

# CONSIDERAÇÕES SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO NORTE-AMERICANO (\*)

JOHN ANTHONY SIMON  
Assistant Attorney General  
of the State of Illinois

Nos Estados Unidos da América, o Ministério Público (\*\*) compreende quatro níveis: o Federal, o Estadual, o do Condado e o do Município.

Procuraremos dar uma visão global de todas estas instituições, antes de entrarmos no exame mais pormenorizado do Ministério Público dos Estados.

Começemos, pois, pelo exame do Ministério Público Federal.

(\*) — Conferência proferida na Associação Paulista do Ministério Público, no dia 17 de agosto de 1988.

(\*\*) — Embora nossa Instituição se chame “Attorney General’s Office” e não Ministério Público, e, como será demonstrado neste trabalho, tenha uma estrutura totalmente própria, assim mesmo preferimos chamá-la pelo nome em português de “Ministério Público”, o que em muito facilita a discussão da matéria. Vamos, igualmente, usar os nomes brasileiros para o “Attorney General” e os “Assistant Attorneys General”, ou seja, respectivamente, “procurador-geral” e “promotor”.

## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O procurador-geral da República, chamado de “The United States Attorney General”, é indicado pelo Presidente da República ao Senado, que o aprova. É ele, entretanto, demissível “ad nutum” pelo Presidente.

O procurador-geral da República não só é o chefe do Departamento de Justiça, que funciona em Washington D.C., como também chefia os chamados “United States Attorneys”, que desempenham suas funções nos 94 Distritos Federais Judiciais em que o País se divide.

O Departamento de Justiça desenvolve a filosofia jurídica e política da atual administração, defendendo-a por meio de seus arrazoados e pareceres na Suprema Corte, bem como promovendo ações civis de grande relevo contra os órgãos governamentais dos Estados, dos Condados, dos Distritos e dos Municípios, como por exemplo nos casos de discriminação na educação ou no emprego por causa de cor, religião ou sexo. É o procurador-geral da República que determina a filosofia política e jurídica do Departamento de Justiça, exercendo, ainda, papel de supervisão sobre os 94 “United States Attorneys”. Entretanto, como estes últimos também são indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, gozam de razoável independência em face da orientação política e jurídica imposta pelo procurador-geral. Aliás, tem o procurador-geral da República autorização legal para designar equipes de promotores de seu Departamento, para promoverem qualquer ação de interesse da instituição, em qualquer região do País. Nestes casos, não raro surgem atritos entre o procurador-geral da República e o “United States Attorney”, ou seja, o procurador-geral Federal Distrital.

“The United States Attorney General” pode nomear e demitir livremente seus

assistentes, que são chamados de "Assistant United States Attorneys General". Aliás, o mesmo ocorre com os "United States Attorneys", cujos assistentes são denominados "Assistant United States Attorneys". São eles os órgãos que equivaleriam aos membros do Ministério Público Federal no Brasil. Compete a todos eles oferecer denúncias por crimes federais como, entre outras hipóteses, em casos de providências antitrustes, tráfico de entorpecentes, crime organizado, corrupção, manipulação ilegal nos mercados financeiros e violações das leis alfandegárias. Outra função básica desses agentes, é a de defender os órgãos do Governo Federal. Essa função é exercida mediante a defesa em juízo de qualquer autoridade ou funcionário federal que esteja sendo processado por atos praticados no exercício de sua função oficial, bem como mediante a defesa em juízo das decisões administrativas dos órgãos federais.

### *MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL*

O procurador-geral do Estado, chamado "The State Attorney General", na maioria dos cinquenta Estados norte-americanos, é eleito, pelo voto facultativo e direto de todos os eleitores do Estado, para um mandato de quatro anos. Tem a dupla função de promover o interesse público e, ao mesmo tempo, defender o interesse do Estado. O procurador-geral do Estado contrata os seus assistentes, que se chamam "Assistant Attorneys General".

Este trabalho tratará mais adiante em especial do "The State Attorney General"; por esta razão, passemos agora ao Ministério Público do Condado.

### *MINISTÉRIO PÚBLICO DO CONDADO*

O Condado norte-americano, para quem não o conheça, é uma divisão territorial do Estado, cujo similar mais próximo no Brasil seria a Comarca. O procurador-geral do Condado, que se chama "The States Attorney" é eleito pelo voto direto dos eleitores do Condado para um mandato de quatro anos. O procurador-geral contrata os seus chamados "Assistant States Attorneys", que exercem funções semelhantes às dos promotores estaduais do Brasil. Oferecem a grande maioria das denúncias por crimes estaduais (por exemplo: homicídio, estupro, roubo, furto, venda e uso de tóxicos, etc.). Também propõem ações e defendem os órgãos governamentais do Condado em juízo, aos quais ainda prestam consultoria e assessoria extrajudicial.

### *MINISTÉRIO PÚBLICO DO MUNICÍPIO*

Consideramos o Departamento Jurídico do Município também como um Ministério Público. O chefe deste Departamento, chamado "The Corporation Counsel", é de livre nomeação do Prefeito, não tendo mandato fixo. Contrata seus "Assistant Corporation Counsels" e, juntos, prestam consultoria e defendem os vários órgãos do governo municipal. São eles encarregados de promover, na esfera civil, as ações por violação da legislação municipal, como, por exemplo, em matéria de zoneamento, posturas municipais, poluição. Promovem ainda as ações contra os donos de estabelecimentos que vendem bens ou prestam serviços que não se adequam à regulamentação municipal.

Esta análise, embora muito superficial, mostra alguns aspectos importantes do Ministério Público norte-americano. Em primeiro lugar, os órgãos do Ministério Público, em todos os níveis, exercem dupla função: de um lado, a de dar consultoria e assessoria jurídica, além de defender os respectivos órgãos governamentais; de outro, a de denunciar crimes e outras violações das leis respectivas. Ao contrário do que agora acontece no Brasil, onde a Constituição de 1988 vedou ao Ministério Público qualquer representação dos órgãos governamentais, por considerá-la incompatível com suas outras funções, essa atribuição é fundamental para o Ministério Público norte-americano. Outra observação que se pode fazer é a de que o Ministério Público, em todos seus níveis, não é uma carreira, nem mesmo para os procuradores-gerais ou para seus assistentes. Finalmente, note-se que, para se fazer um paralelo entre o Ministério Público brasileiro e o norte-americano, não é despropositado dizer que o Ministério Público Estadual do Brasil poderia ser considerado uma combinação de nosso Ministério Público do Estado com os Ministérios Públicos dos diversos Condados em que o Estado se divide.

### *O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ILLINOIS*

Agora vamos examinar mais pormenorizadamente o "Office of the Attorney General of the States of Illinois", instituição à qual pertencem.

O artigo V, parágrafo 15, da Constituição do Estado de Illinois de 1.970, que diz respeito à figura do "Attorney General", assevera que é ele o "chief legal officer", ou seja, concentra em suas mãos a disponibilidade das ações penais e civis públicas, a defesa do povo, do Estado e dos seus órgãos e funcionários, sendo dotado dos deveres e poderes que a lei estabelecer. A principal lei que cuida da instituição enumerou doze poderes e deveres, facultando à legislação subsequente ampliar suas atribuições. Entre aquelas já definidas na principal lei, estão as de representar o povo do Estado em juízo, em todos os processos em que o povo ou o Estado tenha interesse; dar consultoria e assessoria jurídica ao governador e às outras autoridades estaduais, a respeito de questões jurídicas e constitucionais; dar consultoria e assessoria jurídica aos integrantes do Poder Legislativo, a respeito de questões jurídicas e constitucionais; propor todas as ações em favor do Estado, que sejam necessárias para que este atinja suas finalidades; defender os agentes do Estado, quando são processados por atos praticados no exercício de sua função; assumir a titularidade dos processos criminais em grau de recurso; e intervir ou oferecer denúncia, por qualquer crime, em conjunto com o procurador-geral do Condado, e, em alguns crimes especificamente determinados pela lei, até mesmo substituir este último.

Além dessa legislação principal, há centenas de leis dispersas que ampliam, de forma bem específica, a atuação do procurador-geral. É importante referirmo-nos a uma jurisprudência do Supremo Tribunal do Estado de Illinois, que assegura ao Poder Legislativo ampliar as atribuições do procurador-geral, posto não possa estirpar-lhe os poderes inerentes, que decorram do "Common Law" (em outras palavras, sempre lhe cabe promover o interesse público em juízo, na forma que bem entender, tanto no exercício das suas atribuições civis quanto penais).

### *O PROCURADOR-GERAL DE ILLINOIS*

Para se candidatar ao cargo de procurador-geral, não é preciso ser integrante da

instituição. O atual procurador-geral de Illinois ingressou na instituição há seis anos, já como procurador-geral. O único requisito é o de que ele, assim como seus assistentes, seja formado em Direito, bem como habilitado pelo Supremo Tribunal Estadual e pelo Tribunal Federal Distrital. Mencionamos aqui que a graduação em Direito em todos os Estados Unidos é de três anos em escola profissional, depois dos quatro anos da universidade.

O procurador-geral tem poder para demitir promotores contratados na gestão atual ou nas gestões anteriores, contratar novos promotores, e fazer suas próprias designações. Na prática, entretanto, só removerá alguns promotores que estejam ocupando cargos mais importantes, substituindo-os por pessoas de sua confiança; deixará, assim, que permaneça a grande maioria dos promotores da gestão anterior. Na verdade, o novo procurador-geral, em vez de procurar demitir bons e experientes promotores, contratados em gestões anteriores, busca antes evitar que saiam da instituição, mesmo porque, se o fizessem, tendo quatro ou cinco anos de experiência no Ministério Público, poderiam receber honorários mais elevados na advocacia particular.

### *INGRESSO NO MINISTÉRIO PÚBLICO*

Porque o Ministério Público norte-americano não é uma carreira, há grande movimento de promotores que entram e saem da instituição. O ingresso não é feito através de concurso de provas e títulos, mas sim por meio de simples contratação procedida pelo procurador-geral, que escolhe para seus promotores os profissionais competentes, capacitados a trabalhar em equipe e que sejam leais a ele. Isso não quer dizer que a instituição seja fechada a pessoas desconhecidas do procurador-geral.

Aliás, geralmente, metade dos recém ingressados é formada de antigos estagiários, cujo mérito já tinha sido avaliado por outros promotores e chefes de divisões no Ministério Público. Muitos outros conseguem ingressar por terem colado grau com distinção nas faculdades, ou por prestarem exemplar trabalho profissional. Os poucos que ingressam por meio de influência política, receberão designações de acordo com seu próprio mérito, ou seja, serão designados para uma função de maior ou menor importância, de acordo com a sua própria capacidade.

### *INFRA-ESTRUTURA DO MINISTÉRIO PÚBLICO*

Gostaríamos de referir-nos de maneira breve à infra-estrutura do nosso Ministério Público.

Todos os promotores têm à sua disposição os serviços de secretária, ou, mais exatamente, na proporção de uma para cada dois promotores. De fato, o Ministério Público é totalmente informatizado e os escritórios regionais da instituição são todos interligados por meio da informática. Temos aproximadamente 35 investigadores chefiados pelo ex-chefe de Polícia de Chicago, bem como vários peritos que trabalham para a instituição em regime de tempo integral, sem falar nos peritos que não pertencem a ela e que são contratados para colaborar apenas quando se faça necessário.

Como somos mais interligados com os órgãos do Estado, usamos seus recursos e sua infra-estrutura. À guisa de exemplo, deve ser lembrado que a Polícia estadual fica à disposição do Ministério Público respectivo. A instituição, outrossim, costu-

ma contratar advogados especializados para trabalhar num ou noutro processo mais complexo, os quais serão chamados "Special Assistant Attorneys General" e, obviamente, não são integrantes da instituição.

### *ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO*

A cada ano, o procurador-geral submete sua proposta orçamentária diretamente ao Poder Legislativo, comparecendo pessoalmente às comissões legislativas para responder às perguntas dos deputados e defender o seu projeto.

Desta forma, podemos notar que a iniciativa orçamentária é do procurador-geral, mas o Poder Legislativo é quem fixa a dotação respectiva. O Poder Executivo não participa, de forma alguma, da elaboração e aprovação da proposta orçamentária do Ministério Público, a não ser indiretamente, ou seja, por meio de sua força política junto ao Poder Legislativo.

### *PROMOTORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL*

Temos promotorias criminais junto à primeira instância, bem como junto aos tribunais (Corte de Apelação Estadual, Suprema Corte do Estado, Corte de Apelação Federal e Suprema Corte da União).

A promotoria criminal junto à primeira instância é relativamente bem menor, porque ao Ministério Público do Condado é que cabe oferecer a grande maioria das denúncias criminais.

Nossa promotoria coordena os Ministérios Públicos dos Condados, quando o "iter criminis" se desenvolve em diversos Condados do Estado. Nos crimes de maior complexidade, ajuda ainda os Ministérios Públicos dos Condados, principalmente os dos Condados menores, dotados de correspondentes recursos humanos e técnicos. Cabe notar que também intervém ou oferece denúncia em certos crimes, como os eleitorais, se o Ministério Público do Condado se recusar ou se omitir em fazê-lo.

Perante os tribunais, a promotoria criminal é mais aparelhada, por causa da maior quantidade de feitos. A titularidade da promoção da ação penal passa, no grau recursal, do Ministério Público do Condado ao Ministério Público do Estado. Observe-se, entretanto, que os promotores que oficiam perante os tribunais não são obrigatoriamente mais graduados nem mais experientes que os seus colegas de primeira instância: a designação de promotores para funções determinadas da instituição trata-se antes de uma opção do procurador-geral, valendo lembrar que dita escolha nunca é definitiva. Apenas perante a Suprema Corte Federal é que costumeiramente oficia o próprio procurador-geral, ou seu substituto legal ("Deputy Attorney General"), que também é contratado pelo primeiro.

Pode-se fazer um paralelo entre esses promotores criminais que atuam junto aos tribunais com os procuradores de justiça brasileiros, que oficiam em segunda instância; contudo, os promotores que compõem a promotoria criminal norte-americana não são "custos legis", pois mantêm franca posição de adversariedade ao réu.

Uma importante observação melhor ajudará a compreender o papel do Ministério Público norte-americano na área criminal. Note-se que os crimes culposos do direito brasileiro, na sua maior parte, não são considerados crimes nos Estados Unidos, mas simplesmente ilícitos civis. Preocupa-nos, é verdade, o caráter excessiva-

mente genérico dessa afirmação, conquanto a acreditemos correta na grande maioria dos casos, o que pretendemos demonstrar com duas hipóteses. A primeira seria o falecimento de um paciente por causa de um medicamento contra-indicado para seu tipo sanguíneo. Suponhamos que o médico que prescreveu essa receita simplesmente não tenha tomado a cautela de estudar a história clínica do paciente, na qual constava exatamente qual era o seu tipo sanguíneo, bem como a incompatibilidade do paciente com aquele medicamento. Isto poderia constituir, em tese, crime culposo no Brasil. Nos Estados Unidos, porém, nem o "Attorney General" nem o "States Attorney" denunciaria esse tipo de conduta porque essa negligência não chegaria a constituir o *estado mental* que nós associamos ao crime. Para nós, "mens rea" significa o intento criminoso, que é perquirido com a análise do "mental state". Mas todos podem ficar certos de que, naquele caso, haveria uma ação civil indenizatória promovida de forma tenaz pelos sucessores do falecido. Além disso, o departamento estadual que fiscaliza o exercício da medicina poderia revogar ou suspender a licença do médico; caso não atendido, o departamento poderia socorrer-se do Ministério Público, que proporia em juízo as providências que o caso comportasse. A segunda hipótese seria a de um motorista distraído, que ultrapassasse um cruzamento sem atentar para o semáforo vermelho e batesse em outro carro, matando o outro motorista. Nos Estados Unidos, não caberia ação penal por homicídio contra o motorista negligente, posto coubesse no Brasil. Apenas se as circunstâncias indicassem um comportamento de excepcional gravidade (velocidade extremamente incompatível com o local; embriaguês do motorista; disputa emulatória etc.), é que, no direito norte-americano, a conduta, então, poderia ser criminalizada.

Percebe-se que uma grande área do campo penal neste País — ou seja, a correspondente ao crime culposo — é simplesmente tratada como ilícito civil, e, portanto, passa a ser objeto de providências administrativas ou ação civil indenizatória privada proposta pela vítima ou seus sucessores. Nessas ações podem ser indenizados não só os danos econômicos, mas também a dor e o sofrimento da vítima, como ainda a dificuldade ou a impossibilidade em prosseguir numa vida normal, podendo-se mesmo obter indenização punitiva.

## *CURADORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ILLINOIS*

### *MEIO AMBIENTE*

As normas legais que proíbem ou limitam certas formas de poluição na água, na terra ou no ar são elaboradas pelo "Pollution Control Board", órgão estadual integrante do Poder Executivo, com função quase judicial. Este órgão, antes de elaborar as normas específicas sobre cada forma de poluição, convoca audiências públicas, nas quais são colhidas provas documentais, testemunhais ou periciais, permitindo que possam expor sua posição os integrantes da comunidade que será afetada. Referido órgão ainda recebe arrazoados e pareceres, que as pessoas interessadas lhe encaminham.

Nessa fase administrativa, o Ministério Público comparece ao aludido órgão, apresentando provas dos efeitos lesivos da tecnologia que se pretende empregar, ou demonstrando que o local escolhido para um empreendimento não é adequado para o uso pretendido.

Uma vez expedido o alvará para realização da obra ou para o exercício da atividade, ou ainda, uma vez editada a norma cabível para a hipótese, a "Illinois Environmental Protection Agency", órgão estatal também ligado ao Poder Executivo, passa a fiscalizar seu cumprimento. Quando a aludida fiscalização, bem como as multas administrativas que tal órgão pode impor, não bastarem para assegurar o cumprimento dos dispositivos de preservação ambiental, o Ministério Público é acionado para promover em juízo as medidas necessárias, na área civil ou criminal.

Como lembra Neil Hartigan, procurador-geral de Justiça do Estado de Illinois, o Ministério Público pode propor ações cominatórias, visando a obrigar o poluidor a cessar a poluição ou a reparar os danos dela decorrentes, sob pena de elevadas multas diárias, que em muito podem superar o próprio benefício decorrente da atividade lesiva, isto sem falar na própria possibilidade de prisão do réu, em caso de condenação por crime doloso. Além disso, o Ministério Público tem desenvolvido um esforço de caráter educativo sobre a comunidade, em matéria de proteção ambiental. Desta forma, o próprio povo passa a colaborar com o Ministério Público na fiscalização dos danos ambientais, bem como acaba exercendo maior poder de pressão sobre os governantes, não só votando em políticos comprometidos com a defesa ambiental, como exigindo a edição de leis mais adequadas aos interesses da comunidade nessa área (*Anais do VII Congresso Nacional do Ministério Público* p. 385-400, publ. Associação Mineira do Ministério Público, 1987, biblioteca da Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo).

Anote-se, enfim, que já completou quinze anos a Curadoria de Proteção ao Meio Ambiente, nos quais tem contado com o apoio da referida agência estadual, que, aliás, encaminhou elementos de convicção que ensejaram a promoção de aproximadamente metade dos processos em andamento nessa Curadoria. A outra metade se deve à iniciativa própria e direta do Ministério Público.

## CONSUMIDOR

Há mais de vinte anos o Ministério Público de Illinois criou a Curadoria de Proteção ao Consumidor. Essa Curadoria atende ao público, defendendo seus interesses, quer judicial, quer extrajudicialmente.

Em matérias que costumam ser objeto de reclamações mais freqüentes (danos em automóveis, problemas decorrentes de compra e venda a crédito, questões referentes a imóveis ou seguros), a Curadoria tem-se valido de especialistas por ela contratados, os quais dão a orientação mais imediata ao reclamante, sob a fiscalização da Curadoria.

No caso de problemas individuais, normalmente a Curadoria expede um ofício ao comerciante, mencionando que o Ministério Público tomou ciência da queixa e deseja que o reclamante se entenda com o consumidor; posteriormente, será cobrada uma resposta do comerciante. Outrossim, a Curadoria presta informações e orienta os interessados sobre seus direitos. Em casos individuais mais graves, o Ministério Público pode marcar audiência e intimar as partes a comparecimento, tentando uma solução imediata. O Ministério Público, utilizando-se dos recursos da informática, protocola e arquiva cada queixa que recebe, indexando-a pelo nome do consumidor e também pelo do comerciante. Se o Ministério Público receber cinco ou seis queixas contra o mesmo reclamado, proporá ação contra ele em nome

não só dos consumidores lesados como também em nome do povo do Estado.

Outras duas Curadorias que podem ser consideradas afins com a Curadoria de Proteção do Consumidor, são a Curadoria Antitruste e a Curadoria de "Public Utilities" ou seja, aquela que fiscaliza empresas que trabalham com concessões de bens ou serviços públicos.

Para melhor se compreender o trabalho da Curadoria Antitruste, deve-se ressaltar que a idéia que inspira as leis antitrustes, tanto as federais quanto as estaduais, é a de que a concorrência entre os fornecedores de produtos e serviços é benéfica tanto para o consumidor quanto para a própria economia, pois tende a maximizar a eficiência na produção e na distribuição de bens e serviços. O truste, ou seja, o monopólio, prejudica os concorrentes e frustra a eficiência, sendo, por isso, prejudicial à economia e ao consumidor. Ora, a Curadoria Antitruste vai denunciar as ações anticompetitivas que diminuem a eficiência econômica.

Por sua vez, quanto à Curadoria de "Public Utilities", a idéia inspiradora, entretanto, é a de que em algumas hipóteses determinadas, a exploração sob o regime de exclusividade atende corretamente ao interesse público. Assim, dita Curadoria visa a proteger o consumidor nos casos em que o Estado, em vez de proibir o monopólio, o admite sob exploração de empresas particulares, como, por exemplo, na produção e na distribuição de energia elétrica, nos serviços telefônicos, na distribuição de gás. Nesses casos, admite-se que as empresas tenham direito de receber um lucro razoável pelos seus investimentos. Estão elas, a todo o tempo, pedindo ao Estado que autorize aumento nas tarifas cobradas pelos seus serviços, para ganhar o que entendem justo. Às vezes, o Estado concede estes aumentos indevidamente; se isto ocorrer, a Curadoria de "Public Utilities" proporá ação para anular o indevido aumento.

### *PROTEÇÃO AOS DEFICIENTES*

Há seis anos temos a Curadoria de Proteção aos Deficientes. É matéria de interesse público a possibilidade de os deficientes participarem produtivamente da vida social e econômica. Por isso, essa Curadoria tem lutado pelo seu acesso aos prédios públicos, bem como contra a discriminação que sofrem no trabalho e nos serviços médicos, entre outras matérias. No ano de 1987, esta Curadoria, com a participação do procurador-geral, conseguiu a aprovação de uma lei que obriga as companhias de seguros de saúde a vendê-los aos deficientes a um preço não acima de 135% do custo normal; um fundo estadual cobrirá a diferença entre esta cifra e o lucro permitido pelo governo.

### *VÍTIMAS DE CRIME*

Quando o atual procurador-geral do Illinois se candidatou ao cargo, sustentou que, enquanto o sistema clássico de distribuição de justiça em matéria penal visava exclusivamente à punição do criminoso, a seu ver importante também era atender as vítimas enquanto possível. Instituiu então, no Estado de Illinois, Curadoria especializada na proteção das vítimas de crimes. Empenhou-se na edição de uma legislação que instituiu um fundo estadual proveniente de taxa imposta nas condenações criminais, o qual é usado para reembolsar vítimas de crimes nos seus gastos e na

perda de salários em decorrência do crime sofrido, bem como para indenizá-las pelo tempo que dispenderam ao contribuir para a apuração e o julgamento do crime.

Em Illinois, após gestões de Neil Hartigan junto aos deputados estaduais, criou-se um conselho destinado a gerir as verbas federais de assistência social, psicológica ou terapêutica às vítimas de crimes, de cuja composição participa como membro nato o procurador-geral de Justiça do Estado. A referida Curadoria orienta e auxilia as vítimas de crimes para que recebam os benefícios a que têm direito.

Por fim, o atual procurador-geral obteve junto ao Poder Legislativo estadual a edição de uma lei, a que chamamos de “Crime Victims Bill of Rights”, cujo objetivo é permitir que as vítimas compareçam perante os juízes singulares ou perante o “Petit Jury”, depois de condenado o réu, mas antes de fixada sua pena, para exporem pessoalmente as conseqüências sofridas pelo crime, com isto influenciando sensivelmente na dosagem da sanção penal, princípio este que se aplica nos crimes mais graves (por exemplo homicídio, estupro).

### *DIVISÃO DE PARECERES*

A “Opinions Division” ou seja, a Divisão de Pareceres, corresponde ao dever legal do Ministério Público de dar consultoria ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, em matérias constitucionais e jurídicas. Nossa Constituição proíbe que o Poder Judiciário preste “Advisory Opinions”, ou seja, veda-lhe decidir fora do caso concreto, sem que haja adversários vigorosamente disputando a questão. Essa divisão se destina, portanto, a hipóteses em que não haja disputa concreta entre partes identificadas, mas se queira um esclarecimento com força obrigatória, sujeito apenas à revisão judicial. Após criteriosos estudos, a revista “Opinions of the Illinois Attorney General” publica a resposta dada à consulta.

### *CURADORIA GERAL*

A Curadoria Geral desempenha outras funções que se incluem nos doze deveres fixados na principal lei que rege a instituição. Como vimos, esta Curadoria propõe todas as ações em nome do povo, bem como aquelas em nome do órgão estadual interessado, que sejam necessárias para que o Estado efetivamente cumpra seu dever. Defende as decisões administrativas proferidas pelos vários órgãos do Estado, quando impugnadas perante o Poder Judiciário. A Curadoria Geral, outrossim, defende em juízo as autoridades estaduais que estão sendo processadas por algum ilícito civil praticado no desempenho de suas funções.

Cabe-nos mencionar aqui que, se o procurador-geral ou o promotor acharem que a ação cuja propositura o Estado deseja, não está conforme com o interesse público, o Ministério Público não será obrigado a agir. Nesse caso, o Estado terá de aceitar esta solução.

Também quando se trata da defesa de agentes estaduais, em razão de atos praticados no exercício de suas funções, se o Ministério Público entender que o agente agiu com dolo ou que a sua conduta era indesculpável, pode desistir da defesa, deixando-o contratar seu próprio advogado. O Ministério Público exerce uma função moderadora, quando defende uma autoridade estadual, ainda que esta tenha agido de forma errada, pois procura uma solução justa e, ao mesmo tempo, busca preve-

nir igual conduta errada para futuro.

Desta forma, bem se vê que os órgãos do Ministério Público norte-americano gozam de independência na defesa em favor do Estado e de seus agentes.

### *EXECUÇÕES FISCAIS:*

A nossa Curadoria de Execuções Fiscais do Estado de Illinois é muito atuante. Propõe ações em nome da Fazenda Estadual, cobrando impostos estaduais devidos. Esta Curadoria arrecada para a Fazenda cinco vezes mais do que o próprio orçamento do Ministério Público, consideração que pesa sobremaneira quando o procurador-geral se dirige ao Poder Legislativo para pedir aumento no seu orçamento.

### *"COURT OF CLAIMS":*

No Estado de Illinois, temos a chamada "Court of Claims", ou seja, a Corte de Queixas, diretamente subordinada ao Poder Executivo. Esta tem como função julgar as questões propostas e estabelecer as indenizações cabíveis aos indivíduos que tenham sido economicamente lesados ou prejudicados pelo Estado.

Há algumas décadas, com base no sistema legal então vigente, a jurisprudência aplicava sistematicamente o princípio da imunidade do Estado, decorrente da soberania, em todas as ações movidas contra ele. Embora pudessem os órgãos administrativos do Estado abrir mão da indenidade, quando a considerassem injusta no caso concreto, isto raramente ocorria. Diante dessa situação, em que os cidadãos prejudicados ficavam sem qualquer reparação em decorrência dos danos causados pelo Estado, sobreveio, então, a atual legislação sobre a matéria, por meio da qual o Poder Legislativo do Estado de Illinois criou referida Corte de Queixas, atenuando o princípio da imunidade. O indivíduo pode agora receber somente os danos materiais ou puramente econômicos, embora não possa ainda receber os danos morais e os danos punitivos.

Observe-se que o Ministério Público defende os órgãos do Estado na Corte de Queixas.

### *CONSELHOS COMUNITÁRIOS:*

Enquanto se fala da estrutura do Ministério Público, queremos mencionar os Conselhos que o procurador-geral criou nas diversas áreas, com o objetivo de aumentar a participação comunitária no desempenho da função do Ministério Público.

Existe, por exemplo, um Conselho de Proteção ao Meio Ambiente, que tem como seus membros representantes das associações civis interessadas na proteção do meio ambiente, cientistas ecológicos, representantes da Subcomissão do Meio Ambiente dos "Bar Associations" e promotores da Curadoria de Proteção ao Meio Ambiente. Outro desses Conselhos é o que se chama de "Law Enforcement Council", ou seja, que cuida do efetivo cumprimento da lei penal, que tem como membros promotores, juízes, policiais, advogados de defesa e deputados estaduais.

Os Conselheiros reúnem-se mensalmente para discutir aperfeiçoamentos da lei e da administração, bem como a atuação do Ministério Público. Uma contribuição importante que têm trazido, consiste na elaboração de projetos de leis, no campo

de sua atuação, que posteriormente serão submetidos ao Poder Legislativo pelo procurador-geral.

### *PRERROGATIVAS DO PROCURADOR-GERAL:*

Enfim, verificamos que a legislação estadual define em linhas gerais as tarefas do Ministério Público estadual; mas a estrutura e a forma em que muitas dessas tarefas são cumpridas variam de acordo com o pulso de cada procurador-geral. O procurador-geral, por ser eleito, tem legitimidade para mudar sua estrutura na forma que entenda melhor cumprir a dupla função de defender o Estado e promover o interesse público. É ele o responsável, perante a comunidade, pela atuação de todo o Ministério Público; em compensação, tem ele plena autoridade dentro da Instituição. Conseqüentemente, cada Ministério Público Estadual vai refletir a personalidade e as idéias próprias do procurador-geral.

### *RELACIONAMENTO COM OS JUÍZES*

Os juízes estaduais são eleitos pelo voto facultativo e direto, para um mandato de 6 (seis) anos, por todos os cidadãos do Distrito Judicial. Os juízes federais são indicados pelo Presidente da República e confirmados pelo Senado em caráter vitalício. Os dois processos de recrutamento dos juízes são, de uma forma ou de outra, políticos e naturalmente vão produzir escolha de homens conscientes das realidades políticas. A nosso ver, tais critérios acabam possibilitando a escolha de juízes independentes. Quando falamos da independência do juiz, vêmo-la sob dois aspectos. O primeiro consiste na independência dos juízes diante dos que o apoiaram para conseguir o cargo. O segundo refere-se à sua independência em face da opinião pública. Os juízes federais têm-se mostrado equidistantes tanto em face dos políticos quanto da opinião pública, não só pela grande tradição de independência da justiça norte-americana, como ainda porque sua vitaliciedade os torna naturalmente menos sujeitos a pressões políticas.

Os juízes estaduais são independentes diante dos grupos econômicos que apoiaram sua eleição, porque, uma vez empossados, só deixarão de ser reeleitos se se envolverem em fatos que lhes provoquem publicidade negativa. Em outras palavras, o apoio econômico e político desses grupos pouco ajudaria na reeleição dos juízes. Além disso, qualquer atitude parcial do juiz em favor dessas pessoas ou desses grupos certamente provocaria repercussão altamente negativa, capaz de impedir sua reeleição. Tendo em vista que os juízes estaduais se submetem ao voto popular a cada seis anos, são naturalmente muito influenciáveis pela opinião pública. Este fato, porém, não é geralmente considerado como negativo. Com efeito, é muito importante que os juízes se preocupem com a distribuição concreta da justiça, ou seja, uma justiça de bom senso, que repercuta favoravelmente no seio social. Em outras palavras, os juízes norte-americanos são mais sensíveis às aspirações da comunidade, justamente por força do modo de sua escolha.

A primeira colocação que deve ser feita, é a de que é comum que o promotor entre na instituição logo depois de sair da faculdade, mas o juiz em geral ingressa na Magistratura apenas depois de aproximadamente vinte anos de atividade profissional. Por causa da diferença de idade, há um distanciamento entre os órgãos do

Ministério Público e os juízes, que inclusive repercute nos vencimentos, sendo os dos juízes bem superiores aos dos órgãos ministeriais.

Outro ponto a ser considerado é o de que só o juiz realmente é neutro, não sendo o promotor, que está colocado no mesmo nível do advogado de defesa, sendo ambos adversários. Jamais o promotor falaria com o juiz sobre caso em andamento, sem a presença do advogado do réu. Além do mais, o juiz tem, incontrovertidamente, muito mais poderes que o promotor.

Em termos de garantias, também não há paralelos com as dos promotores. Os juízes estaduais só deixarão suas funções se não forem reeleitos, ou se destituídos em virtude de condenação criminal; os juízes federais só podem perder o cargo por "impeachment", ou seja, por acusação formulada na Câmara dos Deputados, mediante julgamento do Senado Federal.

### *RELACIONAMENTO COM A POLÍCIA:*

Em maior ou menor quantidade, todos os Ministérios Públicos federais, estaduais e dos Condados oferecem denúncias criminais. No desempenho dessa função, um bom relacionamento entre o Ministério Público e a polícia é fundamental.

Juridicamente a polícia norte-americana independe do Ministério Público; como todos sabem, porém, na prática os dois são altamente interdependentes. Costuma-se dizer, jocosamente, que o policial e o promotor são iguais, só que o promotor é mais igual. Convém lembrar que, diante do bom relacionamento entre ditas instituições, não raro policiais são cedidos pela Polícia para trabalharem junto aos promotores.

Embora o promotor sempre dependa da polícia para uma investigação rigorosa e para um adequado levantamento de provas, os seguintes fatores contribuem para fortalecer o promotor no relacionamento com a polícia: a) não temos a figura do delegado de polícia e não trabalhamos com inquéritos policiais, ou seja, a polícia não tem formação em Direito; b) a polícia não pode efetuar, por conta própria, uma busca ou mesmo expedir uma intimação; para fazê-lo, necessita autorização judicial, que só é obtida por intermédio da atuação do promotor de justiça; c) o promotor sempre pode orientar o policial no levantamento das provas; d) o promotor tem plena liberdade para apreciar esses elementos de investigação, ou seja, pela sua formação jurídica, sabe se deve ou não oferecer a denúncia, solicitar mais diligências ou simplesmente encerrar o caso.

Mas o que é mais relevante é que o promotor não é obrigado a oferecer denúncia, ainda que convencido da existência de todos os elementos do crime, porque não reconhecemos o princípio da indisponibilidade da ação penal. O procurador-geral foi eleito para colocar em prática as suas prioridades, ou seja para concentrar os recursos do Ministério Público no combate aos crimes e para enfrentar os problemas sociais que achar mais relevantes. Além disso, ficaria assoberbado pelo volume de serviço, e até controlado pela polícia, se fosse obrigado a promover a apuração de toda e qualquer infração penal. Por isso, ele e seus assistentes precisam de uma liberdade de agir que, a nosso ver, seria coarctada pelo princípio da indisponibilidade. Uma vez que o promotor ofereça a denúncia, pode retirá-la, enquanto não houver sentença, assim encerrando o processo. Ora, o policial quer resultados; desta forma, quer que o promotor ofereça denúncias em todos os casos que investigou.

Por isso vai investigar mais zelosamente os casos aos quais o promotor dê prioridade, sabendo que nessas hipóteses sua investigação será levada adiante. Às vezes, aliás, a própria promoção do policial depende de quantas condenações resultem de suas investigações.

A possibilidade da transação na ação penal ("plea bargain") é outro ponto problemático no relacionamento entre o policial e o promotor. A polícia quer a aplicação da maior pena possível, enquanto o promotor quer evitar ao máximo o dispêndio de recursos materiais e humanos da Instituição e da Administração, de forma que não raro aceitaria uma pena menor em troca de uma confissão, que levaria ao imediato encerramento do processo, sem possibilidade de recurso.

## A TRANSAÇÃO

A propósito da transação, devemos destacar alguns pontos básicos que têm demonstrado sua grande utilidade no processo penal. Antes de mais nada, anote-se que o promotor tem ampla discricionariedade para efetuar a transação, que, entretanto, sempre deve ser homologada pelo juiz. Na maior parte dos casos, o objetivo consiste em terminar rapidamente com a ação, propiciando-se importante economia processual, em proveito não só do Ministério Público e do Poder Judiciário, como também da própria sociedade. O promotor pode sugerir a aplicação de uma pena inferior ao máximo, bem como desistir da acusação por algumas das infrações, em casos de concursos de crimes, em troca da confissão do acusado.

Em outros casos, a transação é usada como instrumento para colher provas e testemunhos dos cúmplices contra os co-autores mais importantes (casos de corrupção de políticos, autoridades, ou crimes organizados). Nesse caso, o promotor pode propor a desistência da acusação ou a aplicação de "sursis" no cumprimento da pena dos colaboradores.

A instituição da transação é tão proveitosa que aproximadamente de oitenta a noventa por cento dos processos são resolvidos por esse meio de transação.

## "GRAND JURY"

O "Grand Jury" pode ser instrumento importante nas mãos do promotor diante da recusa da polícia em investigar matérias que o promotor deseja sejam investigadas.

Só o promotor pode convocar o "Grand Jury", e é ele quem orienta o "Grand Jury". O "Grand Jury" é composto de 23 leigos, com grandes poderes de investigação, que incluem intimidar e inquirir testemunhas, bem como requisitar documentos. A testemunha, que não tem o dever de responder às perguntas da polícia, é obrigada a responder às perguntas do "Grand Jury"; fala sob juramento, podendo ser processada por falso testemunho e, na sua inquirição, não poderá interferir o seu advogado.

A testemunha intimada a depor perante o "Grand Jury" mantém, entretanto, o direito de invocar a Quinta Emenda da Constituição Federal (\*) e pode recusar-se a dar testemunho contra si mesma. No caso, porém, de o promotor se comprometer a não usar o depoimento contra a própria testemunha, é ela obrigada a responder, sob pena de ser processada por falso testemunho. Caso haja recusa indevida da testemunha em depor, será presa até reconsiderar sua posição ("contempt", ou seja, uma espécie de desrespeito ou desacato ao "Grand Jury").

## O "PETIT JURY"

Enquanto o "Grand Jury" atua quando convocado, sempre na fase inicial do processo penal, o "Petit Jury", ou seja, o júri normal, é, entretanto, coisa totalmente distinta.

O "Petit Jury" tem em regra doze jurados leigos (embora possa chegar a apenas 6), e afirma apenas se o réu é culpado ou inocente, ao final da apresentação de todas as provas da acusação e de defesa. Em todos os casos em que a pena seja superior a 6 (seis) meses de prisão, o réu tem o direito de escolher entre ser julgado pelo juiz ou pelo júri. Outrossim, o "Petit Jury" não se limita a questões penais, podendo nele ser decididas questões cíveis em que se controverta sobre reparação estritamente econômica. Entretanto, nesse caso, o protesto pelo "Petit Jury" há de ser feito na petição inicial, pelo autor, ou na primeira manifestação do réu, sob pena de não poderem as partes pedi-lo posteriormente.

O juiz participa do julgamento do réu, decidindo apenas questões de direito. Decide quais provas são admissíveis e podem ser mostradas ao júri. Orienta ainda o júri, ao final, a respeito de qual é a lei aplicável. Finda a apresentação das provas e realizados os debates, os jurados se retiram a uma sala, onde discutem entre eles até chegarem ao veredito. No Estado de Illinois, se o "Petit Jury" não chegar a uma decisão unânime, o julgamento tem que ser repetido, convocando-se um novo júri. Em regra, o juiz geralmente tem ampla discricção para fixar a pena. Mesmo em caso de múltipla condenação, decide se as penas serão cumpridas consecutiva ou simultaneamente. A única exceção a esse princípio ocorre na condenação à morte que, além de poder ser imposta pelo juiz singular, também poderá ser aplicada pelo "Petit Jury", caso o réu tenha optado pelo julgamento deste tribunal.

### *AS ATRIBUIÇÕES QUE O PROMOTOR DE JUSTIÇA BRASILEIRO TEM E AS QUE O SEU EQUIVALENTE NORTE-AMERICANO NÃO TEM*

De maneira breve, vamo-nos referir às atribuições exercidas pelo Ministério Público brasileiro, que o Ministério Público norte-americano não desempenha.

A legislação de falência nos Estados Unidos é de exclusiva competência da União. Existe o juiz federal administrativo de falência que se chama "Federal Bankruptcy Judge" e também o "United States Trustee in Bankruptcy" ou seja, o Síndico dos Estados Unidos em Falência, aos quais compete lidar com as causas falimentares.

Acidentes de trabalho são julgados por uma "Workers Compensation Commission", ou seja, uma espécie de juizado administrativo federal. O acidentado e o empregador contratam seus próprios advogados. Como as condenações sempre são líquidas, normalmente o advogado do acidentado cobra 20% do valor fixado na sentença que lhe dê ganho de causa, nada cobrando se perder. Assim, não é difícil que o autor, ainda que necessitado, mas com uma boa causa, consiga contratar um bom advogado; o problema costuma ocorrer com os indigentes, quando a causa não é tão compensadora.

Igualmente, o Ministério Público norte-americano não atua nas ações de separação e divórcio. Existe o divórcio direto, mediante a simples alegação por qualquer uma das partes, de existência de desavenças inconciliáveis. Se o divórcio é amigável, nem é necessário haver audiência, pois que o juiz o homologa diretamente. Na

verdade, como em nosso Estado o divórcio é um direito de ambos os cônjuges, a lide entre eles só se estabelece na divisão do patrimônio e também quanto à guarda dos filhos.

Em qualquer causa em que se discutam interesses relacionados com menores, existem órgãos nos maiores Condados, que se chamam "Guardian ad litem" ou seja, espécie de curadores à lide. Estes órgãos, entretanto, são totalmente distintos do Ministério Público. Seus integrantes representam os interesses do menor nas ações em que o juiz exija dita intervenção. Há outro órgão no Condado que se chama "Public Guardian", ou seja, "curador público" que cuida dos interesses dos incapazes. Tanto o "Guardian ad litem" como o "Public Guardian" são órgãos auxiliares do Poder Judiciário. Seus chefes são indicados pelos juízes, embora possam aqueles escolher seus subordinados.

Em caso de existir interesse de ausentes num processo, também não é necessária a intervenção do Ministério Público, porque, se o réu não for citado, o processo não tem andamento. A única exceção ocorre nos processos em que o objeto seja o domínio de um imóvel, porque, nessas ações, há citação editalícia, com eficácia "erga omnes". Assim, nos casos em que se permite citação por edital, se ninguém se manifestar, o processo prossegue normalmente, sem a presença de nenhum curador.

Se o Ministério Público officiar num "writ of mandamus", cujo instituto mais próximo no direito brasileiro é o mandado de segurança, será apenas como autor da ação ou para defender o Poder Público.

Finalmente, o Ministério Público não atua nos processos que versem sobre registros públicos, exceto quando, exemplificativamente, defende o funcionário do cartório de registros de imóveis, mesmo porque os notários são meros e automáticos registrantes de atos, não se responsabilizando pelo seu conteúdo, embora possam ser responsabilizados quando tenham deixado de efetuar o registro.

Percebe-se que o curador norte-americano não exerce a função de fiscal de lei ("custos legis"), a qual é fundamental na atuação do curador brasileiro. Ao contrário, o curador norte-americano, embora podendo sempre desistir do processo, invariavelmente atua de forma vinculada ao interesse da parte que representa.

## CONCLUSÕES

O tema que nos foi dado é muito abrangente, só nos permitindo a exigüidade do tempo que ressaltássemos alguns aspectos da atuação do Ministério Público norte-americano, que, como visto, é uma instituição totalmente diferente do Ministério Público brasileiro, mas que, no fundo, tem o mesmo fim de promover o interesse público.

São Paulo, dezembro de 1988.

(\*) — A Quinta Emenda garante que a pessoa não pode ser obrigada a dar testemunho contra si própria.

Evidentemente o uso apropriado desse poderoso instrumento de investigação pode trazer ao promotor indícios que justifiquem uma ampla investigação policial sobre a matéria. Desta forma, o promotor pode tomar iniciativa nas investigações criminais de maior importância.