) e da UNISANTA.

Pedro Henrique Demercian

Procurador de Justiça. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001). Professor Concursado Assistente-Doutor na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professor Concursado no Programa de Pós-graduação *stricto sensu* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professor no Curso de Pós-graduação *lato sensu* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (COGAE), Professor no Curso de pós-graduação *lato-sensu* da Escola Superior do Ministério Público. Assessor da Procuradoria-geral de Justiça de São Paulo no Setor de Recursos Extraordinários e Especiais Criminais; Coordenador do Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* da Escola Superior do Ministério Público. É Coordenador dos Grupos de Estudos e Cursos de Extensão do Departamento de Penal, Processo Penal e Medicina Legal da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RESUMO

Não é mais possível para qualquer país imaginar uma reforma sensível do seu ordenamento processual penal sem acompanhar o dinamismo legislativo internacional, através da observação e da análise comparativa da diversidade e da mobilidade dos sistemas jurídicos. A experiência haurida do direito estrangeiro é, nessa medida, de suma importância para o estudo sistemático do moderno Direito Processual Penal e deve ser aproveitada, sem preconceitos, na legislação projetada para cada País. A escolha de alguns aspectos do Ministério Público em Portugal, Itália, Alemanha, Espanha e França não foi feita, entretanto, aleatoriamente. No desenvolvimento deste artigo buscou-se analisar apenas os princípios da independência funcional e hierarquia do Ministério Público em diversos países da Europa Continental, como se situa a instituição nesses lugares, as limitações, formas de controle e os resultados práticos que as respectivas sistemáticas têm alcançado. É possível identificar alguns pontos positivos de convergência nos sistemas estudados e que podem fornecer consistentes propostas de aprimoramento da Instituição em nosso País.

PALAVRAS-CHAVE

1. Ministério Público; 2. Independência funcional; 3. Unidade; Indivisibilidade; Hierarquia; 4. Direito estrangeiro.

ABSTRACT

It is no longer possible for any country to envisage a sensible reform of its criminals procedure without accompanying international legislative dynamism, by observing and comparing the diversity and mobility of legal system. The experience of foreign law is therefore of paramount importance for the systematic study of modern criminal procedural law and should be used, without prejudice, in the legislation designed for each country. The choice of some aspects of the Public Prosecutor's Office in Portugal, Italy, Germany, Spain and France was not made, however, randomly. In the development of this article we sought to analyze only the principles of functional independence and hierarchy of the Public Prosecutor's Office in several countries of continental Europe, how the institution is located in these places, the limitations, forms of control and the practical results that the respective systematics have achieved. It is possible to identify some positive points of convergence in the systems studied and that can provide consistent proposals of improvement of the Institution in our country.

KEYWORDS

1. Public Prosecutor's Office; 2. Functional independence; 3. Unidade; Indivisibilidade; Hierarchy; 4. Foreign law

SUMÁRIO

Introdução; 1. Alemanha; 2. Espanha; 3. França; 4. Itália; 5. Portugal; Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Vivemos atualmente a chamada era da robótica. O avanço das ciências exatas e da tecnologia é inofismável. Paralelamente, tem-se constatado também a sofisticação dos criminosos e de suas práticas delitivas. As atividades ilícitas são transnacionais e o combate à criminalidade igualmente ingressou na era da globalização.

Não é mais possível para qualquer país imaginar uma reforma sensível do seu ordenamento processual penal sem acompanhar o dinamismo legislativo internacional, através da observação e da análise comparativa da diversidade e da mobilidade dos sistemas jurídicos.

Paulo Pinto de Carvalho pondera, com acerto, que o jurista tradicional, que conta “apenas com os dados históricos do seu próprio sistema jurídico, é levado comodamente a pensar o direito em termos de continuidade, de fixidez, de estabilidade e não no aspecto de globalização.”¹

A experiência haurida do direito estrangeiro é, nessa medida, de suma importância para o estudo sistemático do moderno Direito Processual Penal e deve ser aproveitada, sem preconceitos, na legislação projetada para cada País.

A escolha de alguns aspectos do Ministério Público em Portugal, Itália, Alemanha, Espanha e França não foi feita, entretanto, aleatoriamente. No desenvolvimento deste artigo buscou-se analisar apenas os princípios da independência funcional e hierarquia do Ministério Público em diversos países da Europa Continental, como se situa a instituição nesses lugares, as limitações, formas de controle e os resultados práticos que as respectivas sistemáticas têm alcançado.

Convém ponderar, de outra parte, que essa análise do Direito Estrangeiro circunscreveu-se àqueles países que apresentam um Ministério Público estruturado organicamente.

Por esta razão é que não se abordou, por exemplo, especificamente, o funcionamento dos órgãos de acusação nos Estados Unidos e Inglaterra. Isto não significa, contudo, que se tenha prescindido, quando necessário, de aspectos importantes concernentes ao exercício da acusação nesses sistemas jurídicos.

1. ALEMANHA

Com a difusão na Europa dos ideais da revolução francesa, dentre eles a transição do processo de estrutura inquisitiva para acusatória, o início da ação penal e as demais fases da persecução penal, que eram concentradas nas mãos dos juízes, foram distribuídos a distintos órgãos: ao Ministério Público foi confiada a tarefa de acusar e aos juízes a função estatal de julgar².

1 Uma incursão no Ministério Público à Luz do Direito Comparado: França, Itália, Alemanha, América do Norte e União Soviética. In: *Ministério Público, Direito e Sociedade* (organizador: Voltaire de Lima Moraes), Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1986, p. 79.

2 Nesse sentido: Francesca Molinari – *Pubblico ministero e azione penal nell'ordinamento della Repub-*

No final do século passado, com a unificação da legislação processual penal na Alemanha, o Ministério Público passa ao primeiro plano. É estruturado de maneira hierárquica e burocrática, sob o comando do Ministro da Justiça, e tem como missão a de ser o *vigia da lei*³.

No início do século, como observa Francesca Molinari⁴, atribuiu-se maior poder ao órgão acusador, que se manifestou, inicialmente, com a mitigação do princípio da obrigatoriedade e a possibilidade de deixar de proceder à ação penal em relação a infrações de menor potencial ofensivo ou quando estivesse caracterizada a culpabilidade diminuta e pouca relevância do fato.

A partir do ano de 1933, mais especificamente no período do predomínio do nazismo, o Ministério Público tem reforçadas as suas funções dentro do processo. Com efeito, ele não se vincula à observância da lei e tampouco se sujeita ao controle do Judiciário ou do ofendido pela infração penal. É o autêntico *dominus* do processo.

Por sua estrutura burocrática, pautada na hierarquia, é obrigado a obedecer às diretrizes do executivo, servindo, por esta razão, de instrumento do Estado autoritário⁵.

No período pós-guerra, verificaram-se sucessivas reformas da legislação processual penal. Inicialmente com uma *Lei de Adaptação*, cuja finalidade era a de atingir a efetiva unidade jurídica, adequando-se o direito processual ao regime democrático reinstaurado pela Lei Fundamental de Bonn, de 1949⁶. As tarefas de administração da justiça foram distribuídas, fundamentalmente, a dois órgãos do Estado: o Ministério Público e o Tribunal.

Esta divisão funcional representou um dos aspectos mais importantes da disciplina do direito processual penal daquele País. Retirou-se do Tribunal a atividade inicial preparatória e toda investigação sobre a suspeita que leva ao início da ação⁷.

Desta maneira, os julgadores estavam livres do perigo de uma concepção prévia quanto aos elementos de prova e determinadas impressões. Com isto conse-

blica federale di Germania. In: Pubblico Ministero e Accusa Penale, problemi e prospettive di riforma (coordenação de Giovanni Conso). Bologna: Zanichelli, 1985, p. 217.

3 Cf. PAULO PINTO DE CARVALHO, cit., p. 97.

4 *Pubblico ministero e azione penal nell'ordinamento della Repubblica federale di Germania*. In: Pubblico Ministero e Accusa Penale, problemi e prospettive di riforma (coordenação de Giovanni Conso). Bologna: Zanichelli, 1985, p. 218-9.

5 Cf. Francesca Molinari – *Pubblico ministero e azione penal nell'ordinamento della Repubblica federale di Germania*. In: Pubblico Ministero e Accusa Penale, problemi e prospettive di riforma (coordenação de Giovanni Conso). Bologna: Zanichelli, 1985, p. 218.

6 Nesse sentido: Juan Luiz Gomez Colomer – *El Proceso Penal Aleman: introduccion y normas basicas*. Barcelona: Bosch, 1985, p. 34.

7 Na verdade, conquanto a figura no juiz instrutor não esteja presente no Processo Penal Alemão, há previsão de um Juiz-Investigador – que atua na fase de averiguação sumária do delito – cuja função é a de, por iniciativa própria, praticar atos tendentes a evitar o retardo das investigações. Ele pode, nessa ordem de ideias, determinar a realização de provas consideradas urgentes e, ainda, decretar a prisão do investigado (cf. JUAN-LUIS GOMEZ COLOMER, cit., p. 73-74).

guiu-se o mais importante pressuposto: que o tribunal pudesse realizar com serenidade objetiva a investigação que lhe incumbe efetuar no procedimento principal⁸.

À semelhança do procedimento previsto no Código de Processo Penal Tipo para a América Latina, o Código de Processo Penal Alemão, em linhas gerais, prevê três fases bastante distintas: a investigatória, que atribui ao Ministério Público, de forma ampla, a iniciativa e o controle da atividade de investigação criminal (StPO, §§ 160 e 161); o procedimento intermédio, pautado numa função de controle negativo, em que se verifica a presença de indícios suficientes para se imputar ao investigado um fato punível e se delibera sobre a abertura do *procedimento principal*; e finalmente, a última fase, a mais importante, na qual tem lugar a cognição judicial.

A prova colhida nas primeiras fases não tem influência no procedimento principal. Dessa forma, a tarefa do tribunal mostra-se independente, não havendo o risco de influência dos elementos de convicção colhidos durante as investigações preliminares, salvo algumas exceções, como, v. g., as medidas de caráter cautelar de preservação da prova, as medidas coercitivas e as provas consideradas irrepetíveis⁹.

No *procedimento principal*, em que se estabelece o contraditório pleno e são colhidos os elementos de convicção para a comprovação da culpabilidade do acusado, adota-se, na sua inteireza, o método da oralidade, com todos os seus consectários, tais como: a imediação e concentração (StPO, § 229), aceleração do processo e continuidade da audiência de julgamento (StPO, §§ 115, 121, 128, 129, 163, 222) e identidade física do juiz (StPO, § 261). Com efeito, a sentença tem de ser consequência do debate principal e deve se fundar no convencimento a que o juiz chegou com respeito ao material de direito, por aquilo que resultou dos debates¹⁰.

Os órgãos do Ministério Público, pela própria estrutura hierárquica da instituição, não gozam de independência funcional e agem, no âmbito federal, em nome do Procurador-Chefe¹¹, que, por sua vez, é nomeado pelo Presidente da República, mediante proposta do Ministro da Justiça¹².

8 Eberhard Schmidt – *Los Fundamentos Teóricos y Constitucionales del Derecho Procesal Penal* (tradução para espanhol de José Manuel Nuñez). Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, cit., p. 62-63.

9 Cf. Eberhard Schmidt – *Los Fundamentos*, op. cit., p. 63, 196 e 197.

10 Cf. Eberhard Schmidt – *Los Fundamentos*, op. cit., p. 248 e 249.

11 A hierarquia que vigora no Ministério Público Alemão dá poderes ao *Chefe* para determinar a divisão das tarefas entre os diversos funcionários; poderes de avocação e substituição; de impor diretrizes de atuação, disciplina e dar autorizações.

12 Convém observar que o Ministério Público segue duas estruturas distintas: uma delas federal e a outra estadual, que funcionam de maneira independente. Na primeira hipótese, o Procurador-geral da Federação (que tem sob sua chefia Promotores Federais) está hierarquicamente abaixo do Ministro Federal de Justiça; na segunda hipótese, o Procurador-geral de Justiça do Estado (chefe dos Promotores de Justiça Estaduais) está sob as ordens do Ministro da Justiça do Estado Federado (cf., nesse sentido: TERESA ARMENTA DEU – *Criminalidad de Bagatela y principio da oportunidad: Alemania y Espania*. Barcelona: PPU, 1991, p. 77, nota 160; ROSA MARIA BARRETO BORRIELO DE ANDRADE NERY – *Notas sobre a Justiça e o Ministério Público no Direito da Alemanha Ocidental*, Revista *Justitia*, 4(136):84-84, out. / dez., 1986; KAI AMBOS – *El Proceso Penal Alemán y La Reforma en América Latina* Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1998, p. 114-115).

Por isso mesmo, podem ser até mesmo demitidos, suspensos e rebaixados de suas funções. São autoridades essenciais à administração da Justiça. Tal como no nosso País, não exercem função jurisdicional, mas também não ostentam as características peculiares de meras autoridades administrativas, pois sua atividade não se estabelece a partir de exigências da administração, mas, ao reverso, está orientada, exclusivamente, pelos critérios de *verdade e justiça*¹³.

O membro do Ministério Público na Alemanha, embora seja a principal autoridade acusadora – na maioria dos casos a única¹⁴ – não está obrigado a pleitear a condenação. Pode e deve averiguar as circunstâncias e fatos que possam favorecer o acusado (StPO, § 160, 2), propondo, inclusive, a sua absolvição. Há quem lhe negue, por esta razão, a condição de *parte* no processo.¹⁵ Esse conceito, no entanto, não parece correto.

No processo penal moderno não se cogita, realmente, de confronto ou enfrentamento entre o acusador e o acusado. Como já se viu, trata-se de um processo de estrutura cooperatória e tridimensionalizada, em que se estabelece a oposição dialética. A atuação do Ministério Público é norteada, na verdade, por critérios objetivos, que não se confundem com a imparcialidade, nem lhe retiram a qualidade de parte.

É certo, de qualquer forma, que o Ministério Público é titular da ação penal e que, para propiciar esta atividade, poderá investigar por meios próprios e, ainda, valer-se da ajuda e cooperação da Polícia, a qual, embora não esteja a ele vinculada¹⁶, tem por obrigação cumprir suas ordens¹⁷.

O processo penal alemão, além de estabelecer esse procedimento comum, marcado pela oralidade e todos os seus consectários, ainda prevê medidas despenalizadoras que evitam o início da ação penal (ou suspendem provisoriamente aquela já iniciada), como é o caso do arquivamento condicional¹⁸, ou outros ritos mais

13 Nesse sentido: JUAN-LUIS GOMEZ COLOMER – *El Proceso Penal Aleman Introduccion y Normas Basicas*. Barcelona: Bosch, 1985, p. 70-71.

14 O ofendido, no processo penal alemão, só é parte legítima para a propositura da ação penal, nos delitos cuja pena privativa de liberdade máxima não exceda a um ano e cujo bem juridicamente tutelado se insira na sua esfera pessoal, familiar e íntima (cf. JUAN-LUIS GOMEZ COLOMER – *El Proceso Penal Aleman Introduccion e Normas Basicas*, cit., p. 76-7).

15 Nesse sentido: JULIO B. J. MAYER – *La Ordenanza Procesal Penal Alemana*. Vol.I Depalma: Buenos Aires, 1978, p. 94-6; JUAN-LUIS GOMEZ COLOMER – *El Proceso Penal Aleman Introduccion e Normas Basicas*, cit., p. 71.

16 Na Alemanha, a Polícia está sob a autoridade do Ministério do Interior, enquanto o Ministério Público é órgão que compõe a estrutura do Ministério da Justiça. Apesar disso, no exercício de suas atividades, pode baixar instruções às autoridades policiais. Nesse sentido: KAI AMBOS – *El Proceso Penal Alemán y La Reforma en América Latina*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1998, p. 32.

17 O § 161, na sua parte final, impõe às autoridades e funcionários da Polícia a obrigação de atender às petições ou solicitações do Promotor.

18 Nos delitos cuja pena mínima seja inferior a um ano, é admissível o *arquivamento condicional*, que, por sinal, muito se assemelha à nossa transação Penal (art. 76 da Lei 9.099/95). Neste arquivamento condicional, em linhas gerais, o Ministério Público, num acordo de concessões recíprocas com o sus-

ágeis para a rápida solução das controvérsias, a exemplo do *procedimento acelerado*¹⁹ e do *processo por ordem penal*²⁰.

O Ministério Público detém o monopólio da ação penal. Se os elementos de convicção lhe parecerem suficientes, ele deverá, por escrito, perante o tribunal, apresentar a acusação, do contrário, requererá o arquivamento do feito. Dessa decisão serão comunicados o requerente do pedido de instauração da instância penal e o ofendido pelo delito, cientificando-se-os de que poderão impugnar o pedido (StPO, § § 170 e 171), num prazo de duas semanas. Essa impugnação deverá ser dirigida, nos termos do § 172, 1, da StPO, ao superior hierárquico, isto é, ao Procurador-chefe (perante a Corte de Apelo), Advogado Geral Federal (perante a Suprema Corte) ou, no último grau, ao Ministro da Justiça²¹.

Contra a decisão denegatória exarada pelo superior hierárquico, caberá, no prazo de um mês, impugnação perante o tribunal²². Nesse pedido de “abertura do juízo” formulado perante o tribunal, deverá o interessado – assistido por advogado²³ – indicar as provas e os elementos de convicção que entenda suficientes.

O Tribunal, por sua vez, poderá determinar ao Ministério Público que apresente as autuações e elementos de prova que tem em seu poder e, ainda, cientificar o suspeito (ou suposto autor do fato típico) do teor da impugnação, assegurando-lhe prazo para explicações. Ao tribunal é deferido, ainda, o poder de determinar novas diligências para o esclarecimento dos fatos e, conseqüentemente, a coleta de elementos que autorizem a abertura do procedimento principal.

Se o pedido de arquivamento for rejeitado, o tribunal determinará ao próprio órgão do Ministério Público – em obediência ao monopólio – o início da ação

peito ou o acusado, se abstém provisoriamente de oferecer a imputação e propõe, em contrapartida, a aplicação de multas ou a infligção de injunções e regras de conduta. Paga a multa ou decorrido o prazo para o cumprimento das condições, extingue-se a punibilidade. O inadimplemento das obrigações assumidas resultará no início da ação penal ou na retomada daquela que já havia sido proposta (cf. StPO, art. 153.a, alíneas 1, 2 e 3).

- 19 Quando as causas perante o Juiz Penal ou o Tribunal de Escabinos forem de simples solução, o Ministério Público poderá requerer por escrito ou oralmente o *enjuizamento rápido*, requerendo a aplicação do procedimento acelerado. Neste rito abreviado, requer-se ao Tribunal uma decisão sobre a imediata abertura do *procedimento principal*, suprimindo-se a fase intermediária (cf. StPO, § § 212 e ss.).
- 20 O *processo por ordem penal* é admissível perante o Juiz Penal, como também no processo da competência do Tribunal de Escabinos, quando a pena privativa da liberdade mínima for inferior a 01 (um) ano. Neste caso, o Ministério Público requererá, por escrito, a prolação de uma sentença, da qual será intimado o autor do fato, para, querendo, apresentar a *oposição* (cf. StPO, § § 407 e ss.).
- 21 Cf., nesse sentido: CRISTINA VALENTINI REUTER – *Le forme de controllo sull'esercizio dell'azione penale*. Padova: CEDAM, 1994, p. 126.
- 22 Não será admitido o pedido de impugnação perante o tribunal se o arquivamento ou a abstenção de instaurar o procedimento criminal estiver pautado nas medidas alternativas e despenalizadoras previstas no § 153 da StPO ou se a natureza da ação for privada (StPO, § 172, 2).
- 23 De acordo com a doutrina alemã, a necessidade de advogado é bem mais do que uma mera formalidade. Na verdade, é a garantia de que o documento firmado não é meramente uma lamentação do ofendido, mas a efetiva intenção de iniciar a ação penal (nesse sentido: CRISTIANA VALENTINI REUTER – cit., p. 127-128).

criminal. Por outro lado, se o tribunal não verificar elementos suficientes para o início da ação, resolverá pelo arquivamento. Essa decisão não adquire a estabilidade da coisa julgada material e pode ser revista se surgirem novas provas (StPO, § 174 e 175).

No direito alemão a vítima dispõe, ainda, de outros meios de controle sobre a atividade do Ministério Público ou, quando não, pelo menos de atuação supletiva. São elas: a ação penal subsidiária, a ação penal acessória e a intervenção como assistente, com vistas à reparação do dano causado pela infração. O ofendido pode exercer a ação penal privada nos termos do § 374 da StPO²⁴.

Mesmo nessa hipótese a vítima não detém alguns poderes reservados ao Ministério Público. Não pode, *v. g.*, exigir da Polícia Judiciária a realização de diligências, isto a obriga a, pessoalmente, providenciar a produção da prova. Além do mais, o ofendido ainda deve antecipar as despesas processuais.

De qualquer forma, posto que se trate de ação privada, se o Ministério Público vislumbrar interesse público poderá intervir no feito, assumindo-o como parte principal e tornando o ofendido mero autor acessório (cf. StPO, § 377, 3).

O § 395 da StPO permite, ainda, que a vítima adira à ação proposta pelo Ministério Público, em qualquer fase do processo, desde que aberto o *procedimento principal*. Têm legitimidade para a chamada *ação acessória* as mesmas pessoas autorizadas a propor a ação penal privada, nos termos do parágrafo anterior. O Código de Processo Penal Alemão permite, outrossim, que a vítima intervenha no processo penal instaurado pelo órgão oficial da acusação, deduzindo contra o acusado uma pretensão patrimonial derivada do fato punível (cf. § 403, 1, da StPO).

As formas de controle sobre a atuação dos funcionários do Ministério Público não se restringem à intervenção da vítima e à limitada atuação do Tribunal no ato de indeferir a promoção de arquivamento. O Ministério Público Alemão atua em obediência aos princípios da *unidade e hierarquia* e não goza de independência funcional. Seus membros devem seguir as diretrizes traçadas pelos entes hierárquicos superiores e que seguem, basicamente, duas ordens: uma delas externa, emitida pelo Ministro Federal da Justiça; a outra, interna, exarada pelos órgãos da Administração Superior da própria instituição.

Tais diretivas, por sua vez, podem ser gerais ou particulares. As primeiras (gerais) dizem respeito não só à organização técnica do serviço, como também à orientação genérica emanada do Ministro da Justiça, prescrevendo a observância das regras traçadas pelo Código Penal e pelo Código de Processo Penal; dos critérios a serem seguidos no combate à criminalidade, nas suas específicas modalidades; da política criminal a ser desenvolvida etc.

24 Dentre as infrações que admitem a ação privada, destacam-se: injúria, violação de segredo de correspondência, lesão corporal, ameaça, dano, concorrência desleal, proteção de patentes, infração a direito autoral (cf. StPO, § 374).

A segunda categoria – das diretivas particulares – concerne a todos os atos do processo cuja realização caiba ao Ministério Público. No entanto, elas encontram seu limite na lei. Fora dessas hipóteses não estarão revestidas de legitimidade.

Como salienta Francesca Molinari, a grande preocupação da doutrina processual alemã guarda relação com a apresentação, pelo Ministro da Justiça, de diretrizes particulares, em casos singulares, que envolvam a valoração, pelo órgão do Ministério Público, do princípio da oportunidade²⁵. É que, nessa hipótese, haveria lesão à ordem constitucional, por desrespeito à independência do juiz. Isto porque um órgão estranho à administração da Justiça estaria intervindo, de forma decisiva, em cada caso particular, no resultado processual. Na prática, contudo, esta espécie de diretriz se verifica muito raramente.

O Procurador-geral de República, tal como o Ministro Federal da Justiça, pode emitir diretrizes aos órgãos hierárquicos inferiores. Essa interferência revisora *interna corporis* não causa, contudo, maior perplexidade nos operadores do direito alemão, pois emana de órgão que integra a administração da Justiça.

A despeito disso, não são poucas as restrições suscitadas, pela doutrina alemã, ao Procurador-chefe quanto à imposição de regras e prescrições aos demais funcionários do Ministério Público. Não lhe cabe, por exemplo, determinar ao Promotor de Justiça o exercício da ação penal quando não estiverem presentes os indícios suficientes para tanto. É também defeso ao *Chefe do Parquet* determinar que o membro do Ministério Público deixe de agir quando vislumbrar, pelas averiguações que efetivar, elementos suficientes para o exercício da ação (cf. StPO, § 152, 2 c. c. § 170, 1 e 2).

Poder-se-ia relacionar uma série de outras situações em que as diretivas do Procurador-geral não se afiguram legítimas. Contudo, é suficiente destacar que as ordens do superior hierárquico, especialmente na atividade-fim do funcionário do Ministério Público, devem seguir a legalidade estrita, pautando-se nos critérios norteadores da atuação do *dominus litis*, ou seja: *verdade e justiça*.

O membro do Ministério Público, em caso de dúvida sobre a conformidade legal da diretriz traçada pelo seu superior hierárquico imediato, pode valer-se do direito de contestar a ordem.

Se o seu superior imediato confirmar a ordem expedida, ainda assim caberá contestação dirigida ao órgão de chefia de maior graduação. Se este, no entanto, confirmar a diretiva, o funcionário inferior hierarquicamente está obrigado a segui-la, salvo se ela contiver comando que configure infração a uma norma de direito penal.

Neste caso, o funcionário do *Parquet* poderá recusar o cumprimento da medida, até porque se ele a cumprir com consciência da ilicitude responderá, em coautoria com o seu chefe, pela prática da infração penal.²⁶

25 Pubblico ministero e azione penal nell'ordinamento della Repubblica federale di Germania, cit., p. 232.

26 MOLINARI – Pubblico ministero e azione penale nell'ordinamento della Repubblica federale di Germania, cit., p. 235-236.

Convém salientar, em arremate, que a inobservância de uma diretiva legítima não tem a aptidão de invalidar o ato e tampouco repercute em eventual processo. À parte que se sentir prejudicada pelo descumprimento da ordem é facultada a interposição de recurso administrativo informal, por via hierárquica, o que permite um controle sobre o cumprimento das obrigações emergentes da diretiva e, ao mesmo tempo, preserva a unidade da *Instituição*.

Uma análise mais açodada dessa estrutura fortemente hierarquizada poderia sugerir – especialmente nas hipóteses em que se admite a incidência do princípio da oportunidade – que o Ministério Público Alemão, embora inspirado nos superiores ideais de verdade e justiça, é órgão que apenas serve aos interesses políticos do Executivo. Essa conclusão, entretanto, não parece acertada.

A interpretação sistemática dos diversos dispositivos legais atinentes à *Instituição*, aliada às criativas construções doutrinárias e jurisprudenciais já mencionadas, assegura, posto que de maneira difusa e nem sempre explícita, um interessante equilíbrio entre os métodos de controle hierárquico e de relativa independência (*ou um certo poder de resistência*), que, se não é o ideal, pelo menos impede, em grande medida, que um órgão essencial à administração da Justiça – detentor do monopólio da persecução penal – sirva, tão somente, aos interesses políticos – nem sempre elevados – do Poder Executivo.

Dentre as várias aspirações e perspectivas de reforma em relação à estrutura e funcionamento do Ministério Público, a doutrina alemã reclama a previsão de *inamovibilidade* e a implantação, na lei, de critérios mais objetivos quanto à expedição de *diretivas particulares*, que serviriam para demarcar a liberdade de atuação e convencimento do órgão hierarquicamente inferior.

2. ESPANHA

A organização e funcionamento do Ministério Público no direito espanhol, conquanto não se diferencie substancialmente dos demais sistemas até aqui analisados, apresenta, como se verá, algumas características interessantes, especialmente no que se refere às formas de controle sobre a sua atuação e a preocupação com o papel da vítima no processo penal.

O Ministério Fiscal é instituição autônoma e está organizado em carreira, de forma hierarquizada, obedecendo aos princípios da unidade, dependência e indivisibilidade²⁷.

Como salienta Francisco Granados, é intenso o debate na doutrina espanhola acerca da natureza do Ministério Público. É certo, de todo modo, que a Instituição goza de autonomia em face dos demais poderes do Estado. Com efeito, não se trata de órgão do Poder Judiciário e tampouco, *stricto sensu*, da Administração²⁸.

27 Cf., nesse sentido, GIMENO SENDRA – *El Nuevo Proceso Penal*, Valencia, 1989, p. 65; JOSÉ APARÍCIO CALVO-RUBIO – *El Ministerio Fiscal en la Constitución*. In: *El Poder Judicial*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

28 *El Ministerio Fiscal (del presente al futuro)*. Madrid: Tecnos, 1989, p. 14-15. No mesmo sentido:

Por outro lado, embora vigore a hierarquia, se o Promotor de Justiça receber uma ordem do seu superior e a considerar contrária à lei, poderá dirigir-se àquele tecendo suas considerações.

O Procurador-Chefe, então, submeterá a questão à *Junta de Fiscalía* e, uma vez colhida a manifestação desta, decidirá, ratificando ou reconsiderando a ordem. No primeiro caso, o Procurador-chefe determinará a outro Promotor que cumpra a determinação.²⁹

De todo modo, no topo da pirâmide está o Ministro da Justiça, que, no entanto, não tem o poder de expedir recomendações com caráter vinculante. O chefe do Ministério Público é denominado Fiscal Geral do Estado. É nomeado pelo Rei, por proposta do governo, depois de ouvido o Conselho Geral do Poder Judiciário.

O *Fiscal Geral* não precisa ser integrante da carreira basta, para a sua nomeação, a comprovação do efetivo exercício de função jurídica por um período mínimo de quinze anos (art. 29 do EOMF).

São órgãos de assessoria do *Fiscal Geral do Estado*: (a). o *Consejo Fiscal* (art. 14 do EOMF); (b). a *Junta de Fiscais de Sala* (14.2 do EOMF); (c). a *Inspetoria Fiscal* (art. 13 do EOMF); (d). a *Secretaria Técnica* (art. 12 do EOMF).

O Ministério Público é titular da ação penal pública e promove a ação da justiça em defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e interesse público tutelado pela lei. O art. 124 da Constituição Espanhola atribui também à *instituição* a função de velar pela independência dos Tribunais e procurar, perante estes, a satisfação do interesse social. A ação penal no direito espanhol obedece ao princípio da obrigatoriedade³⁰, que não está expressamente previsto na Constituição, mas decorre de um conjunto de regras processuais.

No entanto, ao contrário do que ocorre nos demais sistemas analisados, na Espanha a ação penal não é privativa do órgão Estatal³¹. Com efeito, a vítima da infração (sendo ou não cidadão espanhol), tendo comprovado o seu prejuízo e consequente interesse, pode dar início à ação penal com o oferecimento da *querrela* (art. 25 da Constituição Espanhola), posto que se trate de crime de ação penal pública incondicionada. Sua legitimação, nesse caso, é ordinária.

Há, também, previsão na Constituição (art.125) da ação penal popular, que pode ser deduzida por cidadão espanhol, mesmo sem um interesse pessoal. Essa

CÁNDIDO CONDE-PUMPIDO FERREIRO – *El Ministerio Fiscal*. Navarra: Editorial Aranzadi, 1999, p. 59-61.

29 Cf., nesse sentido: CAROLINA SANCHIS CRESPO – *El Ministerio Fiscal y su Actuación en el Proceso Penal Abreviado*. Granada: Editorial Comares, 1995, p. 30-31.

30 Como observa JUAN-LUIS GÓMEZ COLOMER – *Constitución y Proceso Penal*. Madrid: Tecnos, 1996, p. 133-134, a regra no direito Espanhol é a da obrigatoriedade. Em uma única hipótese, entretanto, o Ministério Público dispõe de discricionariedade para promover ou não a ação penal, ou seja, quando se verifique a ocorrência de chantagem. Vale dizer, a ameaça de revelar à autoridade a ocorrência de infração penal. Nesse caso, o Promotor de Justiça pode se abster de promover a ação penal em relação ao crime cuja revelação fora objeto de ameaça.

31 Cf., nesse sentido, LEONARDO PRIETO-CASTRO Y FERANDIZ e EDUARDO GUTIERREZ DE CABIEDES Y FERNANDEZ DE HEREDIA – *Derecho Procesal Penal* (4ª ed.). Madrid: Tecnos, 1989, p. 63-64.

modalidade de ação é utilizada para a defesa de interesses coletivos e difusos (v. g., para crimes contra o sistema financeiro, tráfico de drogas etc.), estando legitimadas para o seu exercício, não só o cidadão espanhol no gozo de seus direitos civis, como, ainda, associações e outras pessoas jurídicas³². Convém notar, outrossim, que o Ministério Público tem o dever legal de comunicar ao ofendido o arquivamento da investigação criminal, permitindo-lhe reiterar a “denúncia”³³ diretamente ao juiz de instrução. Essa excessiva ampliação da legitimidade para a propositura da ação penal não é conveniente, pois sujeita os acusados, mais do que em qualquer outro sistema, àquele indesejável sentimento de vingança, a cuja reação justificou a própria criação do Ministério Público³⁴.

3. FRANÇA

À semelhança de outros países da Europa Continental, na França o Ministério Público se apresenta constituído de maneira orgânica e é também, como será analisado mais a frente, o titular privativo da ação penal pública (cf. CPP, art. 31). Sua atuação está, portanto, calçada num amplo monopólio da ação penal e na aplicação da Justiça. Trata-se de órgão indivisível³⁵ e hierarquizado.

O Promotor de Justiça no direito francês está obrigado a seguir diretrizes, ditadas pelo *chefe da instituição*, que atendem a duas naturezas: a primeira, de ordem geral, consubstanciada na política genérica de atuação criminal; a segunda, específica, aplicada em cada caso particular.

Os magistrados e membros do Ministério Público constituem um único corpo de juristas profissionais, formados pela *Escola Nacional da Magistratura*. O Presidente da República é garante da independência e autoridade judiciárias e, para tanto, é assistido pelo Conselho Superior da Magistratura. Os magistrados do Judiciário atuam sob a garantia da inamovibilidade. O mesmo, entretanto, não ocorre com os

32 Como observa JORGE ASSAF MALULY – *Denúnciação Caluniosa*. Rio de Janeiro: Aide, 2001, p. 35: um efeito da condenação, no direito espanhol, pelo crime de denúncia caluniosa (*acusacion y denuncia falsas*), é a incapacitação para o exercício da ação penal popular (art. 102, CPP Espanhol).

33 A expressão denúncia é empregada no Direito Espanhol como sinônimo de *notitia criminis*.

34 AFRÂNIO SILVA JARDIM – *Ação penal pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 23-25; ANTONIO ARALDO FERRAZ DEL POZZO – *Ação Penal Popular*, Revista *Justitia* 47(129):11, abr./jun.1985; ANTONIO SCARANCE FERNANDES – *O papel da vítima no processo criminal*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 15-16; CÁNDIDO CONDE-PUMPIDO FERREIRO – *El Ministerio Fiscal*, Pamplona: Arazandi, 1999, p. 16-17; GILBERTO CALLADO DE OLIVEIRA – *O conceito de acusação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 211-212; VICENTE DE AZEVEDO – *Curso de Direito Judiciário Penal*. Vol. I. São Paulo: Saraiva, p. 172-173.

35 Os conceitos de indivisibilidade e unidade do Ministério Público francês em nada se distinguem do Direito Brasileiro, isto é, cada membro do Ministério Público atua na apresentação de um todo. Em virtude da unidade podem substituir-se num mesmo caso e participar em diferentes fases do procedimento sem invalidar o processo (cf. Rubén Martínez Dalmau – *Aspectos Constitucionales del Ministerio Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999; no mesmo sentido: MICHÈLE-LAURE RASSAT – *Le Ministère Public: entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie Générale de Droit, 1967, p. 84-87).

chamados magistrados do Ministério Público, que têm como vértice de sua estrutura hierarquizada o *Ministro da Justiça*³⁶, e este, por sua vez, tem sob sua autoridade o Procurador-geral da Corte de Cassação (seus advogados gerais ou assistentes) e o Procurador-geral que atua na cortes de apelação (e seus substitutos).³⁷ Além disso, as chamadas Procuradorias de Grande Instância, existentes em cada distrito, têm como chefes os Procuradores da República, que, por sua vez, são assessorados por substitutos e procuradores adjuntos. Nos chamados Tribunais Correccionais e Tribunais de Polícia atuam, exercendo as funções do Ministério Público, os inspetores e comissários de polícia.

Muito embora o Ministério Público, na França, para salvaguardar os princípios da unidade e indivisibilidade, esteja organizado sob uma estrutura fortemente hierarquizada, a lei impõe certos limites ao exercício de chefia, assegurando aos membros da instituição uma certa independência funcional.

Nessa ordem de ideias, é interessante observar que não existe um poder ilimitado de avocação, nem *interna* nem *externa corporis*. Há previsão de *substituição* com vista à garantia de imposição da vontade diretiva do *chefe* e unidade de ação da respectiva procuradoria, nos casos em que os substitutos de procurador se recusam a seguir as ordens de seus superiores hierárquicos. O Ministro da Justiça não pode, *v. g.*, avocar para si, em caso de inação ou desobediência, as funções do Procurador-geral³⁸, nem se substituir a este, tanto mais quando se considera que aquele agente fático, não sendo órgão do Ministério Público, não se acha em condições de executar as funções do ofício. O chefe da Procuradoria é o senhor incontestável da função e ninguém pode agir em seu lugar.

Esta prerrogativa tradicional de chefia apresenta dois poderes específicos: (a) o de impulso e (b) o de resistência. Esse poder de resistência – só atribuído aos Procuradores-gerais e Procuradores da República – deve ser compreendido num duplice aspecto: o primeiro, de não cumprir a determinação recebida do superior hierárquico; o segundo, em sentido contrário, de agir, mesmo quando receba ordem para não o fazer. Assim, internamente, o Procurador da República pode abster-se de promover a demanda, mesmo que o Procurador-geral tenha dado ordem de exercitá-la e, ao reverso, pode propor a ação penal, posto que instruído em sentido contrário³⁹.

Convém salientar, contudo, que o poder de resistência só é atribuído aos Procuradores-gerais e Procuradores da República. Desse modo, o Procurador da

36 Os procuradores-gerais têm o dever funcional de, periodicamente, prestar contas da sua atividade ao Ministro da Justiça e, ainda, solicitar instruções gerais de como agir em um ou outro caso.

37 Cf., nesse sentido: VALÉRIE DERVIEUX – *Procedura Penali D'Europa (coordenado por MIREILLE DELA-MIS-MARTY)*, a cura de Mario Chiavario. Padova: CEDAM, 1998, p. 93.

38 Cf., a esse respeito: CÁNDDIDO CONDE-PUMPIDO FERREIRO – *El Ministerio Fiscal*. Navarra: Aranzadi Editorial, 1999, p. 22.

39 FRANCESCA MOLINARI – *Pubblico Ministero e azione penale nell'ordinamento francese*. In: Pubblico Ministero e Accusa Penale, problemi e prospettive di riforma (a cura de Giovanni Conso). Bologna: Zanichelli, 1979, p. 202.

República sempre pode assumir as funções do Ministério Público nos Tribunais de Polícia e Tribunais Correccionais do seu distrito e substituir-se ao funcionário que ali esteja exercendo as funções da instituição.

É curioso notar, de outra parte, que o Procurador-geral, no uso dos poderes diretivos em relação a todos os membros da Instituição, pode cercar-se de poderes próprios do Procurador da República e dos membros do Ministério Público perante os Tribunais de Polícia. Ele não pode, contudo, dar ordens aos colaboradores do Procurador da República para o exercício do ato recusado.

Outro limite imposto à subordinação hierárquica é o poder reconhecido a cada funcionário do Ministério Público, seja ele dirigente, seja ele substituto, de expor livremente, nos debates orais, as considerações que ele julgar convenientes para o bem da Justiça⁴⁰.

O princípio da liberdade de manifestação, como observa **Francesca Molinari**, é tradicional no direito francês⁴¹. Isto não isenta o órgão do Ministério Público de dar cumprimento às ordens escritas e orais de seu superior hierárquico. No entanto, uma vez cumprida a obrigação, ele tem o poder de exprimir, livremente, na audiência, suas opiniões conforme seu pessoal convencimento.

Feita esta breve exposição sobre a estrutura hierarquizada do Ministério Público, já é possível analisar o monopólio da ação penal pública na França e os limites impostos aos Promotores de Justiça para o seu exercício.

O exercício da ação penal no Direito Francês incumbe, privativamente, ao Ministério Público. Ele não está sujeito a qualquer espécie de controle jurisdicional, apresentando, por isso mesmo, uma natureza eminentemente administrativa.

A movimentação ou não da máquina judiciária está sujeita a uma dupla avaliação: um juízo de *legalidade* (extinção da punibilidade, ausência de pressupostos processuais, elementos constitutivos da ação etc.) e um juízo de *oportunidade*, substanciado na perquirição de uma pluralidade de elementos de ordem individual e social (diretrizes traçadas pelos órgãos superiores: política criminal; a natureza e relevância da infração, além do contexto em que foi praticada; a tenuidade da lesão; a necessidade e suficiência da pena a ser virtualmente aplicada etc.)⁴². O princípio da oportunidade nesse País não decorre de previsão legal expressa, mas do direito consuetudinário.⁴³

40 Nesse sentido: PIERRE BOUZAT – *Traité theorique et pratique de droit penal*. Paris: Dalloz, 1951, p. 672.

41 FRANCESCA MOLINARI – *Pubblico Ministero e azione penale nell'ordinamento francese*. In: *Pubblico Ministero e Accusa Penale, problemi e prospettive di riforma* (a cura de Giovanni Conso). Bologna: Zanichelli. 1979, p. 204.

42 Cf., nesse sentido: FRANCESCA MOLINARI – cit., p.208-209; no mesmo sentido: PAULO PINTO DE CARVALHO, cit., p. 87.

43 Cf., nesse sentido: EDUARDO ARAUJO DA SILVA – *Ação Penal Pública (o princípio da oportunidade regrada)*. São Paulo: Atlas, 1999, p.24; AFRÂNIO DA SILVA JARDIM – *Ação Penal Pública: princípio da obrigatoriedade* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 79; FRANCESCA MOLINARI – cit., p. 209.

O Ministério Público no Direito Francês é o autêntico *dominus litis*. O não exercício da ação penal – ou da instrução preparatória com aquela finalidade –, como se disse, não está sujeito a nenhuma forma de controle judicial⁴⁴.

O mecanismo posto à disposição do interessado para compelir o órgão da acusação a exercer o direito de ação está consubstanciado no *recurso administrativo* ao superior hierárquico, absolutamente consentâneo com o princípio unidade e, como já foi analisado, com a própria estruturação interna da instituição.

Não se pense, contudo, que o legislador não teve preocupação com a vítima no processo penal. Na verdade, conquanto o sistema francês não disponha de técnicas supletivas para o exercício da ação penal, tais como: ação popular, ação penal subsidiária, ação penal de iniciativa do ofendido etc., o ofendido tem o poder de propor a *ação civil*⁴⁵ no juízo criminal⁴⁶.

Em tal hipótese, ainda que o órgão máximo do Ministério Público não queira exercer o seu *mister* – e conquanto a vítima não se torne a titular da ação penal – o promotor é obrigado a prosseguir no feito, mesmo que seja para, no final, pleitear a sua improcedência.⁴⁷

Finalmente, a ação civil perante o juízo criminal pode ser proposta, inclusive, para a reparação de danos que envolvam interesses coletivos. Tem-se admitido, nessa ordem de ideias, o seu exercício por sindicatos e órgãos com representatividade de interesses de uma coletividade. Esse sistema é realmente interessante e preserva, a um só tempo, o monopólio da ação penal e os interesses do ofendido.

4. ITÁLIA

Antes de apreciar a estruturação e funcionamento do Ministério Público no direito italiano, parece interessante traçar, em linhas gerais, a forma pela qual se desenvolve o processo penal nesse País.

44 Embora o Ministério Público goze de ampla discricionariedade para decidir pela propositura da ação ou abertura da instrução preparatória, se ele o fizer o processo deixa de ser disponível e ele deve prosseguir nos ulteriores termos, em caráter de obrigatoriedade e indisponibilidade, ou seja, ele não pode reconsiderar a decisão de promover a demanda (cf., nesse sentido: EDUARDO ARAÚJO DA SILVA – cit., p. 25; FRANCESCA MOLINARI – cit., p. 209).

45 A opção pela propositura da ação civil no juízo penal exclui a possibilidade de se intentar outra demanda, com o mesmo pedido, no juízo cível. Em outras palavras, a escolha de uma via, pelo titular do direito, exclui necessariamente a outra (cf. FRANCESCA MOLINARI – cit., p. 214).

46 Como observa ANTONIO SCARANCE FERNANDES – *O Papel da Vítima no Processo Criminal*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 109: além do recurso hierárquico e da ação civil para reparação do dano moral e material, a ser proposta no juízo criminal, à vítima ainda é deferido o direito de, nas hipóteses de *delito* (que são infrações de menor potencial), requerer a citação direta do autor do fato, por meio de oficial de justiça, para que ele seja trazido diante do tribunal correccional ou tribunal de polícia.

47 FRANCESCA MOLINARI – cit., p. 212;

Como observa Ada Pellegrini Grinover⁴⁸, não é difícil identificar pontos de semelhança entre o Código Modelo para a América Latina e o novo Código de Processo Penal Italiano, aprovado pelo Decreto do Presidente da República 447, de 22 de setembro de 1988. Esse novo Código afastou-se do chamado processo misto e adotou um processo de estrutura acusatória.

De fato, as investigações preliminares são confiadas ao Ministério Público e *nenhum valor probatório é atribuído aos elementos colhidos durante o inquérito, que*, tal como no Direito Brasileiro, serve, apenas, para formar a *opinio delictis* do órgão da acusação para o chamado *rinvio a giudizio* (ato equivalente à nossa denúncia), exceção feita às provas irrepetíveis, ao corpo de delito e às provas antecipadas em incidente probatório⁴⁹.

Se não for o caso de arquivamento (art. 408 e ss.) e o órgão da acusação requerer o *rinvio a giudizio*, à semelhança do projeto de Código de Processo Penal de Frederico Marques, designa-se uma audiência preliminar (arts. 416 e ss.), de prelibação, cuja finalidade é avaliar a admissibilidade da acusação e sanear ou preparar o processo para a fase contraditória e eminentemente oral.

Nessa audiência, que se desenvolve perante uma Câmara de Conselho, o Ministério Público, oralmente, expõe, de forma sintética, as razões pelas quais requereu a designação do ato.

Acusador e acusado podem juntar documentos, inquirir testemunhas, consultar peritos, desde que essas diligências se mostrem imprescindíveis (arts. 421 e 422)⁵⁰.

Superada essa fase, o juiz profere imediatamente sua decisão, podendo determinar o *non luogo a procedere*⁵¹, caso não acolha a acusação (art. 425). Na hipótese de recebimento da denúncia, formam-se os autos que instruirão a fase sucessiva (*Fascicolo per il dibattimento*)⁵² e que só poderão conter, como provas, as não repetíveis (colhidas pela Polícia Judiciária ou pelo Ministério Público)⁵³ ou as antecipadas em incidente probatório⁵⁴.

48 Influência do Código de Processo Penal Modelo para Ibero-América, cit., p. 49-50.

49 A despeito do que ficou consignado, é importante ressaltar que a reformulação da legislação antimáfia na Itália, alterada, inicialmente, pela Lei 55/90, introduziu sensíveis mudanças no Código de Processo Penal daquele país, atribuindo maior flexibilidade e amplitude na admissão da chamada prova emprestada e da leitura de peças dos autos (medidas estas que, como já assinalado, não são, em princípio, consentâneas com o processo oral). Confira-se, nesse sentido: ADA PELLEGRINI GRINOVER – *O crime organizado no sistema Italiano*. In: Justiça Penal 3 (coordenação de Jacques de Camargo Penteado). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 23-26.

50 Cf. Antônio Tomás BENTIVOGLIO e CARLOS ATHAYDE BUONO – *A Reforma Processual Penal Italiana (reflexos no Brasil)*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 69-71.

51 A decisão de *non luogo a procedere*, guarda grande semelhança com a absolvição antecipada prevista no art. 290 do Código de Processo Penal Modelo para América Latina.

52 art. 431, § 1º.

53 Cf. art. 431, § 1º, b e c: “i verbali degli atti non ripetibili compiuti dalla polizia giudiziaria” e “i verbali degli atti non ripetibili compiuti dal pubblico ministero”.

54 Cf. art. 431, § 1º, d: “i verbali degli atti assunti nell’incidente probatorio e di quelli assunti all’estero a seguito di rogatoria”.

Essa nova fase, prevista no Livro Sétimo do Código de Processo Penal Italiano, é denominada *giudizio*⁵⁵. É um momento do processo em que as partes e o juiz procuram averiguar os fatos que foram objeto de imputação, com a observância das formas impostas pelos critérios de publicidade (art. 417), contraditório (arts. 466, 486, 493, 498, 516, 546), mediação (arts. 498, 525), concentração (arts. 477 e 544) e oralidade (arts. 499, 500, 514, 526)⁵⁶.

Como preleciona Ada Pellegrini Grinover, a fase do juízo é “conduzida por um tribunal e calcada na verdadeira oralidade, com todos os seus corolários, sendo as provas, todas orais, produzidas em contraditório pleno, inclusive pela *cross examination*. Privilegiam-se os princípios dispositivo e da autonomia da vontade, de modo a reduzir bastante, na colheita da prova, os poderes instrutórios do tribunal, meramente supletivos.”⁵⁷

A par desse interessante sistema procedimental, há também uma preocupação sensível com simplificação dos mecanismos processuais, o que fica evidente na diversidade de procedimentos abreviados, que evitam os nem sempre necessários debates em juízo.

É oportuno ressaltar que os chamados procedimentos especiais, isto é: juízo abreviado (tít. I, arts. 438 e ss.); aplicação da pena a pedido das partes (tít. II, arts. 444 e ss.); juízo diretíssimo (tít. III, arts. 449 e ss.); juízo imediato (tít. IV, 453 e ss.); procedimento por decreto (tít. V, 459 e ss.), são todos eles marcados por critérios de oralidade e concentração e permitem o encerramento antecipado do processo, até mesmo com a aplicação da pena privativa da liberdade.

Por outro lado, na Itália, por expressa previsão constitucional, a ação penal pública é obrigatória (Constituição Italiana, art. 112) e o seu exercício cometido, em caráter privativo, aos Magistrados do Ministério Público.

A obrigatoriedade no Direito Italiano foi pensada, na origem, como uma garantia mínima da independência dos membros do Ministério Público, afastando-os da ingerência externa, notadamente do Poder Executivo, o que ocorreria com mais facilidade se se adotasse a regra da oportunidade.⁵⁸

55 O Código de Processo Penal Italiano dedica o livro sétimo ao chamado *giudizio*, que está desdobrado em três fases: os atos preliminares ao chamado *dibattimento* (ou *predibattimento*) em que se processa uma preparação à fase seguinte, inclusive com a citação das testemunhas, peritos e assistentes técnicos (arts. 465-469); a fase do *dibattimento*, que se desenvolve, em linhas gerais, com a contestação, oitiva de testemunhas, peritos e debates orais (arts. 470-524) e que, na precisa observação de ANTONIO MAGALHÃES GOMES FILHO – *Direito a Prova...*, cit., p. 70, “... esta fase é o momento central do processo, que se desenvolve a tarefa primordial da acusação e da defesa na elaboração da prova, especialmente através do exame direto das testemunhas...”; e a fase da sentença propriamente dita (arts. 525-548).

56 Cf. GIOVANNI TRANCHINA – *Le Parti Accessorie del Proceso Penale*. In: *Manuale di Diritto Processuale Penale*, op. cit., vol. I, cap. 06, p. 218.

57 Influência do Código de Processo Penal Modelo para Ibero-América, cit., p. 49.

58 Cf., nesse sentido: CRISTIANA VALENTINE REUTER – *Le Forme di Controllo Sull'esercizio dell'azione penale*, cit., 1994, p. 30-31.

De outra parte, como se vê pela própria nomenclatura que recebem, os membros do Ministério Público integram o *Poder Judiciário* e exercem as funções de *magistrados-requerentes* (ou *magistrados do Público Ministério*), em contraposição aos chamados *magistrados-judicantes* (que têm o poder de dizer o direito no caso concreto).

Os magistrados do Ministério Público gozam, nos termos dos artigos 107 e 108, da Constituição Italiana, das mesmas garantias dos magistrados judicantes (v. g. independência, inamovibilidade, autonomia em face dos demais poderes do Estado).

Ressalte-se que o Ministério Público italiano, até bem pouco tempo (menos de dez anos), estava sob a autoridade do Ministro da Justiça. Atualmente, essa relação é de *vigilância* genérica e está sempre relacionada àqueles atos de estrita competência do Ministro.⁵⁹

Ingressam na carreira por meio de concurso, sujeitando-se disciplinarmente, ao Conselho Superior da Magistratura.

O Conselho Superior da Magistratura é órgão eclético. Dois terços de seus membros são eleitos entre os magistrados e os demais membros são escolhidos pelo Parlamento. Presidido pelo *Presidente da República* tem, ainda, como membros natos o Presidente da Corte de Cassação e o Procurador-geral da Corte de Cassação.⁶⁰

Essa independência adquirida nos últimos tempos pelos Magistrados do Ministério Público os torna imunes a variadas formas de controle, especialmente aquelas que decorrem de atividade do ofendido e do superior hierárquico.

Com efeito, em linhas gerais, a vítima pode requerer ao Juiz:

(a). que não seja acolhido o pedido de prorrogação de prazo da chamada *indagine preliminare* (CPP Italiano, art. 405, n. 05); (b). que não seja acolhido o pedido de arquivamento (CPPI, art. 409); (c). que não seja determinado o arquivamento sem prévia comunicação (CPPI, art. 408 e 411); e (d). requerer ao Procurador-geral junto à Corte de Apelação que avoque a investigação (CPPI, art. 413)⁶¹.

É certo, por outro lado, que o Procurador-geral perante a Corte de Apelo tem o poder de avocar, de ofício, a investigação preliminar, se o magistrado do Ministério Público não exerceu o direito de ação ou promoveu o arquivamento dentro dos prazos legais (CPPI, art. 412).

5. PORTUGAL

O Direito Processual Português a partir de 1987 sofreu acentuada alteração que repercutiu, como é intuitivo, no exercício da atividade persecutória do Ministé-

59 Cf., MARIO CHIAVÁRIO – *L’Azione Penale tra diritto e política*. Padova: CEDAM. 1995, p. 39.

60 cf., nesse sentido: CARLOS EDUARDO ATHAYDE BUONO e ANTÔNIO TOMÁS BENTIVOGLIO – *A Reforma Processual Penal Italiana – Reflexos no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p.47 e MANUEL MARCHENA GOMEZ – *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992, p. 63-63; NICOLÒ ZANON – *Pubblico Ministero e Costituzione*. Milano: CEDAM, 1996, p. 06-08.

61 Cf., nesse sentido: ANTONIO SCARANCA FERNANDES – *O Papel da Vítima no Processo Criminal*. São Paulo: Malheiros. 1995, p. 109.

rio Público. No processo comum, a fase investigatória está consubstanciada em um inquérito policial obrigatório, cujas diligências são realizadas por órgãos da polícia criminal, mas sob a direção do Ministério Público (Código de Processo Penal Português, arts. 262 e 263).

A finalidade desse conjunto de diligências, tal como no Brasil, é propiciar ao órgão da acusação indícios idôneos de autoria e prova da existência do crime que o habilitem à propositura da ação penal. Nessa fase investigatória, contudo, compete a um juiz de instrução a prática privativa de determinados atos, como, e.g., medidas coativas em face do investigado; proceder a buscas e apreensões em escritórios de advogados, consultórios médicos ou estabelecimentos bancários; ordenar buscas domiciliares; apreender correspondências; e proceder a interceptações telefônicas (CPP Português, arts. 268 e 269).

O legislador lusitano, preocupado com a influência sobre o convencimento do juiz de uma prova colhida sem o pálio do contraditório – posto que em sede de admissibilidade da acusação –, previu uma fase instrutória, porém facultativa, presidida por um juiz de instrução, e que se instaura a **pedido do arguido** (na hipótese de ter sido proposta a ação) ou do **assistente** (quando o inquérito for arquivado pelo Ministério Público ou não for deduzida a acusação sobre fatos nele investigados).

A instauração facultativa de uma fase intermediária é criticada na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal Tipo para a América Latina, sob o argumento de que não se poderia “confiar o interesse que a administração da justiça estatal tem na realização de julgamentos corretos” ao arbítrio do particular⁶². A crítica parece realmente apropriada. A instauração da fase intermediária não se reduz a uma mera estratégia da defesa. E, por outro lado, a rejeição de uma acusação temerária e infundada é interesse da própria sociedade.

A fase instrutória, de outra parte, visa, exclusivamente, à *comprovação judicial da decisão de deduzir acusação ou de arquivar o inquérito em ordem a submeter ou não a causa a julgamento* (Código de Processo Penal Português, artigo 286, § 1º).

Na conceituação de José Souto de Moura – e como será visto mais à frente – é uma maneira pela qual *se opera o controle judicial da posição assumida pelo Ministério Público ou pelo assistente que deduziu a acusação particular*⁶³. De qualquer forma, a abertura da instrução pode ser requerida no prazo de cinco dias, contados da notificação da acusação ou do arquivamento. Se esse pedido for deduzido pelo arguido deverá limitar-se aos fatos articulados na peça acusatória.

A promoção formulada pelo assistente deverá se ater a fatos que não foram objeto de imputação pelo Ministério Público (art. 287).

Embora esse requerimento não esteja sujeito a formalidades especiais, deverá indicar, em síntese, as razões de fato e de direito que motivam a discordância

62 Cf. Revista de Processo (61):121, jan./mar. 1991, São Paulo: Revista dos Tribunais.

63 *Inquérito e Instrução*. In: Jornadas de Direito Processual Penal. Coimbra: Almedina, p. 125.

quanto à acusação ou o arquivamento, apontando, por outro lado, os atos de instrução alvitrados, bem como os fatos e meios de prova que foram desconsiderados no inquérito (art. 287, § 3º).

Durante a instrução preparatória o juiz poderá investigar livremente os fatos que forem objeto de imputação pelo Ministério Público e determinar, autonomamente, a realização de provas, ainda que não tenham sido requeridas pelo arguido ou assistente particular. Nessa instrução preparatória, o Juiz poderá tomar declarações para *memória futura*, isto é, de testemunhas e vítimas que, em face de doença grave ou de deslocação para o estrangeiro, não poderão estar presentes no julgamento (art. 271, § 1º).

Além das características já mencionadas, essa instrução prevê, obrigatoriamente, um debate instrutório, oral e contraditório, findo o qual terá lugar o despacho de *pronúncia* ou *não pronúncia*, que é imediatamente lido e vale como notificação das partes (art. 307, § 1º).

Encerrada a instrução, os autos são remetidos ao Tribunal para efeito de julgamento. Essa derradeira fase do processo comum prevê dois importantes momentos, a saber: (a) *dos atos preliminares*, em que se opera o saneamento do processo (art. 311), a designação de data para audiência concentrada de instrução e sentença (art. 313), apresentação de contestação e rol de testemunhas (art. 315), oitiva de pessoas residentes fora da comarca (art. 318) e outros atos considerados urgentes cuja demora possa acarretar perigo para a aquisição ou conservação da prova ou, ainda, para a descoberta da verdade real (art. 320); (b) *da audiência de julgamento*, orientada pelos critérios de concentração, continuidade, imediação, oralidade e identidade física do julgador.

Como se infere das regras que norteiam a audiência de instrução, debates e julgamento do processo penal lusitano, trata-se de um sistema marcadamente oral. Aliás, o Código Processual Penal desse país prevê, expressamente, no seu artigo 355⁶⁴, a proibição quanto à valoração de provas não produzidas ou examinadas em audiência, cujas exceções são meticulosamente relacionadas nos arts. 356 e 357⁶⁵.

Por outro lado, os órgãos da polícia criminal que tiverem recebido declarações cuja leitura não seja permitida, bem como outras pessoas que tenham de qualquer forma participado da colheita de tais informações, não podem ser inquiri-

64 Art. 355: "(1). Não valem em julgamento, nomeadamente para o efeito de formação da convicção do tribunal, quaisquer provas que não tiverem sido produzidas ou examinadas em audiência. (2). Ressalvam-se do disposto no número anterior as provas contidas em actos processuais cuja leitura em audiência seja permitida, nos termos dos arts. seguintes".

65 Dentre elas, destacam-se as seguintes: (a) admite-se a leitura das declarações colhidas por juiz, durante a instrução preparatória, de pessoas que não possam estar presentes no julgamento por motivo de doença grave ou deslocação para o estrangeiro; (b) a leitura de declarações, de qualquer natureza, se houver a concordância do Ministério Público, do arguido e do assistente; (c) a leitura de depoimentos colhidos por precatórias legalmente permitidas; (d) leituras tendentes a reavivar a memória de testemunhas ou aquelas leituras que tenham por escopo esclarecer contradições e discrepâncias sensíveis do depoimento de uma mesma testemunha, desde que não possam ser dirimidas de outro modo.

das como testemunhas sobre o conteúdo daquelas declarações (CPP Port., art. 356, § 7º). Com esse dispositivo proíbe-se de maneira clara e inofismável a introdução na audiência de julgamento das chamadas testemunhas impróprias e indiretas, consagrando-se a plena contraditoriedade, entendida como o direito da parte de impugnar diretamente a prova que a possa desfavorecer, bem como respeito à regra da imediação com alguns temperamentos gizados por critérios de razoabilidade⁶⁶.

Em Portugal o Ministério Público foi erigido à condição de *magistratura autónoma* (Constituição Federal Portuguesa, 221, §§ 2º e 3º), que, embora hierarquizada⁶⁷, atua com independência⁶⁸ e em obediência à estrita legalidade⁶⁹, incumbindo-lhe *colaborar com o tribunal a descoberta da verdade e na realização do direito, obedecendo em todas as manifestações os critérios de estrita objectividade* (C. Proc. Penal Português, art. 53, 1).

A atual organização do Ministério Público em Portugal tem uma estrutura piramidal. No topo da hierarquia está a Procuradoria-geral da República, presidida pelo Procurador-geral⁷⁰ e assistida pelo Conselho Superior do Ministério Público.⁷¹

Estes órgãos da administração superior do Ministério Público são responsáveis pela nomeação, transferência, promoção e disciplina.⁷²

Como foi observado anteriormente, o controle sobre a ação ou omissão do Ministério Público pode ser exercido, judicialmente, mediante provocação do inte-

66 Ao focalizar a questão da imediação no processo penal português, José Antonio Barreiros acentua que esse princípio “vale como regra geral para todo o processado, encontrando, ao longo das previsões a este destinadas, afloramentos específicos, dentre os quais destaca: a inadmissibilidade das vozes públicas e convicções pessoais (art. 130), o carácter pessoal do depoimento ‘que não pode, em caso algum, ser feito por intermédio de procurador’ (nº 1 do art. 138), o carácter pessoal do interrogatório e das declarações prestadas como prova testemunhal (*O Julgamento do novo Código de Processo Penal*. In: *Jornadas de Direito Processual Penal: O Novo Código de Processo Penal*, op. cit., p. 277).

67 Cf., a esse respeito, a lição de ANTÓNIO CLUNY – *Pensar o Ministério Público Hoje*. Lisboa: Cosmos, 1997, p. 88-127, quando procura compatibilizar a hierarquia com as garantias da independência e inamovibilidade dos *Magistrados do Ministério Público*.

68 A independência de cada agente do Ministério Público está amparada no dever de objetividade da sua atuação e, notadamente, no respeito estrito à legalidade. Com efeito, o *magistrado do Ministério Público* pode recusar cumprimento às diretivas do superior hierárquico, desde que estas atentem contra a legalidade. O ato processual praticado em desconformidade com as determinações do superior permanece válido, mas o magistrado do Ministério Público poderá responder disciplinarmente pelo descumprimento da ordem.

69 Cf., nesse sentido: A. Laborinho Lúcio – *Sujeitos Processuais*. In: *Jornadas de Direito Processual Penal – O Novo Código de Processo Penal*. Coimbra: Almedina, p. 51.

70 O Procurador-geral da República é nomeado pelo Presidente da República por proposta do próprio governo. Aqui se verifica a forte vinculação entre a instituição e o Executivo. Nem poderia ser diferente. Em Portugal, o Ministério Público, conquanto tenha avançado em termos organizacionais e autonomia, ainda tem como função Constitucional a representação do Estado.

71 O Conselho Superior do Ministério Público português é formado por membros eleitos do parlamento e procuradores eleitos dentro da própria carreira. Essa composição eclética, longe de merecer críticas, permite um controle democrático e popular sobre a atuação de cada órgão da instituição.

72 Cf., nesse sentido: RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU – *Aspectos Constitucionales del Ministerio Fiscal*. Valência: Tirant lo Blanch. 1999, p. 63-64.

ressado (Código de Processo Penal, art. 287, 1, alíneas a e b⁷³); por meio de ações supletivas ou, no âmbito interno, por intervenção hierárquica⁷⁴.

Com efeito, o órgão do Ministério Público, por despacho, é obrigado a comunicar o pedido de arquivamento ao arguido, ao assistente, ao denunciante com a faculdade de se constituir assistente e às partes civis (art. 277, 3, CPP Português). Essa decisão, no prazo máximo de trinta dias, contados da sua prolação, pode ser revista pelo superior hierárquico, que poderá determinar a formulação da acusação ou o prosseguimento das investigações (CPP Português, art. 279).

Se, esgotado o prazo de trinta dias, a investigação for arquivada, o inquérito poderá ser reaberto apenas com o surgimento de novas provas. Do despacho que deferir ou recusar a reabertura caberá reclamação ao superior hierárquico imediato (CPP Português, art. 279, n. 2).

O Ministério Público Português não detém o monopólio da ação penal. Como forma de controle externo, salutar e democrático, a legislação portuguesa admite, pela figura do assistente e da ação popular, o exercício do direito de ação subsidiária, quando o órgão oficial não o tenha feito.⁷⁵

A despeito desse sistema bastante evoluído de controle popular é forçoso reconhecer que, na prática, os magistrados do Ministério Público exercem, de uma certa forma, o monopólio da ação, seja porque estão constitucionalmente obrigados (princípios da obrigatoriedade e oficialidade), seja porque exercem a direção do inquérito policial, função não atribuída supletivamente às vítimas e interessados no exercício do direito de ação.

Os magistrados do Ministério Público (como são chamados em Portugal) devem observar as ordens e instruções recebidas de superior hierárquico, podendo, entretanto, recusá-las nas hipóteses de ilegalidade e de grave violação a sua consciência jurídica (art. 58 da Lei Orgânica do Ministério Público). Em tal caso, o superior, de quem emanou a ordem, tem o poder de avocar o processo e distribuí-lo a outro subordinado (art. 58, § 3º, da LOMP).⁷⁶

73 Dispõe o Código de Processo Penal Português que: “A abertura da instrução pode ser requerida, no prazo de cinco dias a contar da notificação da acusação ou do arquivamento: (a) Pelo arguido, relativamente aos fatos pelos quais o Ministério Público ou o assistente, em caso de procedimento dependente de acusação particular, tiverem deduzido acusação; ou (b) Pelo assistente, se o procedimento não depender de acusação particular, relativamente aos factos pelos quais o Ministério Público não tiver deduzido acusação.”

74 É importante salientar que só se admite a sujeição hierárquica na estrita medida em que ela se conforme e contribua para o escrupuloso cumprimento da lei e do direito (nesse sentido: ANTÓNIO CLUNY – *Pensar o Ministério Público Hoje*, cit., p. 95).

75 Cf., nesse sentido: ANTÓNIO CLUNY – *Pensando o Ministério Público...*, cit., p. 42.

76 Cf., nesse sentido: GERMANO MARQUES DA SILVA – *Curso de Processo Penal*. Vol. I (2ª ed.). Lisboa: Editorial Verbo. 1994, p. 220-221.

CONCLUSÃO

Como ficou salientado no início deste artigo, a análise de alguns princípios gerais do Ministério Público no direito estrangeiro não se reduz a uma mera curiosidade acadêmica, despida de significação. É possível identificar alguns pontos positivos de convergência nos sistemas estudados, que podem fornecer consistentes propostas de aprimoramento da Instituição em nosso País. Dentre eles destacam-se:

- I. A existência de órgãos do Ministério Público, organizados em carreira, obedecendo aos princípios da autonomia (em face de outros entes estatais), unidade, hierarquia e relativa independência funcional (Alemanha, Espanha, França, Itália e Portugal).
- II. A titularidade da ação penal pública (Alemanha, Itália, França e Portugal), embora nem sempre exclusiva ou privativa (Espanha), e o controle sobre os órgãos de investigação (todos os sistemas estudados).
- III. A harmonização dos princípios da hierarquia e unidade, sem interferência substancial na independência de atuação, conforme ditames de legalidade e justiça.
- IV. Os diversos instrumentos de controle interno (recursos administrativos, avocatórias, expedição de instruções e diretivas) não impedem que cada órgão atue de maneira independente, exercitando, em algumas hipóteses, um *poder de resistência* (Portugal e França), já que as determinações ilegais dos superiores hierárquicos não vinculam a atuação nas instâncias inferiores da Instituição.
- V. Um efetivo e salutar controle externo sobre a atuação do Ministério Público, consubstanciado em recursos administrativos aos superiores hierárquicos; ações penais populares, ações penais subsidiárias e, em alguns casos, concorrentes. Todos esses instrumentos são exercitados sem que representem uma interferência arbitrária na política institucional ou na *formação da opinio delictis*.

REFERÊNCIAS

AMBOS, Kai. *El Proceso Penal Alemán y La Reforma en América Latina*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1998.

BARREIROS, José Antonio. *O Julgamento do novo Código de Processo Penal*. In: Jornadas de Direito Processual Penal: O Novo Código de Processo Penal.

BENTIVOGLIO, Antônio Tomás e BUONO, Carlos Athayde. *A Reforma Processual Penal Italiana (reflexos no Brasil)*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

- BOUZAT, Pierre. *Traité theorique et pratique de droit penal*. Paris: Dalloz, 1951.
- CALVO-RUBIO, José Aparício. *El Ministério Fiscal en la Constitución*. In: El Poder Judicial. Madrid: Instituto de Estudos Fiscales, 1983.
- CARVALHO, Paulo Pinto de. *Uma incursão no Ministério Público à Luz do Direito Comparado: França, Itália, Alemanha, América do Norte e União Soviética*. In: Ministério Público, Direito e Sociedade (organizador: Voltaire de Lima Moraes), Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1986.
- CRESPO, Carolina Sanchis. *El Ministerio Fiscal y su Actuación en el Proceso Penal Abreviado*. Granada: Editorial Comares, 1995.
- DALMAU, Rubén Martinez. *Aspectos Constitucionales del Ministério Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.
- CHIAVÁRIO, Mario. *L’Azione Penale tra diritto e política*. Padova: CEDAM, 1995.
- CLUNY, António. *Pensar o Ministério Público Hoje*. Lisboa: Cosmos, 1997
- DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Ação Penal Popular*, Revista Justitia 47(129):11, abr./jun. 1985.
- DEMERCIAN, Pedro Henrique. *Regime Jurídico do Ministério Público no Processo Penal Brasileiro*. São Paulo: Verbatim, 2009.
- DERVIEUX, Valérie. *Procedura Penali D’Europa* (coordenado por MIREILLE DELAMS-MARTY), a cura de Mario Chiavario. Padova: CEDAM, 1998.
- DEU, Teresa Armenta. *Criminalidad de Bagatela y principio da oportunidad: Alemania y España*. Barcelona: PPU, 1991.
- FERREIRO, Cándido Conde-Pumpido. *El Ministerio Fiscal*. Navarra: Editorial Aranzadi, 1999.
- GOMEZ-COLOMER, Juan Luiz. *El Processo Penal Aleman: introduccion y normas basicas*. Barcelona: Bosch, 1985.
- GOMEZ, Manuel Marchena. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *O crime organizado no sistema Italiano*. In: Justiça Penal 3 (coordenação de Jacques de Camargo Penteadó). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- JARDIM, Afrânio Silva. *Ação penal pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- FERANDIZ, Leonardo Prieto-Castro Y; e FERNANDEZ, Eduardo Gutierrez de Cabiedes Y. *Derecho Procesal Penal* (4ª ed.). Madrid: Tecnos, 1989.
- LUCIO, A. Laborinho. *Sujeitos Processuais*. In: Jornadas de Direito Processual Penal – O Novo Código de Processo Penal. Coimbra: Almedina.
- MALULY, Jorge Assaf. *Denúnciação Caluniosa*. Rio de Janeiro: Aide, 2001.
- MAYER, Julio B. J. *La Ordenanza Procesal Penal Alemana*. Vol. I Depalma: Buenos Aires, 1978.

MOLINARI, Francesca. *Pubblico Ministero e azione penal nell'ordinamento della Repubblica Federale di Germania*. In: *Pubblico Ministero e Accusa Penale, problemi e prospettive di riforma* (coordenação de Giovanni Conso). Bologna: Zanichelli, 1985.

_____. *Pubblico Ministero e azione penale nell'ordinamento francese*. In: *Pubblico Ministero e Accusa Penale, problemi e prospettive di riforma* (a cura de Giovanni Conso). Bologna: Zanichelli, 1979.

MOURA, José Souto. *Inquérito e Instrução*. In: *Jornadas de Direito Processual Penal*. Coimbra: Almedina, p. 125

NERY, Rosa Maria Barreto Borrielo de Andrade. *Notas sobre a Justiça e o Ministério Público no Direito da Alemanha Ocidental*, *Revista Justitia*, 4(136):84-84, out./dez., 1986.

OLIVEIRA, Gilberto Callado de. *O conceito de acusação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public: entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie Générale de Droit, 1967

REUTER, Cristina Valentini. *Le forme de controllo sull'esercizio dell'azione penale*. Padova: CEDAM, 1994.

SENDRA, Gimeno. *El Nuevo Proceso Penal*, Valencia, 1989.

SCHMIDT, Eberhard. *Los Fundamentos Teóricos y Constitucionales del Derecho Procesal Penal* (tradução para espanhol de José Manuel Nuñez). Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina.

SILVA, Eduardo Araújo da. *Ação Penal Pública* (o princípio da oportunidade regrada). São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Germano Marques da. *Curso de Processo Penal*. Vol. I (2ª ed.). Lisboa: Editorial Verbo. 1994.

TRANCHINA, Giovanni. *Le Parti Accessorie del Processo Penale*. In: *Manuale di Diritto Processuale Penale*, vol. I, cap. 06.

VICENTE DE AZEVEDO, Vicente de Paula. *Curso de Direito Judiciário Penal*. Vol. I. São Paulo: Saraiva.

ZANON, Nicolò. *Pubblico Ministero e Costituzione*. Milano: CEDAM, 1996.