



**UNODC**

Escritório das Nações Unidas  
sobre Drogas e Crime

# **A Condição e o Papel dos Membros do Ministério Público**

**Um Manual do Escritório das  
Nações Unidas sobre Drogas e Crime  
e da Associação Internacional  
de Procuradores**



**A Condição e o Papel dos  
Membros do Ministério Público**

**Um Manual do Escritório das  
Nações Unidas sobre Drogas e Crime  
e da Associação Internacional de Procuradores**

Tradução não oficial da ONU

Ministério Público Federal

Procurador-Geral da República  
Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Vice-Procurador-Geral da República  
José Bonifácio Borges de Andrada

Vice-Procurador-Geral Eleitoral  
Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

Ouvidora-Geral do Ministério Público Federal  
Julieta Elizabeth Fajardo Cavalcanti de Albuquerque

Corregedor-Geral do Ministério Público Federal  
Hindemburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho

Secretário-Geral  
Blal Yassine Dalloul

Secretário de Cooperação Internacional  
Vladimir Aras



NAÇÕES UNIDAS  
ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME

## **A Condição e o Papel dos Membros do Ministério Público**

### **Um Manual do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime e da Associação Internacional de Procuradores**

© Nações Unidas, novembro de 2014.

Todos os direitos reservados mundialmente.

As designações empregadas e a apresentação de material nesta publicação não são expressões de opinião alguma por parte da Secretaria das Nações Unidas no que se refere à condição jurídica de qualquer país, território, cidade ou área, de suas autoridades ou no que se refere à delimitação de suas fronteiras ou limites.

Produção editorial: Inglês, Seção Editorial e de Biblioteca, Escritório das Nações Unidas de Viena.

---

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

NI25c Nações Unidas (ONU). Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODOC).

A condição e o papel dos membros do Ministério Público : um manual do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime e da Associação Internacional de Procuradores / Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime ; tradução: Secretaria de Cooperação Internacional. – Brasília : MPF, 2017.

85 p.

Título em inglês: The status and role of Prosecutors: a United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide.

1. Ministério Público – manual. 2. Ministério Público – competência. 3. Procurador – poderes e atribuições. 4. Procurador – deveres e responsabilidades. 5. Persecução Penal. 6. Investigação criminal. 7. Cooperação Jurídica internacional. 8. Carreira. 9. Qualificação Profissional. I. Brasil. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. II. Associação Internacional dos Procuradores (IAP). III. Título.

CDDir 341.413

---

### **Ministério Público Federal Secretaria de Cooperação Internacional**

Coordenação: Procurador Regional da República e Secretário de Cooperação Internacional, Vladimir Aras e Procurador Regional da República Wellington Cabral Saraiva

Versão em português editada pela Procuradoria-Geral da República, sob licença do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Tradução: Secretaria de Cooperação Internacional – PGR

Revisão técnica: Procurador Regional da República Wellington Cabral Saraiva

Planejamento visual, revisão, diagramação e editoração: Secretaria de Comunicação Social (Secom)

Normalização bibliográfica: Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa (Cobip)

### **Procuradoria-Geral da República**

SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C

CEP 70050-900 Brasília DF

Telefone (61) 3105-5100

[www.mpf.mp.br](http://www.mpf.mp.br)

# Apresentação

Após um longo processo de permissão, tradução e revisão, a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) do Ministério Público Federal (MPF) traz a público a edição em português do manual do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) sobre “A Condição e o Papel dos Membros do Ministério Público”.

Esta obra, lançada originalmente em inglês, em 2014, ganha sua versão em português do Brasil, graças ao esforço de membros e servidores da Procuradoria-Geral da República, entre eles o procurador regional da República Wellington Cabral Saraiva e as servidoras Geórgia Diogo e Marilda Nakane, a quem agradeço especialmente.

Desde o início de minha gestão na SCI, durante os dois mandatos do procurador-geral da República, Rodrigo Janot (2013-2017), buscamos promover a cultura de cooperação jurídica internacional em eventos no Brasil e no exterior, também lançando mão de publicações de coletâneas de artigos e tratados sobre a matéria.

Esta versão permitirá aos leitores da comunidade lusófona ter acesso a uma publicação de excelente qualidade da UNODC em parceria com a Associação Internacional de Procuradores (IAP), que ajuda a promover melhor compreensão sobre as atribuições do Ministério Público em todo o mundo e delinear o plexo de deveres e garantias dos seus membros.

A publicação tem por base as Regras de Havana, de 1990, das Nações Unidas, sobre o papel dos magistrados do Ministério Público no sistema de justiça criminal e o código de conduta e declaração de direitos e deveres de promotores e procuradores, da International Association of Prosecutors, de 2008.

Brasília, 10. agosto. MMXVII.

VLADIMIR ARAS  
Procurador Regional da República  
Secretário de Cooperação Internacional  
Ministério Público Federal





# Prefácio

## Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Embora o papel e a condição dos membros do Ministério Público variem bastante nos Estados-Membros, em todas as tradições legais, eles ocupam posição fundamental no sistema de justiça penal e exercem poderes e responsabilidades consideráveis. No fim das contas, o papel da lei não pode ser exercido, nem os direitos humanos podem ser protegidos sem Ministérios Públicos eficazes que ajam com independência, integridade e imparcialidade na administração da justiça.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) tem obrigação de auxiliar os Estados-Membros a reformar seus sistemas de justiça penal e de adotar os padrões e normas das Nações Unidas na prevenção de crimes e na justiça penal. Tais padrões e normas incluem as *Orientações das Nações Unidas sobre o Papel dos Membros do Ministério Público*, bem como os *Padrões da Associação Internacional de Procuradores de Responsabilidade Profissional* e a *Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público*.

O UNODC também tem a obrigação de apoiar os Estados-Membros no combate e na prevenção das formas mais graves de crimes, incluindo o crime organizado, a corrupção e o terrorismo. A luta contra tais crimes exige não apenas membros do Ministério Público bem treinados e bem organizados, mas também que recebam apoio e proteção dos seus governos.

Esta publicação foi escrita com o objetivo de auxiliar os Estados-Membros na sua revisão ou no desenvolvimento de regras para o Ministério Público de acordo com os padrões e normas internacionais mencionados anteriormente. Obviamente, ela não propõe um único modelo para sua implantação, mas procura ilustrar tais padrões e normas e expor os leitores a diferentes práticas dignas de nota.

Ademais, esta publicação é o resultado bem-vindo do que se tornou uma longa história de cooperação entre o UNODC e a Associação Internacional de Procuradores. Esperamos que os Estados-Membros e, em especial, seus Ministérios Públicos, se beneficiem deste trabalho conjunto.

Yury FEDOTOV  
Diretor Executivo  
do Escritório das Nações Unidas  
sobre Drogas e Crime

## Associação Internacional de Procuradores

Esta publicação é o ápice de um compromisso conjunto entre a Associação Internacional de Procuradores (IAP)<sup>1</sup> e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC),<sup>2</sup> com a finalidade de produzir um manual para expandir e ilustrar os princípios estabelecidos nas *Orientações das Nações Unidas sobre o Papel dos Membros do Ministério Público, nos Padrões de Responsabilidade Profissional da Associação Internacional de Procuradores, na Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público* (os Padrões da IAP) e em outros instrumentos relevantes, que podem ser aplicados à condição e ao papel dos membros do Ministério Público no contexto da justiça penal.

O catalisador para tal compromisso foi a aprovação dos Padrões da IAP pela Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Penal na Resolução 17/2, na sua décima sétima sessão, realizada em Viena, de 14 a 18 de abril de 2008.

Criar um manual que incluísse todas as diferentes tradições jurídicas e sistemas de justiça penal existentes ao redor do mundo e que alcançasse a todos os interesses instituídos exigiria uma publicação do tamanho de uma enciclopédia, cuja aplicação seria apenas temporária.

Assim, este manual é intencionalmente genérico e foi escrito para ser relevante e útil no longo prazo aos membros do Ministério Público, àqueles que com eles trabalham e ao serviço que eles oferecem ao público.

Reconhece-se que este manual, como qualquer outro deste tipo, pode ser melhorado por meio de comentários construtivos dos nossos membros e de outros leitores. A IAP incentiva que os leitores deste manual façam comentários e deem sugestões. Existe a possibilidade de que um manual adicional seja escrito para abordar a condição e o papel dos membros do Ministério Público fora do contexto da justiça penal.

Agradecimentos especiais são dados a Elizabeth Howe, do Conselho Geral da IAP, que foi fundamental para o início deste projeto e para garantir sua conclusão bem-sucedida em nome da IAP.

Gerhard JAROSCH  
Presidente da Associação Internacional de Procuradores

---

1 International Association of Prosecutors, na denominação em inglês. (Nota do revisor técnico)

2 United Nations Office on Drugs and Crime, na denominação em inglês. (Nota do revisor técnico)

# Agradecimentos

*A Condição e o Papel dos Membros do Ministério Público: um Manual do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – Associação Internacional de Procuradores* é o resultado de muito esforço e considerações conjuntas feitas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e pela Associação Internacional de Procuradores (IAP). Este manual foi elaborado por Scott Beazley, como consultor, baseado na redação inicial de Nicholas Cowdery e Pierre Rosario Domingue.

O UNODC e a IAP desejam agradecer as valiosas contribuições dos seguintes membros da IAP que revisaram vários rascunhos deste manual, fizeram comentários e deram sugestões inestimáveis: James Hamilton, Elizabeth Howe, Brian Saunders, Ali Albuainain, Tom Burrows, William Downer, Cheol-Kyu Hwang, Alexander Zvyagintsev e Vladimir Zimin, bem como outros membros dos Ministérios Públicos do mundo todo.

Os seguintes integrantes da equipe do UNODC também contribuíram para o desenvolvimento deste manual: Valérie Lebaux, Marie Grandjouan, Polleak Ok Serei, Taehun Shin, Sven Pfeiffer, Jason Reichelt e Candice Welsch, com a ajuda de Andrada Filip e Leila Wehden (estagiários).



# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	5
<b>Prefácio</b> .....	7
Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime .....	7
Associação Internacional de Procuradores.....	8
<b>Agradecimentos</b> .....	9
<b>Introdução</b> .....	15
A. O papel central dos membros do Ministério Público nos processos criminais.....	15
B. Padrões internacionais para persecução e para os membros do Ministério Público .....	16
C. Público-alvo.....	21
<b>Parte I. Condição dos Membros do Ministério Público</b> .....	22
<b>1. Independência do Ministério Público</b> .....	22
1.1. <i>Princípio da legalidade, princípio de oportunidade e independência.</i>	24
1.2. <i>Proteção da independência do Ministério Público</i> .....	25
<b>2. Dever de prestar contas</b> .....	30
2.1. <i>Dever de prestar contas perante os Poderes Executivo e Legislativo</i> ...	30
2.2. <i>Dever de prestar contas perante o Judiciário</i> .....	31
2.3. <i>Dever de prestar contas perante o público</i> .....	32
<b>3. Orientações para os membros e administradores do Ministério Público</b> .....	33
3.1. <i>Organizações hierárquicas</i> .....	34
3.2. <i>Orientações e políticas</i> .....	35
3.3. <i>Proteção contra ordens ilegais e ação arbitrária</i> .....	37
3.4. <i>Especialização dos membros do Ministério Público</i> .....	38
3.5. <i>Atribuição de casos</i> .....	40
3.6. <i>Melhorias na administração de casos</i> .....	41
3.7. <i>A importância de manter estatísticas</i> .....	42

<b>4. Qualificação, recrutamento, treinamento e administração da carreira dos membros do Ministério Público .....</b>	<b>44</b>
4.1. <i>Seleção</i> .....	45
4.2. <i>Treinamento</i> .....	46
4.3. <i>Administração da carreira</i> .....	49
<b>5. Deveres e direitos básicos dos membros do Ministério Público .....</b>	<b>50</b>
5.1. <i>Deveres dos membros do Ministério Público</i> .....	50
5.2. <i>Direitos dos membros do Ministério Público</i> .....	54
<b>6. Responsabilidade e disciplina dos membros do Ministério Público .</b>	<b>56</b>
6.1. <i>Responsabilidade dos membros do Ministério Público por conduta não profissional ou mau comportamento profissional</i> .....	57
6.2. <i>Instrumentos de supervisão</i> .....	57
6.3. <i>Procedimentos disciplinares</i> .....	58

## **Parte II. O papel dos membros do Ministério Público nos processos criminais.....**

<b>1. Papel na investigação criminal .....</b>	<b>64</b>
<b>2. Como lidar com prova obtida de modo ilegal ou impróprio .....</b>	<b>67</b>
<b>3. Revelação .....</b>	<b>69</b>
<b>4. Acordos judiciais.....</b>	<b>70</b>
<b>5. A análise do Ministério Público e o exercício da discricionariedade do membro .....</b>	<b>71</b>
<b>6. Soluções penais alternativas, alternativas à persecução .....</b>	<b>75</b>
<b>7. O papel do membro do Ministério Público na fixação da pena, na constrição de bens e no confisco .....</b>	<b>76</b>
7.1. <i>Fixação da pena</i> .....	77
7.2. <i>Constrição de bens e confisco</i> .....	77
<b>8. O papel do membro do Ministério Público na fase pós-sentença .....</b>	<b>78</b>
<b>9. Vítimas e testemunhas .....</b>	<b>80</b>
<b>10. Pessoas vulneráveis.....</b>	<b>80</b>
<b>11. Mídia e público .....</b>	<b>81</b>
<b>12. Cooperação internacional .....</b>	<b>84</b>







# Introdução

## A. O papel central dos membros do Ministério Público nos processos criminais

Os membros do Ministério Público são agentes essenciais na administração da justiça e, como tal, devem respeitar e proteger a dignidade humana e defender os direitos humanos, contribuindo assim para garantir o devido processo e para o bom funcionamento do sistema de justiça penal. Os membros do Ministério Público também têm papel fundamental na proteção da sociedade contra uma cultura de impunidade e operam como guardiães do Poder Judiciário.

(Relatório do Relator Especial sobre a independência de juízes e advogados (A/HRC/20/19), par. 93.)

Como agentes essenciais da administração da justiça penal, o papel do membro do Ministério Público é de grande responsabilidade. São poucas as outras posições na sociedade investidas com a autoridade e a responsabilidade de decidir questões fundamentais no que se refere à administração da justiça.

Na maioria dos sistemas, as principais funções dos membros do Ministério Público são as decisões de processar e representar a acusação no Judiciário. Essas funções, em algumas jurisdições<sup>1</sup>, também podem incluir a investigação penal, a supervisão da observância por investigadores das regras processuais, a liberdade judicial provisória (“fiança”), os acordos judiciais, as alternativas à ação penal, o apoio às vítimas, as recomendações relacionadas ao julgamento, a supervisão da execução de sentenças e o tratamento dispensado às pessoas presas. Além disso, em todos os sistemas, o papel estratégico dos membros do Ministério Público em processos criminais qualifica-os para fazer recomendações no que se refere às políticas de justiça penal.

Em vários sistemas, os membros do Ministério Público também podem ter a função de representar o interesse público e de proteger as pessoas vulneráveis (incluindo crianças, pessoas com deficiência, idosos e grupos minoritários) em matérias de leis civis ou administrativas e podem ter papel mais amplo no serviço público. O foco deste manual, porém, é apenas sobre o membro do Ministério Público em relação ao processo de persecução penal.

Todas as decisões do Ministério Público devem ser tomadas de acordo

<sup>1</sup> O termo *jurisdiction*, em inglês, é usado também para designar “país” ou “estado soberano”. (Nota do revisor técnico)

com as exigências da lei doméstica e processual e em constante e resoluta harmonia com os direitos humanos fundamentais. Espera-se muito dos membros do Ministério Público e de seus respectivos ofícios por parte do Judiciário, dos órgãos de investigação, dos réus, das vítimas de crime e do público a quem prestam serviço, os quais devem confiar totalmente que os membros do Ministério Público exercem sua autoridade de maneira correta e de acordo com a lei.

## **B. Padrões internacionais para persecução e para os membros do Ministério Público**

Apesar do papel fundamental exercido pelos membros do Ministério Público nos processos criminais, há pouca menção a eles nos instrumentos internacionais em comparação às referências a juízes, advogados de defesa e presidentes de tribunais.

Por exemplo, nem a Declaração Universal dos Direitos Humanos nem o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos mencionam os membros do Ministério Público, e a jurisprudência do Comitê dos Direitos Humanos das Nações Unidas dá pouca atenção à persecução penal.<sup>2</sup> Apesar dessa falta de consideração nos instrumentos internacionais, os membros do Ministério Público podem ser considerados fundamentais à concretização de vários dos princípios estabelecidos pelos instrumentos internacionais, como o direito a julgamento justo, o direito de ser ouvido por um juiz, o princípio de igualdade perante a lei e perante o Judiciário e a proibição de tortura.

Em 1980, no Sexto Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes<sup>3</sup>, reconheceu-se a necessidade de definir os padrões internacionais relacionados aos membros do Ministério Público. O Congresso (1980) associou o cumprimento eficaz do art. 14 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos à seleção e ao treinamento apropriados de juízes e membros do Ministério Público:<sup>4</sup>

Os Estados-Membros devem se certificar de que os responsáveis pelo funcionamento do sistema de justiça penal em todos os níveis estejam adequadamente qualificados para suas tarefas e que possam realizá-las

---

2 Vide NOWAK, Manfred. *United Nations Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. 2. ed. rev. Kehl/Strasbourg/Arlington: N. P. Engel Verlag, 2005.

3 Os congressos das Nações Unidas sobre prevenção do crime e justiça penal realizam-se a cada cinco anos, de acordo com a Resolução 415 (V) da Assembleia Geral. Reúnem os especialistas dos Estados-Membros, indivíduos especialistas da academia e representantes da sociedade civil. As resoluções elaboradas pelos especialistas são, então, transmitidas ao Secretário-Geral das Nações Unidas e aos órgãos de formulação de políticas das Nações Unidas.

4 Sexto Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, Caracas, 25 de agosto a 5 de setembro de 1980: *Relatório preparado pela Secretaria* (publicação das Nações Unidas, Sales E.81.IV.4), cap. I, seção B.16.

independentemente de interesse pessoal ou coletivo.<sup>1</sup> Os Estados-Membros devem se certificar de que os responsáveis pelo funcionamento do sistema de justiça penal em todos os níveis estejam adequadamente qualificados para suas tarefas e que possam realizá-las independentemente de interesse pessoal ou coletivo.<sup>5</sup>

O Sétimo Congresso (1985) enfatizou a importância da “imparcialidade dos membros do Ministério Público ao instaurarem processos”, a necessidade de evitar qualquer discriminação na seleção e nomeação de membros do Ministério Público e recomendou que os Estados-Membros garantam a objetividade do Ministério Público. Ademais, o Sétimo Congresso chamou atenção sobre a necessidade de elaborar um manual que orientasse na seleção, treinamento e condição dos membros do Ministério Público, sobre o que se espera deles quanto a tarefas e conduta, à imunidade, aos meios de melhorar sua contribuição para o bom funcionamento do sistema de justiça penal e a sua cooperação com a polícia, ao escopo de seus poderes discricionários e ao seu papel nos processos criminais.<sup>6</sup>

As *Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público* (daqui em diante chamadas de as *Orientações* e também conhecidas como as *Orientações de Havana*) foram adotadas pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes. Seu objetivo é descrito conforme o seguinte:

As *Orientações* [...] que foram elaboradas para auxiliar os Estados-Membros nas suas tarefas de garantir e promover a eficácia, imparcialidade e justiça dos membros do Ministério Público em procedimentos criminais devem ser respeitadas e levadas em conta pelos Governos na estrutura da sua legislação e prática nacional e devem ser trazidas à atenção dos membros, bem como de outras pessoas, como juízes, advogados, membros dos Poderes Executivo e Legislativo e do público em geral. As *Orientações* atuais foram elaboradas principalmente com os membros do Ministério Público em mente, mas elas se aplicam igualmente, conforme o caso, aos membros do Ministério Público nomeados *ad hoc*.<sup>7, 8</sup>

A Associação Internacional de Procuradores (IAP) foi fundada em junho de 1995, nos escritórios das Nações Unidas em Viena, e foi formalmente instalada na sua primeira Reunião Geral em Budapeste, em setembro de 1996. A principal

---

5 Vide a Declaração de Caracas, Resolução 35/171 da Assembleia Geral, anexo, op. par. 5.

6 Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, Milão, 26 de agosto a 6 de setembro de 1985: *Relatório preparado pela Secretaria* (publicação das Nações Unidas, Sales E.86.IV.1), cap. I, seção E.7.

7 Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, Havana, 27 de agosto a 7 de setembro de 1990: *Relatório preparado pela Secretaria* (publicação das Nações Unidas, Sales E.91.IV.2), cap. I, seção C.26, anexo.

8 No Brasil, a Constituição da República expressamente estabelece que as funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, na qual o ingresso deve se dar por concurso público (art. 129, §§ 2º e 3º). (Nota do revisor técnico)

força motivadora para sua formação foi o rápido crescimento dos crimes transnacionais graves, em especial o tráfico de drogas, a lavagem de bens e a fraude. Percebeu-se a necessidade de maior cooperação internacional entre os membros do Ministério Público e de mais rapidez e eficácia na assistência mútua, no rastreamento de bens e em outras medidas de cooperação internacional. Sua criação também foi inspirada pelas Nações Unidas, após a publicação das *Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público*, visto que era necessário um meio de promover os princípios e os padrões contidos nelas.<sup>9</sup>

As *Orientações* foram a primeira tentativa internacional de definir o papel do membro do Ministério Público, mas foram escritas para os Estados e para os que se preocupavam com a ação do Estado, e em nenhum momento abordavam em detalhes a relação entre o membro do Ministério Público e os Poderes Executivo e Legislativo. Um dos objetivos mais importantes adotados pela IAP na sua constituição era “promover e melhorar esses padrões e princípios, que são, em geral, reconhecidos internacionalmente como necessários para promoção de processos adequados e independentes contra infrações” (art. 1.3 (d)), e o trabalho realizado com esse objetivo resultou na criação, em 1999, dos *Padrões de Responsabilidade Profissional e da Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público* (daqui em diante chamados de “os Padrões da IAP”), nos quais, novamente, havia reconhecimento do trabalho dos membros do Ministério Público e do seu lugar fundamental na administração da justiça. Os *Padrões da IAP* complementavam e expandiam as *Orientações* e serviam de referência internacional para a conduta dos membros individualmente e para o Ministério Público. Eles promoviam a cooperação internacional e salientavam a necessidade de independência. Os *Padrões IAP* têm importância significativa pelo fato de não serem resultado de acordo entre Estados ou governos, mas por terem sido escritos e aprovados pelos próprios membros do Ministério Público, que vieram de todas as partes do mundo e de diferentes tradições legais, e podem, portanto, ser usados para representar os pontos de vista dos próprios membros quanto aos padrões que deveriam ser aplicados à sua profissão.

Em 2008, por meio da Resolução n.º 17/2, da Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Penal, os *Padrões da IAP* foram reconhecidos pelas Nações Unidas como o complemento das *Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público*, e os Estados-Membros foram convidados a encorajar seus

<sup>9</sup> A Associação Internacional de Procuradores é uma comunidade internacional de membros do Ministério Público empenhados no estabelecimento e criação de padrões de conduta e ética profissionais para os membros do Ministério Público do mundo todo. Ela promove o império da lei, justiça, imparcialidade e respeito pelos direitos humanos e melhoria da cooperação internacional no combate ao crime. Sua missão é ser a autoridade mundial para os membros do Ministério Público na condução penal e em 25 assuntos associados e operar como organização de reputação e referência internacionais. A IAP tem mais de 145 membros organizacionais e mais de 1.000 membros individuais de todas as partes do mundo e mantém status consultivo especial com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Ela trabalha em cooperação com muitas organizações regionais e internacionais, como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). (HOWE, Elizabeth. The International Association of Prosecutors (IAP). *Commonwealth Law Bulletin*, v. 38, n. 2, p. 347-350, jun. 2012.)

Ministérios Públicos a considerar os *Padrões da IAP*, em conjunto com as Orientações e o adendo dos *Padrões da IAP*,<sup>10</sup> ao revisar ou desenvolver regras para a conduta do Ministério Público em seus países.<sup>11</sup>

O papel do Ministério Público também já foi considerado em várias convenções das Nações Unidas sobre crime, que procuraram aumentar a eficácia das investigações e a instauração de processos por crimes graves, como o tráfico de drogas, o crime organizado e a corrupção. Tais convenções pedem que os Estados Partes garantam que qualquer poder discricionário legal relacionado à instauração de processos contra tais infrações “seja exercido para aumentar a eficácia das medidas de execução da lei.”<sup>12</sup>

Finalmente, nos termos do art. 11 da *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, que reconhece o papel crucial do Poder Judiciário e do Ministério Público no combate à corrupção, os Estados Partes podem tomar medidas para fortalecer a integridade e evitar condições para a corrupção, o que pode incluir regras de conduta, as quais teriam o mesmo efeito que as estabelecidas pelo Poder Judiciário, a serem aplicadas nos Ministérios Públicos desses Estados Partes, onde o Ministério Público não faça parte do Poder Judiciário, mas tenha independência similar. A *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (art. 11 do Manual de Execução e Estrutura de Avaliação) fornece informações detalhadas sobre a implantação da integridade do Ministério Público.<sup>13</sup>

Mais padrões detalhados também foram emitidos em nível regional, em especial pelas instituições do Conselho da Europa.<sup>14</sup>

Um dos maiores desafios para o estabelecimento de um conjunto de regras para os membros do Ministério Público reconhecido internacionalmente tem sido as diferenças nas regras de direito substantivo, nas provas e nos

---

10 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. *Adendo aos Padrões de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público*: compilação dos comentários recebidos dos Estados-Membros (Viena, 2011).

11 Resolução 17/2 da Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Penal.

12 Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (Nações Unidas, Série de Tratados, v. 1582, n. 27627), art. 3, par. 6; Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Nações Unidas, Série de Tratados, v. 2225, n. 39574), art. 11, par. 2; e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Nações Unidas, Série de Tratados, v. 2349, n. 42146), art. 30, par. 3.

13 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*: art. 11 do Manual de Execução e Estrutura de Avaliação, cap. 4.

14 Conselho da Europa, Recomendação Rec(2000)19 do Comitê dos Ministros aos Estados-Membros sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal, aprovada pelo Comitê dos Ministros em 6 de outubro de 2000. Vide também os votos aprovados pelo Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus: voto n.º 1 (2007) sobre maneiras de melhorar a cooperação internacional no campo da justiça penal, voto n.º 2 (2008) sobre alternativas à ação penal, voto n.º 3 (2008) sobre o papel do Ministério Público fora do campo da lei penal, voto n.º 4 (2009) sobre as relações entre os juízes e os membros do Ministério Público em uma sociedade democrática, voto n.º 5 (2010) sobre o papel do Ministério Público e da justiça da infância e da adolescência, voto n.º 6 (2011) sobre a relação entre os membros do Ministério Público e a administração das prisões, voto n.º 7 (2012) sobre a administração dos meios do Ministério Público, voto n.º 8 (2013) sobre as relações entre os membros do Ministério Público e a mídia, disponíveis em: <[www.coe.int/t/gdhl/cooperation/ccpe/opinions](http://www.coe.int/t/gdhl/cooperation/ccpe/opinions)>, e as *Orientações Europeias sobre Ética e Conduta para os Membros do Ministério Público* (“as Orientações de Budapeste”, 2005) aprovadas pela Conferência dos Procuradores-Gerais da Europa na sua sexta sessão, realizada em Budapeste de 29 a 31 de maio de 2005.

procedimentos pertencentes às diferentes tradições jurídicas<sup>15</sup> e sistemas jurídicos<sup>16, 17</sup> existentes no mundo. Além disso, há vários sistemas jurídicos híbridos em funcionamento, e os tribunais internacionais e juízos estão agora desenvolvendo seus próprios procedimentos.

Esse desafio continua a existir no mundo inteiro,<sup>18</sup> mas está se tornando cada vez menos aparente, ao passo que diferentes tradições e sistemas jurídicos começam a se misturar e a adotar as características uns dos outros<sup>19</sup> com o passar do tempo.<sup>20</sup> Apesar das diferentes tradições jurídicas, foi possível determinar princípios de aplicabilidade geral aos membros do Ministério Público de diferentes tradições, como as *Orientações, os Padrões da IAP* e vários outros instrumentos regionais demonstram.

Este manual não aborda especificamente a jurisdição e o desenvolvimento da jurisprudência dos tribunais internacionais *ad hoc*, como o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda, nem da Corte Penal Internacional, que provê justiça penal internacional. No entanto, espera-se que os membros do Ministério Público que trabalham nessas instituições respeitem os princípios e padrões declarados neste manual. Em certos casos, essas cortes desenvolveram seus próprios padrões e códigos de persecução adaptados, que seguem de perto os *Padrões da IAP e as Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público*.

15 Uma “tradição jurídica” é a lógica e metodologia por trás de como as leis são criadas, interpretadas e executadas em um país (vide Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Manual sobre a Assistência Jurídica em Matéria Penal e Extradicação*. Viena, 2012, p. 8). Esse Manual também fornece uma descrição das três maiores tradições jurídicas:

· A tradição da *Civil Law* baseia-se no sistema de codificação de leis, dando, assim, clara indicação aos cidadãos do Estado sobre o que é a lei. Essa é a tradição jurídica mais encontrada no mundo.

· A tradição da *Common Law* baseia-se no desenvolvimento do direito por meio da reiteração deste por parte dos tribunais, o que, essencialmente, significa que os tribunais fazem o direito. A *Common Law* originou-se na Inglaterra e é a tradição jurídica que costuma ser seguida nos países da Comunidade de Nações do antigo Império Britânico e nos Estados Unidos da América. Essa é a segunda tradição jurídica mais encontrada no mundo.

· A tradição jurídica islâmica baseia-se no fato de que não há diferença entre um sistema jurídico e outros tipos de controle sobre o comportamento de uma pessoa. Essa tradição funciona sob a suposição de que o islamismo, como religião, responde a todas as questões sobre o que é comportamento apropriado e conduta aceitável. É importante observar que nem todas as sociedades muçulmanas estão sujeitas apenas às leis islâmicas e que algumas têm visão mista, acrescentando outras tradições jurídicas às suas leis.

16 Manual sobre a Assistência Judiciária em Matéria Penal e Extradicação, p. 8.

17 Do ponto de vista de uma comparação entre sistemas de persecução penal, há outras diferenças além das resultantes entre esses três sistemas jurídicos que são, indubitavelmente, muito mais significativas. Por exemplo, se um sistema de persecução adota o método de ação penal discricionária (princípio da oportunidade) ou de ação penal obrigatória (princípio da legalidade), ele não segue a divisão da *Civil Law/Common Law*. Além disso, a importante questão de saber se os membros do Ministério Público fazem parte do Poder Executivo ou do Judiciário, a questão de saber se o membro do Ministério Público pode estar sujeito a instrução política ou a questão de saber se o Ministério Público foi instituído hierarquicamente ou com base na independência de cada membro individual. Finalmente, há a tendência de tomar emprestadas práticas de outros sistemas. Atualmente, júris são usados em muitos países que seguem a *Civil Law*. Acordos judiciais são feitos em vários países da *Civil Law*. Muitos sistemas da *Civil Law* adotaram procedimentos mais adversariais. Como exemplo de movimento na outra direção, o atual sistema universal de membro do Ministério Público público foi instituição da *Civil Law* que não tinha equivalente no sistema da *Common Law* original.

18 Vide a nota 14.

19 CARLSON, Scoot N. Intro to civil law legal systems: INPROL consolidated response (09-002). *International Network to Promote the Rule of Law*, p. 15, maio 2009).

20 Para um comentário sobre a constante confluência das tradições da *Civil Law* e da *Common Law*, vide O'CONNOR, Vivienne. Practitioner's guide: common law and civil law traditions. *International Network to Promote the Rule of Law*, p. 33, mar. 2012).

Foi nesse ambiente de constantes mudanças que este manual foi escrito, visando estabelecer alguns princípios e doutrinas básicos sobre o papel e a condição do membro do Ministério Público. Esses princípios e doutrinas devem permanecer uniformes e inalterados, independentemente de onde no mundo e sob qual tradição jurídica esses papéis sejam exercidos.<sup>21</sup>

### C. Público-alvo

Há muitos indivíduos que estão diretamente envolvidos ou que têm interesse nos papéis e responsabilidades dos membros e dos Ministérios Públicos. Este documento foi escrito para os indivíduos e grupos, listados a seguir, que podem se beneficiar em ter conhecimento dos padrões reconhecidos internacionalmente encontrados nas *Orientações* e nos *Padrões da IAP* e de como esses princípios devem ser aplicados na prática:

- formuladores de políticas nacionais (os Poderes Executivo e Legislativo);
- membros do Ministério Público (membros do Ministério Público, tanto de tempo integral quanto membros designados *ad hoc*<sup>22</sup>);
- provedores de assistência técnica (as Nações Unidas e outros), encarregados de fortalecer a integridade e a capacidade do Ministério Público;
- profissionais da justiça penal, incluindo juízes e advogados de defesa;
- a Academia;
- agências não governamentais que se concentram na justiça penal e nos direitos humanos;
- estudantes; e
- o público em geral.

---

21 Vide A/HRC/20/19, §§ 29-34.

22 Vide nota 10. (Nota do revisor técnico)



# Parte I. Condição dos Membros do Ministério Público

## 1. Independência do Ministério Público

### Normas e padrões

#### Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público

4. Os Estados devem garantir que os membros do Ministério Público possam cumprir suas funções sem intimidação, obstáculos, assédio, interferência indevida ou exposição injustificada a responsabilidade civil, penal ou outra.

17. Em países onde os membros do Ministério Público sejam investidos de funções discricionárias, a lei ou as regras publicadas devem fornecer orientações para melhorar a justiça e a consistência do método de tomada de decisões no processo de persecução, incluindo a instauração de ação penal ou a renúncia a ela.

#### Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público

### 2. Independência

2.1 O uso do poder discricionário do Ministério Público, quando permitido numa jurisdição particular, deve ser exercido de modo independente e livre de qualquer interferência política.

2.2 Se autoridades que não pertençam ao Ministério Público tiverem direito de dar instruções gerais ou específicas aos membros do Ministério Público, tais instruções devem ser:

- transparentes;
- consistentes com autorização legal; e
- sujeitas ao estabelecimento de orientações para salvaguardar a realidade e a percepção da independência do Ministério Público.

2.3 Qualquer direito de autoridades que não pertençam ao Ministério Público de dirigirem a promoção de ações penais ou de impedirem ações penais legalmente instauradas deve ser exercido de maneira similar.

É fundamental que os membros do Ministério Público tenham independência



ou autonomia suficiente para tomar suas decisões independentemente de qualquer pressão exterior, em especial do Poder Executivo. Onde tais pressões possam ser e sejam exercidas, o membro do Ministério Público não poderá proteger os interesses da justiça, não poderá respeitar a lei e os direitos humanos e será incapaz de lidar de modo eficaz com casos de corrupção e abuso do poder do Estado.

Fonte: Discurso do presidente da Associação Internacional de Procuradores, James Hamilton, na cerimônia de abertura da 18.<sup>a</sup> Conferência Anual da Associação Internacional de Procuradores, com o tema “O membro do Ministério Público e a regra da lei”, realizada em Moscou, de 8 a 12 de setembro de 2013.

A citação acima, de James Hamilton, enfatiza a importância de se ter o Ministério Público com independência suficiente para realizar suas obrigações livre de pressão exterior inapropriada. O termo “independência” é, às vezes, mal interpretado como autonomia absoluta, mas esse não é necessariamente o caso. Esta seção fala sobre o conceito de independência nos atos penais e como ela interage com outro pilar da persecução penal: a prestação de contas. Nesta seção, a independência será abordada em relação aos outros poderes ou instituições, como órgãos do governo que possam controlar ou influenciar o Ministério Público. A relação dos membros com seus superiores nos sistemas instituídos hierarquicamente será considerada a seguir, na seção 3.3 (“Proteção contra ordens ilegais e ação arbitrária”).

As *Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público* não assumem posição definitiva sobre o tema da independência formal dos membros do Ministério Público em relação ao Poder Executivo, reconhecendo que as diferentes tradições e sistemas jurídicos lidam com esse princípio de formas diferentes. Os *Padrões da IAP* estabelecem expressamente que, quando o exercício do poder discricionário do Ministério Público é permitido, ele deve ser exercido de modo independente e livre de interferência política. Quando a possibilidade de instruções de autoridades que não pertençam ao Ministério Público for prevista, tais instruções devem ser transparentes, consistentes com autorização legal e sujeitas a orientações para salvaguardar tanto a realidade quanto a percepção da independência do Ministério Público.

A independência na tomada de decisões do Ministério Público é reconhecida como necessária, visto que seus membros exercem papel e funções importantes em relação ao Poder Executivo. Um Ministério Público independente ajuda a garantir que o governo e a administração prestarão contas de suas ações. Para cumprir esse papel e garantir exercício completamente livre e irrestrito

desse julgamento, o Ministério Público não pode ter conexões inapropriadas com outros poderes do governo, visto que isso pode resultar em dependência ante influências inapropriadas por parte desses poderes. A independência do Ministério Público serve de garantia de imparcialidade, o que, por sua vez, resulta num Ministério Público transparente e robusto, com ética e integridade, baseado na lei. Essa independência também deve ser mantida diante de pressão inapropriada que pode surgir da mídia e de indivíduos ou do interesse coletivo na comunidade ou até mesmo do público como um todo.<sup>1</sup> Quando descrita dessa maneira, a independência do Ministério Público pode ser vista como um componente fundamental à administração da justiça.

Além disso, tanto as *Orientações* quanto os *Padrões da IAP* enfatizam que as decisões do Ministério Público referentes a casos penais devem ser tomadas livres de influências externas, em especial, da influência política, em situações e sistemas jurídicos em que os membros do Ministério Público possam exercer poder discricionário quanto à decisão de iniciar um processo.<sup>2</sup>

### 1.1. Princípio da legalidade, princípio de oportunidade e independência

A decisão de acusar é uma das principais responsabilidades concedidas ao membro do Ministério Público e, em geral, é exercida utilizando uma das duas metodologias diferentes: o princípio da oportunidade e o princípio da legalidade. Essas duas metodologias serão explicadas em mais detalhes na parte II, seção 5, deste manual (“A análise do Ministério Público e o exercício da discricionariedade do membro”). É importante enfatizar a ligação entre a aplicação da discricionariedade e a independência da tomada de decisões do Ministério Público. Em Estados em que o princípio da legalidade seja aplicado, o membro do Ministério Público é, em princípio, obrigado a instaurar um processo em cada caso em que haja provas suficientes para sustentar uma ação penal.<sup>3</sup> Esse princípio costuma estar mais presente em Estados que seguem a tradição jurídica da *Civil Law*; todas as jurisdições da *Common Law*, bem como algumas jurisdições da *Civil Law*, como a França e a Holanda, operam com base no princípio da oportunidade. Em Estados em que o princípio da oportunidade é utilizado, os membros do Ministério Público podem exercer discricionariedade quanto a se vão iniciar uma ação penal ou, depois de a ação penal ser iniciada, decidir se vão retirar certas acusações ou a ação penal por completo.<sup>4</sup> Essa discricionariedade pode,

1 Associação Internacional de Procuradores, *Padrões de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público*, item 3.

2 *Ibid.*, item 2.

3 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*: art. 11 do Manual de Execução e Estrutura de Avaliação, par. 150.

4 *Ibid.*, par. 130.

potencialmente, resultar em abuso. As *Orientações*<sup>5</sup> e os *Padrões da IAP*<sup>6</sup> determinam que nos Estados em que essa metodologia exista, a decisão do Ministério Público deve ser protegida de interferência, em especial de interferência política. Os *Padrões da IAP* e as *Orientações* também recomendam que o uso de discricionariedade seja dirigido por diretrizes naquele Estado. Um instrumento adicional para reduzir o risco de abuso, usado nos Estados que operam com base no princípio da oportunidade, é providenciar dispositivo de revisão interna ou recurso judicial por parte da vítima de crime no caso de decisão de não instaurar processo.

## 1.2. *Proteção da independência do Ministério Público*

A independência do Ministério Público refere-se tanto a indivíduos quanto a instituições. Por um lado, a independência do Ministério Público é um estado mental individual que permite a um membro individual tomar decisões racionais e imparciais baseando-se na lei e na prova, sem pressão ou influência externas e sem medo de interferência. Por outro lado, a independência do Ministério Público também deve sustentar os arranjos institucionais e operacionais que o Estado deve estabelecer para permitir que os membros do Ministério Público exerçam suas responsabilidades de modo apropriado e imparcial. Isso quer dizer que proteger a perseguição de um caso de influência política ou de outras interferências deve ser assegurado pela autoridade e independência do Ministério Público ao qual o membro pertença e deve ser garantida pelo governo.

Em alguns Estados, cada membro do Ministério Público tem independência individual da mesma forma que um juiz. Esse é, por exemplo, o caso na Itália. Outros Ministérios Públicos estão organizados de acordo com um princípio hierárquico: ao mesmo tempo em que o membro individual deve tomar decisões de modo independente, algumas delas podem ser anuladas ou podem estar sujeitas a confirmação por um membro de maior autoridade. Nos sistemas hierárquicos, o escopo preciso de qualquer poder de anular ou modificar as decisões de um membro do Ministério Público de menor autoridade deve ser estabelecido de modo claro na legislação, nos regulamentos ou nos protocolos.

Os Estados descobriram diferentes soluções para proteger a independência do Ministério Público nas suas operações e nas suas relações com o Poder Executivo. Essas diferentes formas são resumidas nos parágrafos a seguir.

---

5 *Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público*, par. 17.

6 Associação Internacional de Procuradores, *Padrões de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público*, item 2.1.

### (a) *Condição dos Ministérios Públicos*

Alguns Ministérios Públicos são parte do Poder Executivo de um Estado; os procuradores-chefes, por exemplo, respondem aos ministros do governo para exercício correto da função do Ministério Público. Nesses casos, é essencial que o escopo da responsabilidade do membro do Ministério Público seja estabelecido na legislação e exercido legalmente de maneira transparente e publicamente responsável, de acordo com os instrumentos internacionais, com a legislação nacional e com boas práticas éticas.<sup>7</sup>

Outros Ministérios Públicos, embora continuem como parte do Poder Executivo, também se desenvolveram como entidades autônomas para garantir sua independência posterior. Na Irlanda, por exemplo, a Lei de Persecução Criminal, de 1974, estabeleceu o ofício do diretor de persecução pública como órgão independente no Poder Executivo. O procurador-geral tem o poder de consultar o diretor em assuntos pertinentes à função dele, mas não tem poder de emitir diretrizes ou instruções.<sup>8</sup> Na Inglaterra e no País de Gales, depois da criação do Ministério Público da Coroa, em 1986,<sup>9</sup> a relação entre o procurador-geral e os chefes de procuradorias (o Ministério Público da Coroa e o Escritório de Fraudes Graves) foi, posteriormente, definida em um protocolo.<sup>10</sup> Esse protocolo estabelece a extensão da independência do Ministério Público e, no seu § 2.4, estabelece que “o procurador-geral é responsável por salvaguardar a independência dos membros do Ministério Público em tomar decisões de persecução”.

Essa tendência também é observada em reformas recentes em que foram criados Ministérios Públicos completamente independentes (por exemplo, na Argentina, no Brasil, no Canadá, no Quênia e na Irlanda do Norte).

Em alguns países de *Civil Law* (por exemplo, na França, na Itália e na Tunísia), os membros do Ministério Público pertencem ao Poder Judiciário. Eles não são juízes, mas sua condição judicial lhes permite beneficiar-se das normas que protegem a independência dos juízes.

Em alguns sistemas jurídicos, a base fundamental da condição do membro do Ministério Público é consagrada pela Constituição. Os Ministérios Públicos são criados pela Constituição do país em que atuam ou têm um mandato

<sup>7</sup> Vide o Código do Ministério Público de Hong Kong, China, seção. 1; Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Ministério Público da Coroa, *The Code for Crown Prosecutors*, 7. ed., seção 1.2 (Londres, janeiro de 2013); e Estados Unidos, Departamento da Justiça, *Manual dos Advogados dos Estados Unidos*, art. 9-2.001.

<sup>8</sup> Irlanda, Ministério Público, Lei da Persecução de Infrações, 1974, seção 2 (5) e (6).

<sup>9</sup> Na Inglaterra e no País de Gales, o Ministério Público da Coroa foi estabelecido em 1986 como uma autoridade legal sob a direção do Diretor da Persecução Pública pela Lei de Persecução de Infrações de 1985. A Seção 3(1) da lei estabeleceu o seguinte: “O Diretor da Persecução Pública deve desempenhar suas funções sob esta ou qualquer outra norma sob a superintendência do Procurador Geral”.

<sup>10</sup> Reino Unido, Ministério Público, Ministério Público da Coroa, Escritório de Fraudes Graves e Escritório de Processos de Renda e Alfândega, Protocolo entre o Ministério Público e o Departamento de Procuradoria (Londres, julho de 2009).

constitucional ou legislativo e proteção para agir de forma independente.<sup>11</sup> Como resultado disso, a condição e função do Ministério Público não podem ser alteradas sem emenda constitucional que exija consenso político significativo ou, pelo menos, alteração legislativa. As normas constitucionais e legais também podem conter alguns princípios básicos que protejam os membros do Ministério Público contra influência indevida.

*(b) Regulação da nomeação e remoção de  
chefes do Ministério Público*

O chefe de um Ministério Público deve ser designado por meio de processo claramente articulado, com garantias estabelecidas no que se refere à remuneração e outras vantagens, ao prazo de designação, às funções e normas de sucessão, ao procedimento para remoção, à designação de substitutos em caso de incapacidade etc.<sup>12</sup> Um processo de nomeação que envolva o Poder Executivo e a representação do Legislativo tem a vantagem de fornecer legitimidade democrática ao ato. Entretanto, devido aos riscos de politização do Ministério Público, é importante fornecer transparência ao processo de nomeação. Um critério claro para nomeação do procurador-geral deve ser estabelecido. As vagas devem ser divulgadas e os candidatos adequados devem ser convidados a candidatar-se. Pessoas qualificadas, com experiência adequada e boa reputação devem dar sua opinião sobre o processo de seleção. Por exemplo, formou-se um comitê na República da Coreia com o objetivo de recomendar três candidatos ao ministro da Justiça. Desses três, o ministro recomendou um candidato final ao presidente. Depois de audiência do Congresso, o candidato pode ser nomeado pelo presidente para o cargo de procurador-geral. Na Irlanda, um comitê com base em lei, formado pelo presidente da Suprema Corte, pelo presidente da ordem dos advogados, pelo presidente da associação dos advogados, pelo secretário do Governo e pelo assessor jurídico chefe do procurador-geral, avalia a qualificação dos candidatos para o cargo antes de o governo tomar a decisão.<sup>13</sup>

No seu relatório sobre a independência do Ministério Público, a Comissão de Veneza do Conselho da Europa<sup>14</sup> disse o seguinte:

---

11 Por exemplo, na África do Sul, a Autoridade de Perseguição Nacional foi criada de acordo com a seção 179 da Constituição da República da África do Sul, 1996 (Lei n.º 108, de 1996). Vide, em especial, o § 4 da seção 179: “A legislação nacional deve garantir que a autoridade de perseguição exerça suas funções sem medo, favoritismo ou preconceito”.

12 Vide Canadá, Lei do Diretor da Perseguição Pública, Leis do Canadá, cap. 9, seção 121 (2006).

13 Vide Irlanda, Lei da Perseguição de Infrações, 1974, seção 2 (7).

14 Estabelecida em maio de 1990, a Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito, conhecida como “a Comissão de Veneza”, age como o órgão consultivo do Conselho da Europa para assuntos constitucionais. A Comissão de Veneza é composta por especialistas em direito constitucional e internacional, por juízes de corte suprema ou constitucional e membros de parlamentos nacionais. Ela dedica-se à promoção da herança jurídica da Europa e é reconhecida atualmente como um grupo de reflexão jurídica independente.

É importante que o método de seleção do procurador-geral sirva para ganhar a confiança do público e o respeito do Poder Judiciário e das carreiras jurídicas. Portanto, perícia profissional, não política, deve estar envolvida no processo de seleção. No entanto, é razoável que um Governo deseje ter certo controle sobre a nomeação, por causa da importância da persecução penal para o funcionamento ordeiro e eficiente do Estado, e por não estar disposto a ceder a outro órgão, por mais distinto que seja, carta branca no processo de seleção. Sugere-se, portanto, que se considere a criação duma comissão de nomeação composta de pessoas que sejam respeitadas pelo público e que tenham a confiança do Governo.<sup>15</sup>

O envolvimento de um comitê independente, como o de um alto conselho judiciário,<sup>16</sup> no processo de nomeação também é uma opção, em especial quando o Ministério Público faça parte do Poder Judiciário.

O estabelecimento por lei de um mandato não renovável do cargo de chefe do Ministério Público<sup>17</sup> e a existência de um regime estabelecido, transparente e responsável para sua remoção serve de proteção à independência.

#### *(c) Alocação apropriada de recursos para os Ministérios Públicos*

A alocação de fundos pelo Legislativo para o Ministério Público deve ser feita com pleno conhecimento do princípio da independência desse importante órgão público, e as alocações orçamentárias devem permitir que cumpra sua missão e opere de modo eficaz.<sup>18</sup>

#### *(d) Normas que regulam as instruções dirigidas ao Ministério Público pelo Poder Executivo*

Instruções a membros do Ministério Público por fontes externas são particularmente sensíveis, visto que podem dar origem a abusos reais ou aparentes e a influências impróprias. Sugere-se que as instruções fornecidas pelo Poder Executivo ao Ministério Público sejam orientadas pela Constituição ou pela legislação. A legislação, as orientações e procedimentos devem proteger a independência do Ministério Público. Se autoridades externas tiverem autorização legal para fornecer instruções

15 Conselho da Europa, *Relatório sobre os padrões europeus sobre a independência do sistema judiciário*: parte II O Ministério Público (CDL-AD(2010)040), par. 34.

16 Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comitê dos Ministros para os Estados-Membros sobre os juízes: independência, eficiência e responsabilidades, aprovada pelo Comitê do Ministros em 17 de novembro de 2010, apêndice, capítulo IV, §§ 26 e 27: Conselhos para o Poder Judiciário são órgãos independentes, estabelecidos por lei ou pela constituição, que procuram salvaguardar a independência do Poder Judiciário e de juizes individuais e, conseqüentemente, promover funcionamento eficiente do sistema judiciário (§ 26).

17 Por exemplo, como na República da Coreia, Singapura e Tailândia e na maior parte das jurisdições na Austrália.

18 Vide o Voto n.º 7 (2012) do Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus, documento do CCPE(2012)3 Final, § 13.



gerais (como dar prioridade a certos tipos de crime) ou instruções específicas aos membros do Ministério Público (incluindo instruções de iniciar ou encerrar processos específicos),<sup>19</sup> tais instruções devem ser levadas em consideração se validadas por autoridade legalmente instituída de forma transparente e responsável.<sup>20, 21</sup>

### (e) *Procurador policial e militar*

Promotores policiais, i.e., servidores que pertençam à força policial a quem sejam dados poderes de persecução, podem, frequentemente, iniciar parte ou todos os procedimentos de persecução e comparecer em juízo em casos menores. Isso pode gerar um problema de independência, visto que promotores policiais podem receber ordens ou sugestões da hierarquia policial ou dos seus colegas investigadores quanto à abertura, condução ou retirada de um processo, e talvez não possam resistir, mesmo se uma ação penal não for desejável de um ponto de vista legal ou de interesse público.<sup>22</sup> A percepção do público de tais relações também pode afetar de modo adverso a confiança da comunidade na integridade do processo de persecução penal e, conseqüentemente, no sistema de justiça penal. Por esses e outros motivos, alguns sistemas tentaram eliminar o cargo de promotor policial de várias formas.<sup>23</sup>

Procuradores militares também podem representar desafio à independência da persecução. Como mencionado pelo Relator Especial sobre a independência de juízes e advogados:

Os Estados devem garantir que a conduta e ação dos membros do Ministério Público nas cortes militares estejam de acordo com as normas e padrões internacionais. Os membros do Ministério Público em cortes militares

---

19 Por exemplo, na Áustria, o Ministro da Justiça é o chefe de fato do Ministério Público. O ministro pode emitir ordem para acusar uma pessoa ou arquivar um caso. Tais instruções, em cada caso, devem ser fornecidas por escrito e estar disponíveis aos suspeitos, vítimas e outros que tenham permissão de ver os autos. O ministro também deve prestar contas ao Parlamento uma vez por ano pelos casos em que tais ordens tenham sido dadas.

20 O art. 30 do Código de Processo Penal francês diz: “O Ministro da Justiça executa a política penal definida pelo Governo. Ele assegura a coerência de sua aplicação em todo o território nacional. Com esse objetivo, ele envia instruções gerais aos membros do Ministério Público. Ele não pode lhes dar nenhuma instrução em casos individuais?”

21 Em alguns Estados, já existe um conjunto bem desenvolvido e estabelecido de orientações de persecução, que orientam todos os aspectos do papel e responsabilidades do membro do Ministério Público (vide o Código para os Procuradores da Coroa da Inglaterra e do País de Gales). Outros Estados não têm muita experiência no desenvolvimento e utilização de orientações, mas reconheceram sua utilidade e estão em processo de desenvolver suas próprias orientações enquanto desenvolvem um *ethos* do uso das orientações nas sua atuação diária (vide Paquistão, Ministério Público do Punjab, *Orientações de tomada de decisão de ações penais na persecução e O guia de campo do procurador: um guia para uma persecução efetiva* (2012)).

22 Vide nota 10. (Nota do revisor técnico)

23 CORNS; Chris. *Processos sumários policiais: o passado, presente e futuro*, trabalho apresentado na Conferência da História do Crime, Policiamento e Punição, Camberra, dezembro de 1999. Dois dos principais modelos dessa eliminação foram as tentativas de: reestruturação, i.e., a criação de um Ministério Público mais especializado dentro da polícia, com a possibilidade da inclusão de advogados civis, separados das unidades de investigação; e a “transferência por atacado” (a transferência de todas as funções do procurador policial para o Ministério Público). Este último método suscita problemas de recursos humanos e de financiamento. Na Irlanda, embora a polícia ainda possa iniciar processos menores nos juízos de menor instância, ela deve fazer isso em nome do Diretor da Persecução Pública e estará sujeita a quaisquer orientações gerais ou específicas que ele ou ela poderá fornecer (vide Lei Garda Síochána de 2005, (Livro de Leis Irlandesas), seção 8).

devem agir de modo independente e imparcial e apoiar o império da lei da mesma maneira que aqueles que executam suas funções nas cortes civis.<sup>24</sup>

## 2. Dever de prestar contas

A administração justa, independente e imparcial da justiça também exige que os membros do Ministério Público prestem contas, caso deixem de cumprir suas funções de acordo com suas responsabilidades profissionais. Nesse sentido, o Relator Especial enfatizou que a autonomia não deve existir à custa da responsabilidade (A/HRC/20/19, § 82).

Como observado, a independência do membro do Ministério Público não quer dizer que ele seja completamente autônomo e que não preste contas a ninguém. Os Ministérios Públicos respondem aos Poderes Executivo e Legislativo, ao público e, até certo ponto, ao Poder Judiciário.

A “responsabilidade” do membro do Ministério Público significa que se pode exigir que um Ministério Público responda por suas ações seja pela produção de relatórios, por responder a investigações ou, em certas situações, por prestar informações em juízo. A responsabilidade também pode significar que um Ministério Público pode ser considerado culpado em caso de ineficiência e abuso de autoridade.<sup>25</sup> Os membros individuais também respondem por suas decisões e ações, por meio dos tribunais, da hierarquia do Ministério Público, de suas associações profissionais, mídia e do interesse público quanto a sua conduta profissional.<sup>26</sup> Muitos padrões mencionados neste manual estão relacionados com essa responsabilidade, incluindo instrumentos de supervisão, disciplina e estatísticas.<sup>27</sup> A responsabilidade também envolve prestar contas a outros órgãos do governo e ao público em geral.

### 2.1. Dever de prestar contas perante os Poderes Executivo e Legislativo

Primeiro, pode-se exigir que um Ministério Público relate suas atividades sobre assuntos específicos ao Poder Executivo e ao Parlamento.

O ministro da Justiça, o Poder Legislativo e os serviços de controle e de

<sup>24</sup> Vide A/HRC/20/19, §§ 55-57.

<sup>25</sup> SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). “Conceptualizing accountability”, em *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Boulder, 1999.

<sup>26</sup> “O dever de prestar contas é o reconhecimento de que os Ministérios Públicos recebem seus poderes do Estado, que, por sua vez, recebe seus poderes do povo”. (SCHÖNTEICH, Martin. *Strengthening prosecutorial accountability in South Africa*, Documento ISS 255, Instituto para o Estudo da Segurança, África do Sul, abril de 2014, p. 2).

<sup>27</sup> Para uma análise plena das medidas para garantir a integridade e prestação de contas dos membros do Ministério Público, vide Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*: art. 11, Manual de execução e estrutura de avaliação.



auditoria do governo podem ser informados das atividades e dos gastos de um Ministério Público de várias formas.<sup>28</sup> Um método é a preparação e apresentação de relatórios anuais ao Poder Legislativo<sup>29</sup> e, em algumas jurisdições, a publicação subsequente desses relatórios. O comparecimento dos membros mais graduados dos Ministérios Públicos perante legisladores para responder a questões referentes à atuação do Ministério Público<sup>30</sup> é exemplo de outro método.

No entanto, deve-se tomar cuidado para garantir que qualquer prestação de contas ao Parlamento não vá ao ponto de permitir que o Poder Legislativo dê orientações ao membro do Ministério Público em qualquer caso individual ou que o obrigue a revelar informações que sejam devidamente confidenciais.

## 2.2. Dever de prestar contas perante o Judiciário

Os membros do Ministério Público são responsáveis perante o Judiciário na medida em que suas ações estão sempre sob escrutínio dos tribunais e, em certos casos, podem ser revistas por eles.<sup>31</sup> Exemplos de prestação de contas incluem a revisão da decisão de um membro do Ministério Público de não processar certa pessoa,<sup>32</sup> gerando insatisfação nos cidadãos por discordar de sua decisão, e a de um tribunal desejar certificar-se e, dessa forma, satisfazer ao público de que a decisão de não prosseguir com o processo de um político de alto escalão baseou-se na lei e não em algum fator oculto.<sup>33</sup>

---

28 Vide o Ofício Explicativo da Recomendação Rec(2010)19 do Conselho da Europa, do Comitê de Ministros dos Estados-Membros sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal: “Além das decisões individuais que são o assunto de recomendações específicas, todos os membros do Ministério Público [...] devem prestar contas de seu trabalho no nível local ou regional, ou até em nível nacional, caso o serviço seja altamente centralizado. Tais prestações de conta regulares devem ser feitas ao público geral – quer diretamente, quer por meio da mídia ou pela publicação de um relatório, ou perante uma assembleia eleita”.

29 Canadá, Lei do Diretor da Persecução Pública, Leis do Canadá, cap. 9, seção 121, §§ 16(1) e (2) (2006). A redação da subseção 16(1) abaixo entrou em vigor desde outubro de 2014:

“16. (1) O Diretor deverá, até 30 de junho de cada ano, fornecer um relatório ao Procurador-Geral sobre as atividades do gabinete do Diretor do ano fiscal imediatamente precedente (S.C. 2014, c. 12, s. 152). (2) O Procurador-Geral deverá fazer que uma cópia do relatório do Diretor seja apresentada diante de cada Casa do Parlamento nos primeiros 15 dias nos quais a Casa estiver em sessão depois de ele ou ela receber o relatório.”

30 Vide BRESLOW, Jason M. Is Wall Street Still “Untouchable”? *PBS Frontline*, 21 maio 2013, que comenta sobre as respostas do procurador-geral dos Estados Unidos, Eric Holder, ao Comitê Judiciário do Senado dos Estados Unidos sobre a ausência de processos do Departamento de Justiça dos Estados Unidos contra as empresas financeiras deste país depois da crise financeira de 2008. Como exemplo de um Estado de *Civil Law* respondendo a um comitê parlamentar, vide o comentário feito por Eric J. Maitrepierre sobre o caso Outreau, na França, no seu artigo “Ethics, deontology, discipline of judges and prosecutors in France” na *Série de Material de Recursos n. 80* (Instituto de Tóquio, Ásia e Extremo Oriente para a Prevenção de Crime e Tratamento de Delinquentes, mar. 2010), p. 258.

31 Vide Voto n.º 12 (2009) do Conselho Consultivo dos Juizes Europeus e Voto n.º 4 (2009) do Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus sobre as relações entre os juizes e membros do Ministério Público em uma sociedade democrática, § 32.

32 Vide Manning, R (Sobre o Requerimento de) v. Diretor da Persecução Pública (2000) Alto Tribunal da Inglaterra e País de Gales, EWHC Admin 342 de 17 maio 2000.

33 Aliança Democrática v. Diretor Nacional Interino da Persecução Pública, Processo n.º 288/11 [2012] ZASCA 15, 20 de março de 2012 e Aliança Democrática v. Presidente da República da África do Sul e Outros 2013 (1) SA 248 (CC). Vide também Diretor Nacional da Persecução Pública v. Liberdade sob a Lei, Processo n.º 67/14 [2014] ZASCA 58, 17 de abril de 2014 e Booysen v. Diretor Nacional Interino da Persecução Pública e Outros, Processo n.º 4665/2010 [2014], 26 de fevereiro de 2014.

### 2.3. Dever de prestar contas perante o público

Devido à natureza de seu trabalho, o Ministério Público lida com o público regularmente. Como componente maior da administração da justiça nas suas comunidades, o público espera que os membros do Ministério Público exerçam suas funções de modo eficiente, competente, justo e imparcial. O Ministério Público é responsável perante o público a que serve e, como tal, deve informar e explicar as ações que forem tomadas na administração de justiça.

Como mencionado, em algumas jurisdições, o relatório anual que o Ministério Público entrega ao Poder Legislativo também se torna disponível ao público em geral, simultaneamente ou em data posterior. Isso permite que o público veja quais atividades o Ministério Público realizou no ano anterior, o que aumenta a transparência e a responsabilidade. A publicação das orientações e regras de conduta do Ministério Público também facilita a análise do público por fornecer informações sobre os papéis e responsabilidades dos membros do Ministério Público e do próprio órgão.

O envolvimento da comunidade local é outra maneira de o Ministério Público explicar seu papel e responsabilidades aos cidadãos a que serve e o motivo por trás das decisões por ele tomadas. Por exemplo, no Japão, os comitês de revisão do Ministério Público foram estabelecidos como maneira de incluir o público no sistema de justiça penal. A principal função dos comitês é escolher um grupo de cidadãos japoneses para examinar e revisar a discricionariedade do membro do Ministério Público nas decisões de não acusar: “[Os comitês] podem exercer autoridade significativa sobre eles e manifestar os sentimentos do público e julgamentos equitativos nas decisões de ações penais em casos politicamente sensíveis ou em questões controversas”.<sup>34</sup> No entanto, tal instrumento pode não ser aceitável em muitos sistemas jurídicos, sendo encarado como uma infração inapropriada da independência do procurador. Deve-se manter em mente que os *Padrões da IAP* exigem que o membro do Ministério Público “não seja afetado por interesses individuais ou setoriais e pela pressão do público ou da mídia”.<sup>35</sup> Os *Padrões da IAP* encorajam a consideração dos “pontos de vista, interesses legítimos e possíveis preocupações das vítimas e testemunhas”, mas não sugerem que algum tipo de consulta ao público seja apropriada.<sup>36</sup> Procedimento mais aceitável pode ser permitir consulta oficial entre o Ministério Público, a polícia e as vítimas de crime, o que pode tornar o processo suficientemente controlável.

34 FUKURAI, Hiroshi. Japan's prosecutorial review commissions: lay oversight of the Government's discretion of prosecution. *East Asia Law Review*, v. 6, n. 2, p. 1-42, 2011. (Filadélfia, Faculdade de Direito da Universidade da Pensilvânia, 2011).

35 Associação Internacional de Procuradores, Padrões de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Procuradores, item 3 (b).

36 *Ibid.*, item 4.3 (b).

Em nível individual, declinar razões para decisões específicas, como explicar à vítima porque um membro do Ministério Público deseja um padrão específico de pena naquele caso (quando o sistema jurídico permita que isso seja feito) é uma forma de aumentar a transparência para o público em geral.

### **3. Orientações para os membros e administradores do Ministério Público**

#### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

##### **FUNÇÕES DISCRICIONÁRIAS**

17. Em países onde os membros do Ministério Público sejam investidos de funções discricionárias, a lei ou as regras publicadas devem fornecer orientações para melhorar a justiça e a consistência do método de tomada de decisões no processo de persecução, incluindo a instauração de ação penal ou a renúncia a ela.

##### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

4. Papel nos processos penais.

4.1 Os membros do Ministério Público devem exercer suas funções com justiça, consistência e eficiência.

##### **CAPACITAÇÃO**

6. Para garantir que os membros do Ministério Público possam executar suas responsabilidades profissionais de modo independente e de acordo com estes padrões, eles devem ser protegidos contra ação arbitrária por parte dos governos. Em geral, devem ter o direito de

(i) não obedecer ordens ilegais ou ordens contrárias aos padrões ou à ética profissionais.

Uma visão de administração no mais alto nível e uma estrutura organizacional que promova as *Orientações e os Padrões da IAP* ao mesmo tempo em que apoie os membros do Ministério Público nos seus deveres diários são importantes para um processo de persecução penal robusto e transparente. As seções a seguir abordarão a necessidade de uma estrutura organizacional clara, de orientações para os membros do Ministério Público na execução das suas atividades em seus respectivos regimes jurídicos e – nessa

época de crimes cada vez mais complexos, empreendimentos criminosos e tipos de infrações que exigem habilidades especiais de procuradoria – a necessidade de membros do Ministério Público especializados no combate a certos tipos de crime.

Há várias formas de garantir que até grandes Ministérios Públicos apresentem consistência quanto aos aspectos relacionados a sua atuação. Orientações de conduta são um método que pode fornecer um padrão de procedimentos de operação aos membros do Ministério Público, mas a administração central do órgão também pode fornecer orientação contínua,<sup>37</sup> por meio de publicações que abordem mudanças recentes no direito interno de um Estado ou, em certos casos, decisões regionais que possam afetar a atuação de um Ministério Público.<sup>38</sup>

Nessa era de subunidades do Ministério Público cada vez mais especializadas, a administração tem a responsabilidade de garantir que haja coordenação entre elas ao trabalhar em um caso com funções sobrepostas. Por exemplo, uma subunidade de processos contra narcóticos pode processar um grande caso de tráfico de drogas no qual uma grande quantidade de dinheiro, ativos e bens atribuídos ao tráfico será conduzida por uma subunidade de lavagem de dinheiro, e o produto do crime será administrado por outra unidade do mesmo Ministério Público.

### 3.1. Organizações hierárquicas

Ao exercer suas funções, os membros do Ministério Público devem ter em mente “os direitos do indivíduo e a necessária eficácia do sistema de justiça penal como um todo”.<sup>39</sup>

Além disso,

No sistema da *Civil Law*, em que o Ministério Público pode fazer parte do Poder Judiciário, os membros do Ministério Público podem ter independência individual, mas também podem ser parte da hierarquia do Judiciário com limitações regulamentadas sobre o exercício de discricionariedade. Na tradição da *Common Law*, em que o Ministério Público faz parte do Executivo e pode ser integrado ao Ministério da Justiça, ele pode ter alto grau de independência e ser orientado por regras e regulamentos internos

<sup>37</sup> Vide, por exemplo, as orientações do Ministério Público da Coroa da Inglaterra e do País de Gales para vários tipos de infrações, como violência doméstica, suicídio assistido e crime de ódio. Esses e outros exemplos das políticas do Ministério Público da Coroa do Reino Unido estão disponíveis no site: <[www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)>. O Ministério da Justiça também disponibiliza publicações de orientação para os membros do Ministério Público (*circulaires*) que abordam as mesmas preocupações no contexto da *Civil Law*.

<sup>38</sup> Por exemplo, decisões da Corte Europeia dos Direitos Humanos que possam ter relação com o Ministério Público dos Estados-Membros da União Europeia.

<sup>39</sup> Antonio Mura, Presidente do Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus, *Conselho dos Padrões Europeus sobre os Membros do Ministério Público*, declaração da 18ª Conferência Anual da Associação Internacional de Procuradores, *Padrões éticos essenciais para procuradores*: como garantir a integridade, Moscou, 12 de setembro de 2013.

que orientam o exercício de discricionarieidade e outros poderes.<sup>40</sup>

Órgãos hierarquizados podem coordenar os esforços de um Ministério Público como um todo ao mesmo tempo que permitem que os membros do Ministério Público exerçam adequadamente o poder discricionário e outras prerrogativas.

Com referência à organização interna das unidades do Ministério Público, o modelo prevalecente na Europa é definitivamente o de estrutura hierarquizada, que muitos países preferem por motivos primariamente ligados a garantir a efetividade e a consistência das persecuções.

Contudo, as exigências que tal estrutura hierárquica deve atender, de acordo com Recomendação Rec(2000)19 do Conselho da Europa, sobre o papel do Ministério Público, são muito específicas e têm por objetivo garantir imparcialidade na condução da persecução penal e a independência do Ministério Público, com o único objetivo de aprimorar a atuação do sistema de justiça penal.<sup>41</sup>

Um sistema hierárquico oferece fortes vantagens para o controle e a administração organizacionais e está mais bem habilitado para executar uma tão desejada consistência de método no Ministério Público. No entanto, alguns países escolheram seguir estrutura diferente por vários motivos. Na Itália, por exemplo, o Ministério Público não segue uma estrutura organizacional hierárquica:

Nenhuma organização hierárquica de Ministérios Públicos existe em nível nacional e o poder de instaurar processos é difuso, não centralizado. Isso costuma ser considerado como meio de evitar interferência do Poder Executivo e de garantir tratamento igual a todos os cidadãos.<sup>42</sup>

### *3.2. Orientações e políticas*

Ao executar suas atividades, os membros do Ministério Público lidarão com grande quantidade de problemas diariamente. Estes abrangem aspectos jurídicos e administrativos de seu trabalho e podem ser rotineiros, complexos ou incomuns. Um bom compêndio de referências de orientações jurídicas, de procedimentos e rotinas administrativas serve como instrumento útil e necessário para o funcionamento consistente de um Ministério Público.

Há benefícios tangíveis em se ter políticas e orientações estabelecidas no Ministério Público para que todos possam continuar a executar suas atividades.

---

40 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: art. 11 do Manual de Execução e Estrutura de Avaliação, § 131.

41 Vide nota 61.

42 [www.euro-justice.com](http://www.euro-justice.com).

Muitos Ministérios Públicos no mundo estabeleceram orientações<sup>43</sup> para o trabalho do membro, e algumas delas são anotadas com precedentes jurisprudenciais recentes,<sup>44</sup> fornecendo amparo jurídico para as políticas institucionais e permitindo que eles tomem decisões baseando-se na lei. As orientações (também chamadas de “manuais de política institucional”, “livros de mesa” ou “códigos”) servem de referência tanto para membros do Ministério Público quanto para administradores no caso das questões comuns que surgem na prática diária da sua profissão e lhes permitem encontrar referências rapidamente e respostas consistentes para as dúvidas que surgem no Ministério Público e fora dele. Usar um manual pode fornecer não apenas orientação para o membro individual, mas também proteção contra acusações de conduta arbitrária, caso a decisão de seguir ou não certo curso de ação seja questionada posteriormente.

Referências sobre como as orientações ajudaram nas suas decisões podem fornecer resposta jurídica e apropriada a quaisquer questionamentos que possam surgir, além de promover transparência no processo da tomada de decisões.<sup>45</sup>

Para que as orientações sejam realmente eficazes, elas devem ser propagadas e utilizadas em todas as oportunidades pela administração para mostrar sua importância e eficácia na atuação diária do Ministério Público.<sup>46</sup> Essa prática deve ocorrer primeiramente com os novos membros do Ministério Público na fase de iniciação e deve ser reforçada durante a carreira. Deve-se tomar cuidado para garantir que os membros do Ministério Público mais experientes não se esqueçam das responsabilidades básicas do seu cargo, ao mesmo tempo em que se promove a ideia de que é possível encontrar ajuda nas orientações na hora de lidar com problemas difíceis e complexos.<sup>47</sup> As orientações devem ser revisadas constantemente à luz da experiência e de mudanças nas práticas.

### As orientações para os membros do Ministério Público costumam ser aplicadas

43 Na tradição da *Civil Law*, vide, por exemplo, França, *Circulaire de politique pénale de Mme la garde des sceaux*, NOR: JUSD1235192C, 19 de setembro de 2012.

44 Vide Hong Kong, China, Código de Processo, e Irlanda, Escritório do Diretor da Persecução Pública, Orientações para Procuradores (Disponível em: <[www.dppireland.ie](http://www.dppireland.ie)>).

45 Exemplo de um índice típico que abrange vários aspectos da persecução, incluindo a de tipos específicos de casos, pode ser encontrado nas *Orientações de Persecução Penal do Gabinete do Diretor da Persecução Pública de Nova Gales do Sul* (Sidney, 2007): “O diretor da persecução pública; o papel e os deveres do membro do Ministério Público; Justiça; a decisão de instaurar processo; celeridade; definição das acusações; descontinuação de processos; seleção de infrações a serem objeto de denúncia; recebimento da denúncia; como assumir processos; privacidade; razões de decisão; o diretor da persecução pública e a polícia; orientações à polícia; declarações induzidas; informantes; imunidades (imunidades e compromissos); revelação de provas; vítimas do crime, testemunhas vulneráveis, encontros de justiça restaurativa; negociação e acordo de acusação, declarações consensuais de fatos, formulário 1; infratores juvenis; problemas de saúde mental; acusados sem representação; julgamentos por juiz individual; seleção de júri; testemunhas; prova; sentença; recursos contra sentenças; produto de crime; rejuízos; contato com a mídia; orientações internacionais; uso de prova pericial e de ligações audiovisuais”.

46 Vide A/HRC/20/19, §73: “Para garantir um método justo e consistente da política de justiça penal, o próprio Ministério Público (internamente) e autoridades fora do Ministério Público (externamente) podem publicar orientações gerais. Essa publicação das orientações da política e de outras instruções gerais para o Ministério Público pode ser importante para criar consistência nas ações do Ministério Público. Neste sentido, as *Orientações das Nações Unidas* determinam que os Estados devem garantir que os membros do Ministério Público estejam cientes dos ideais e deveres éticos atribuíveis à sua função pública”.

47 Por exemplo, vide o comentário encontrado no *Manual do Ministério Público do Canadá*, cap. 2.4, sobre o risco da “visão de túnel” em casos penais.

sistematicamente com outras obrigações legais sobre a conduta do órgão encontradas na legislação primária e inferior de cada Estado, bem como nos códigos de ética profissional, e muitos Estados tomaram medidas para adotar orientações que ajudem os membros do Ministério Público nas suas responsabilidades profissionais.

Muitos Estados aceitaram os padrões internacionais, como os criados pela Associação Internacional de Procuradores e pelas Nações Unidas, e incorporaram tais padrões nas suas leis internas e nas suas orientações de procuradoria.<sup>48</sup>

### 3.3. *Proteção contra ordens ilegais e ação arbitrária*

#### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

6. Para garantir que os membros do Ministério Público possam executar suas responsabilidades profissionais de modo independente e de acordo com estes padrões, eles devem ser protegidos contra ação arbitrária por parte dos governos. Em geral, devem ter o direito de

(i) não obedecer a ordens ilegais ou a uma ordem contrária aos padrões ou à ética profissionais.

Um dos marcos da capacidade do membro do Ministério Público individual de exercer independência como parte de um sistema hierárquico é a possibilidade e o dever de recusar ordens ilegais de superiores.

Falando sobre a independência de juízes e advogados,<sup>49</sup> o Relator Especial e o Conselho de Ministros do Conselho da Europa<sup>50</sup> endossam a permissão dos membros do Ministério Público de pedir para receber instrução escrita.<sup>51</sup>

Estados diferentes têm métodos diferentes de garantir que essa independência seja protegida, e é importante que tal capacidade de recusar ou expressar preocupações sobre orientações ou sobre uma ordem esteja disponível a cada membro do Ministério Público. Exemplo de maneira de garantir que esta obrigação seja articulada é apresentada a seguir neste trecho de documento do Ministério Público húngaro. O direito de recusar não é

<sup>48</sup> Vide África do Sul, Lei da Autoridade Nacional de Persecução (n.º 32 de 1998), cap. 4, § 22 (4) (f), que prevê que o Diretor Nacional da Persecução Pública “deve trazer as *Orientações das Nações Unidas sobre o Papel dos Procuradores* à atenção dos diretores e membros do Ministério Público e promover respeito e obediência aos princípios mencionados acima dentro da estrutura da legislação nacional”.

<sup>49</sup> Vide A/HRC/20/19, § 74.

<sup>50</sup> Conselho da Europa, Recomendação Rec(2000)19, § 10.

<sup>51</sup> A referência no texto a advogados decorre de que em diversos países os membros do Ministério Público são recrutados entre advogados e mantém essa condição no exercício da função, diversamente do que ocorre no Brasil, em que os membros do Ministério Público constituem carreira jurídica distinta da advocacia e são expressamente proibidos de advogar (Constituição da República, art. 128, § 5.º, II, b). (Nota do revisor técnico)



apenas consagrado, mas há um protocolo para registrar a recusa para revisão, estabelecendo o que se pode fazer em caso de recusa:

O poder do membro do Ministério Público de maior autoridade de dar instruções não é ilimitado. O membro do Ministério Público é obrigado a rejeitar qualquer instrução que, quando executada, possa caracterizar infração penal. Ademais, também pode se recusar a seguir instruções quando, se postas em prática, sua vida, saúde ou integridade física forem ameaçadas de modo sério e direto. É de importância mais prática que, se o membro do Ministério Público considerar as instruções como sendo incompatíveis com sua opinião profissional, ele possa pedir dispensa de prosseguir no caso. Tal pedido deve ser feito por escrito e motivado. O deferimento de tal pedido não pode ser negado, o membro do Ministério Público em questão deve ser substituído por outra pessoa ou membro superior pode assumir o caso. Além disso, o membro do Ministério Público pode deixar de agir de acordo com alguma instrução antes de esta ser emitida por escrito.<sup>52</sup>

Os membros do Ministério Público também devem ser protegidos contra ações arbitrárias tomadas por seus superiores, como a redistribuição de casos sem explicação, redução de antiguidade ou remuneração sem motivo ou relocação forçada para outra parte da área de atuação do Ministério Público sem consideração pelas circunstâncias pessoais do membro e sem necessidade operacional. Tais ações podem entrar em conflito com a independência do membro do Ministério Público e ter efeito negativo sobre a moral do membro individual em questão, resultando em efeito negativo sobre a eficácia operacional do Ministério Público.

Os Ministérios Públicos podem ajudar a garantir que situações como as mencionadas sejam evitadas ou fazer que sejam abordadas de modo transparente e justo. Também é benéfica a existência de procedimentos internos bem definidos, de modo que assuntos como os mencionados possam ser resolvidos. Vide a seção 5.2 (“Direitos dos membros do Ministério Público”), a seguir, que fala sobre os benefícios das associações de membros do Ministério Público, entre eles a proteção dos direitos dos membros.<sup>53</sup>

### *3.4. Especialização dos membros do Ministério Público*

A natureza do crime e os métodos pelos quais eles são perpetrados estão evoluindo constantemente, com um elemento criminal que capitaliza o desenvolvimento da tecnologia, dos negócios mundiais e a mudança

52 Vide Eurojustice, *Relatório nacional: Hungria*, capítulo II.

53 No Brasil, os membros do Ministério Público têm a garantia constitucional de independência funcional (Constituição da República, art. 127, § 1º). Isso significa que não podem receber instruções específicas sobre como conduzir seus casos nem ordens para esse fim. Órgãos internos de coordenação da instituição podem baixar certas diretrizes gerais de atuação, como recomendações de atuação prioritária em determinadas matérias, por exemplo. (Nota do revisor técnico)



das necessidades da população. Muitos criminosos apresentam um nível de organização e sofisticação que representa verdadeiro desafio para a investigação e persecução das infrações. O regime jurídico e a legislação que devem combater esses tipos de crimes também precisam ser bem complexos; por isso, os membros do Ministério Público precisam de especialistas com conhecimento e experiência.

Há também o tipo mais tradicional de crime, como a agressão sexual infantil e a agressão sexual em geral, abusos contra os direitos civis, crimes ambientais, fraudes fiscais, crimes eleitorais e outros tipos de crimes que exigem habilidades especiais e um método multidisciplinar para realizar um processo de persecução eficaz e obter os melhores resultados para os envolvidos.

Para lidar com tais desafios, os Ministérios Públicos devem considerar a criação de unidades ou seções especializadas que se concentrem na investigação e ação penal de tipos determinados de infrações.

Certos crimes exigem um método multidisciplinar de investigação, e a ação penal é apenas um aspecto.<sup>54</sup> Isso ocorre em especial no caso de fraudes complexas, crimes cibernéticos e crimes cometidos em outros campos especializados. Os membros do Ministério Público que se dedicam a área específica de persecução podem construir as relações e a experiência necessárias com outros participantes da investigação, assim propiciando a continuidade tão necessária de assessoria e conhecimento do caso para que a investigação e a ação penal sejam bem-sucedidas.

Podem surgir desafios com esse modelo, e deve-se sempre tomar cuidado para evitar que a imparcialidade e a objetividade da ação penal não sejam prejudicadas por conta da cooperação íntima e constante entre os membros do Ministério Público e os investigadores.<sup>55</sup> Alguns Ministérios Públicos independentes do processo de investigação resolveram essa questão dividindo seus membros em grupos diferentes, com um grupo responsável pela análise jurídica constante no estágio de investigação, enquanto outro grupo assume o caso quando este estiver completo, fazendo avaliação independente da consistência da investigação, decidindo se será instaurado processo e

54 O Ofício Explicativo da Recomendação Rec(2010)19 do Conselho da Europa ressalta o seguinte tipo de especialização: "A formação, sob a direção dos membros do Ministério Público que sejam, eles mesmos, especialistas, de equipes verdadeiramente multidisciplinares, cujos membros venham de uma variedade de formações [...] Esse conjunto de conhecimentos numa única unidade é um fator vital na eficácia operacional do sistema".

55 Vide Bruce A. MacFarlane, "Wrongful convictions: the effect of tunnel vision and predisposing circumstances in the criminal justice system" (Governo de Ontário, Canadá, 2008), parte III, seção B, item 4(b)(4), p. 55, no qual o autor observa o seguinte: "O sistema de justiça penal tem importantes métodos de verificação e controle interno. As diferenças entre os papéis são parte desses métodos. Um embaçamento do papel da Coroa pode resultar em perda de objetividade na avaliação do caso e favorecer o estabelecimento de visão excessivamente estreita. O procurador da Coroa cooptado pela polícia é, no melhor dos casos, inútil para os investigadores e, no pior, pode, por meio de análise jurídica reconhecidamente habilidosa, acabar levando todos os participantes do sistema de justiça por essa visão estreita e a uma condenação errada".

acompanhando o caso.<sup>56</sup> Essa divisão de responsabilidades e esforços possibilita o exame jurídico necessário na condução de uma investigação complexa ao mesmo tempo que não afeta o papel e a condição do procurador, membro do Ministério Público, de modo adverso como membro independente do sistema de justiça.

Muitos Ministérios Públicos já iniciaram esse tipo de atividade, com membros designados para se concentrar em crime organizado, terrorismo, produto de crime e lavagem de bens, combate à corrupção ou crimes cibernéticos ou, em caso de alternativas ao processo formal, aos juízos de tratamento de drogas, de saúde mental, de violência doméstica etc. Em alguns países, esses membros do Ministério Público podem trabalhar com tipos específicos de órgãos judiciais, ao passo que, em outros, a criação de seções específicas de membros do Ministério Público é apenas o resultado de percepção do chefe do Ministério Público acerca da necessidade de conhecimento em um tipo específico de crime e, conseqüentemente, de este optar por designar membros do Ministério Público específicos para lidar com ele.<sup>57</sup> Em outros casos, isso pode resultar de o Estado ratificar uma convenção internacional que reconhece a necessidade de membros do Ministério Público peritos para lidar com questões que a convenção foi criada para combater. A Convenção contra a Corrupção, por exemplo, exige que o Estado assegure a existência de órgãos com pessoas especializadas no combate à corrupção por meio do sistema de justiça.<sup>58</sup>

A especialização do Ministério Público também pode consistir em concentrar tipos especiais de casos em uma procuradoria para garantir que os seus membros terão proteção física e estarão livres de pressões externas.<sup>59</sup>

### 3.5. Atribuição de casos

Processos penais abrangem grande espectro. Alguns casos terão poucos problemas jurídicos, testemunhas que não são vulneráveis e provas de natureza e número fácil de administrar. Outros casos terão matérias vastas e complexas, com múltiplos acusados, questões jurídicas e probatórias

56 Vide Canadá, *Manual do Ministério Público do Canadá*, capítulo 2.7, onde se recomenda que o procurador que auxilia a agência de investigação durante esta seja diferente do que conduz a persecução.

57 Vide, por exemplo, o Escritório de Fraudes Graves da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte ou a Agência Nacional de Responsabilidade do Paquistão.

58 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, art. 36.

59 Um exemplo é encontrado na Itália: "Em 1991, foi promulgada uma lei que estabeleceu, na Procuradoria-Geral perante a Suprema Corte, o *Procuratore nazionale antimafia* (procurador nacional antimáfia). Seu trabalho é promover cooperação e troca de informações entre os membros do Ministério Público e apoiar suas investigações nos casos mais graves, envolvendo crimes da máfia e, de modo mais generalizado, o crime organizado. Para os mesmos crimes, um grupo especial de procuradores (*Direzione distrettuale antimafia* [direção distrital antimáfia]), designado para a unidade perante o juízo sediado na cidade coordenadora do distrito, será encarregado investigar e processar. O procurador nacional antimáfia pode avocar o caso do procurador competente, mas apenas se este permanecer inativo ou se se recusar a cooperar; ademais, a medida pode ser recusada por meio de uma queixa ao Procurador-Geral perante a suprema corte". (Eurojustice, *Relatório nacional*: Itália, cap. II).

complexas, testemunhas vulneráveis e protegidas e provas que exigem análise pericial complexa e testemunho detalhado. Como observado pelo Relator Especial sobre a independência dos juízes e advogados:

O método para atribuir casos no Ministério Público é outro elemento importante para proteger a independência e imparcialidade dos membros do Ministério Público. Um sistema de distribuição independente e imparcial protege os membros de interferência de dentro do órgão.<sup>60</sup>

O nível de experiência e, às vezes, o número de membros do Ministério Público vinculados a um caso pode afetar não apenas o sucesso ou fracasso deste, mas também os membros do Ministério Público designados para conduzi-lo. A distribuição prudente de casos proporcionais à experiência do membro, tendo em mente que o estresse cumulativo pode, às vezes, ser resultado de casos complexos ou emocionalmente desafiadores, é a maior preocupação na hora de manter o bem-estar dos membros e a eficácia operacional do órgão.

Não é benéfico a ninguém do sistema de justiça penal sobrecarregar membros do Ministério Público ou enviá-los a juízo para cuidar de casos que estejam além de seu nível de conhecimento ou experiência. A administração cuidadosa e o acompanhamento da distribuição de casos é fundamental para garantir que todos serão processados com justiça e vigor até onde a lei permite ou excluídos do processo penal por meio de consideração cuidadosa e avaliação jurídica apropriada.

### *3.6. Melhorias na administração de casos*

Dever de prestar contas, transparência e eficiência operacional exigem que o Ministério Público possa acompanhar e articular o que está sendo feito em qualquer caso aberto iniciado ou encerrado por qualquer unidade. Na maioria dos países, isso exigirá esforço considerável por parte da administração, com a gerência e os próprios membros do Ministério Público para garantir que o caso seja documentado de modo apropriado e acompanhado durante sua existência, inclusive no arquivamento.

Há várias vantagens em acompanhar casos assim. Algumas das maiores são:

- A capacidade de gerar estatísticas que possam ajudar a melhorar a eficiência do Ministério Público e fornecer informação de desempenho para apoiar o dever de prestar contas.
- Garantir que os membros individuais não serão sobrecarregados por casos demais.

---

60 A/HRC/20/19, § 80.

- Garantir que os membros individuais recebam casos com tempo suficiente para prepará-los.
- A capacidade de acessar casos rapidamente para informar órgãos superiores ou outras partes interessadas, como vítimas e testemunhas, sobre a condição do caso.
- A capacidade de revisar caso encerrado para verificar o resultado (i.e., encerrado por falta de provas, absolvição e por quais motivos, julgamento e sentença, recomendações para recurso).
- A capacidade de compartilhar recursos, decisões ou metodologias entre os membros do Ministério Público que tenham casos similares, permitindo que as lições aprendidas sejam disseminadas e ajudem a garantir a consistência da resposta.

Há muitos pacotes de programas usados pelos Ministérios Públicos de todo o mundo para lidar com os problemas mencionados e vários manuais de administração de sistemas de casos que se mostram eficazes.<sup>61</sup> Sugere-se que cada Estado se certifique de quais são as exigências específicas de seu sistema jurídico e que modifique ou crie um sistema de administração de casos<sup>62</sup> para seus órgãos, administrado e mantido por uma equipe dedicada e experiente.

Finalmente, deve-se ter em mente que é desejável a criação de um sistema de administração de casos que acompanhe o resultado de um caso em todas as fases – incluindo a investigação policial e o resultado do julgamento subsequente – e não apenas nas fases pelas quais o membro do Ministério Público seja responsável. É claro que isso deve ser feito mantendo-se a necessária confidencialidade quanto aos vários atores do processo. Em geral, sistemas de acompanhamento de casos diferentes não são compatíveis e, além de causar dificuldades operacionais, dificultam a obtenção de estatísticas penais corretas e confiáveis.

### 3.7. A importância de manter estatísticas

Estatísticas podem ser usadas de maneira positiva em muitos empreendimentos, inclusive no campo de um órgão de persecução penal.

61 Um exemplo de sistema de manual é o utilizado na Etiópia. Os autos dos processos eram identificados por um número e cor de identificação uniforme. Livros de registro em ordem alfabética e um índice de material que define um código-número relacionado à natureza da infração foram estudados, testados e adotados. Um sistema de cartões de localização rápida permitia pronta localização dos arquivos. Este sistema foi criado com base em treinamento específico da equipe e na adoção de procedimentos-padrão de operação. Vide *Evaluation report: improvement of the justice system in the Federal Democratic Republic of Ethiopia* (Adis Abeba, 2010), p. 31.

62 Vide, por exemplo, o sistema eletrônico da República da Coreia, usado de acordo com a Lei sobre Uso de Documento Eletrônicos em Procedimentos Sumários. Destinando-se a casos como direção embriagada ou sem habilitação, o processo sumário do caso, sujeito a consentimento do suspeito, pode ser realizado eletronicamente, sem registro em papel. Nesse sistema, o período de processamento do caso (desde a intervenção da polícia até a emissão de uma decisão judicial sumária) pode ser reduzido de 45 dias para cerca de 25 dias, e o progresso do procedimento pode ser obtido por meio do portal da justiça penal.

Taxas de elucidação de casos, ações tomadas em resposta à entrada de casos, número de casos que estão sendo cuidados pelo Ministério Público ou por dia, semana, mês ou ano podem dizer bastante ao procurador-geral ou ao diretor de persecução penal sobre como a equipe deve ser alocada, se uma unidade ou um sistema judicial está trabalhando de modo eficiente, que ações devem ser tomadas e como esses desafios podem ser resolvidos. Membros do Ministério Público sobrecarregados podem tomar decisões ruins e inoportunas, tornando-se mais reativos do que proativos. Essas decisões afetarão os acusados, as vítimas, a polícia, o Judiciário e o público em geral. Escrutínio cuidadoso do número de casos distribuídos a cada membro e a taxa de elucidação de casos podem informar às autoridades superiores que ações devem ser tomadas. Pode muito bem ocorrer também de se obter mais eficiência garantindo que a carga de casos dos membros seja mantida adequadamente em vez de sobrecarregar alguns enquanto outros têm capacidade de fazer mais. Estatísticas também podem ser úteis para lidar com percepções negativas por parte de grupos ou indivíduos quanto à eficiência do Ministério Público. Elas permitem que o Ministério Público responda a perguntas desse tipo de modo transparente e defensável, assim reforçando a confiança do público na administração da justiça.<sup>63</sup>

Podem surgir desafios, porém, quando as estatísticas forem usadas para medir o desempenho dos membros do Ministério Público ou como indicador geral de “sucesso” na persecução de certo crime ou programa. A ideia de “vencer ou perder” um processo penal se o caso foi decidido de modo justo em seu mérito não deve ser o fator decisivo na avaliação de bom ou mau desempenho do procurador. Revisões cuidadosas dos casos devem ser realizadas onde erros de julgamento ou de fundo jurídico por parte do membro do Ministério Público possam ser identificados e retificados, mas eles são, às vezes, mais difíceis de identificar como “falha” por parte do procurador, visto que costumam haver várias opções disponíveis no momento em que a decisão foi tomada, todas elas com resultados positivos e negativos. Há ocasiões em que uma absolvição é um julgamento justo e adequado, e isso também deve ser levado em conta. Os administradores devem avaliar cada caso quanto a seu méritos antes de decidir se o desempenho de certo membro do Ministério Público está deficiente.<sup>64</sup> Considerações apropriadas incluirão se o membro

63 Vide, por exemplo, como o Ministério Público da Coroa da Inglaterra e do País de Gales lidou com a questão de alegados processos ineficazes, suscitada por um grande jornal. O *The Times* pediu uma resposta para a queixa de que o número e proporção de julgamentos ineficazes atribuídos ao Judiciário e ao Ministério Público da Coroa estava aumentando. Em resposta, o representante do Ministério Público da Coroa disse o seguinte: “O número de julgamentos ineficazes da Corte da Coroa devido a motivos ligados à persecução está, proporcionalmente, no seu mínimo desde 2010/2011. Obviamente, quaisquer atrasos são lamentáveis, e quando a vítima ou a testemunha deixa de apoiar a procuradoria, fazemos o que podemos para superar isso, mas seria enganoso dizer que isso seja uma tendência crescente ou um indicativo da ineficiência do MPC. Estamos protegendo as equipes da linha de frente e melhorando nosso desempenho geral; os índices de condenação permanecem consistentes, a 85% ou mais nos últimos oito anos”. (Fonte: Ministério Público da Coroa).

64 Vide Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Especialização anticorrupção dos membros do Ministério Público em países europeus selecionados*, cap. 1, item 1.3.3.

do Ministério Público em questão aplicou a lei corretamente, se levou em conta todos os fatores e provas relevantes e também, dependendo do caso, se aplicou algum critério de interesse público de modo apropriado. Com esse objetivo, é importante que os membros do Ministério Público registrem suas considerações de tomada de decisão de modo apropriado e compreensivo. Confiar demais em medidas quantitativas pode fazer que a equipe manipule artificialmente resultados e tome decisões cujas considerações sejam apressadas e ruins. Deve-se lembrar que uma taxa de condenação maior pode ser obtida simplesmente por decidir não processar os casos mais difíceis.

#### **4. Qualificação, recrutamento, treinamento e administração da carreira dos membros do Ministério Público**

##### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

1. As pessoas escolhidas como membros do Ministério Público devem ser indivíduos de integridade e capacidade, com treinamento e qualificações apropriados.

2. Os Estados devem garantir que:

(a) O critério de seleção dos membros do Ministério Público inclua restrições contra designações baseadas em parcialidade ou preconceito, excluindo qualquer discriminação contra uma pessoa com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, social ou étnica, propriedade, parentesco, condição econômica ou de outra natureza, com a exceção de que não será considerado discriminatório exigir que um candidato a cargo no Ministério Público seja nacional do país em questão;

##### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

6. Para garantir que os membros do Ministério Público possam executar suas responsabilidades profissionais de modo independente e de acordo com estes padrões, eles devem ser protegidos contra ação arbitrária por parte dos governos. Em geral, devem ter o direito de

---

“Embora não haja padrões internacionais para avaliação da eficácia dos membros do Ministério Público, é possível propor um critério baseando-se na boa prática desenvolvida em vários países:

· A taxa de persecução: o número de pessoas processadas, incluindo decisões de dispensa de processo, relativo ao número total de acusações.

· Velocidade do fluxo do caso: quão rapidamente uma decisão de processar ou não processar é tomada.

· Número de casos levados ao Judiciário, em relação ao número de casos noticiados para persecução por órgãos de investigação.

· Uniformidade de aplicação da lei para os tipos mais comuns de decisões de persecução.

Deve-se tomar cuidado ao aplicar medições de eficiência que possam motivar os membros do Ministério Público a aumentar rapidez e número acima da qualidade das investigações e persecuções.”

(e) ser recrutados e promovidos com base em fatores objetivos, particularmente, qualificações profissionais, habilidades, integridade, desempenho e experiência, o que deve ser decidido de acordo com procedimentos justos e imparciais;

Atingir os objetivos defendidos pelos Padrões da IAP depende fortemente das pessoas recrutadas para executar suas funções no Ministério Público de modo eficaz e justo. Espera-se que o Ministério Público tenha sistemas, processos e critérios para garantir que apenas as pessoas adequadamente qualificadas sejam elegíveis para ser nomeadas como membros. Processos de recrutamento cuidadosos, elaborados e transparentes, avaliações constantes e treinamento dos membros do Ministério Público durante a carreira ajudarão a garantir que os objetivos dos *Padrões da IAP* e das *Orientações* sejam alcançados e perpetuados em todo o Ministério Público. Estados diferentes terão métodos de recrutamento diferentes, dependendo de como o Ministério Público foi estruturado e de fatores como o modo como a formação jurídica seja ministrada no Estado, as qualificações e padrões necessários para atuar na área e se tornar membro do Ministério Público e a força do órgão que administra a profissão. Muitos Estados tomaram medidas para estabelecer protocolos bem definidos para nomeação e monitoramento dos membros do Ministério Público, resultando em maior transparência e confiança do órgão aos olhos do público.

O Conselho da Europa também preparou recomendações de recrutamento, promoção e avaliação<sup>65</sup> que complementam os da IAP e das Nações Unidas, e reitera-se que

tanto a independência externa como a interna dos membros do Ministério Público podem ser garantidas por meio de normas relacionadas com a nomeação e demissão dos membros do Ministério Público, com a administração da carreira e da vinculação ao cargo e de normas relacionadas com a disciplina e remoção dos membros do Ministério Público.<sup>66</sup>

#### 4.1. Seleção

Como mencionado na seção anterior, a escolha dos membros do Ministério Público é função importante e deve ser orientada por procedimentos justos e imparciais para recrutamento, promoção e transferência. O processo de seleção

<sup>65</sup> Conselho da Europa, Recomendação Rec 19 (2000) sobre o papel do membro do Ministério Público, ponto 5.

<sup>66</sup> Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Especialização anticorrupção dos membros do Ministério Público em países europeus selecionados*.



varia de Estado para Estado,<sup>67</sup> mas a natureza do processo de seleção não é tão importante quanto a maneira como ele é conduzido. Importante na seleção é que os membros do Ministério Público sejam avaliados adequadamente para garantir a participação de candidatos que possuam os requisitos de integridade e capacidade jurídica para iniciar processos<sup>68</sup> e que o processo de seleção seja conduzido com justiça, imparcialidade e transparência. Alguns métodos de seleção são um exame nacional competitivo,<sup>69</sup> programas voltados para jovens graduados em direito, um processo de entrevista multifacetado<sup>70</sup> e exame e nomeação por parte do governo.<sup>71, 72</sup> O Ministério Público deve garantir que seu processo de seleção não exclua pessoas devido a preconceito contra um grupo e deve garantir que medidas, incluindo proteção legislativa, sejam adotadas para proibir qualquer desigualdade nas oportunidades de trabalho no Ministério Público.<sup>73</sup> Dar atenção rigorosa às *Orientações e aos Padrões da IAP* quanto às práticas de recrutamento e promoção também tem o benefício de garantir que a corrupção na forma de favoritismo no recrutamento ou promoção não entre no Ministério Público, com consequências de impacto negativo na eficácia operacional e perda subsequente da confiança pública. Devem-se adotar medidas para evitar que considerações políticas sejam um fator na designação na carreira de membro do Ministério Público.

#### 4.2. Treinamento

##### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

##### 2. Os Estados devem garantir que:

(b) Os membros do Ministério Público tenham educação e treinamento apropriados e estejam cientes dos ideais e deveres éticos de seu cargo, das proteções constitucionais e legais para os direitos do suspeito e da vítima e dos direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidas pelas leis nacionais e internacionais.

67 E/CN.15/2011/8, §§ 50-54.

68 Vide, por exemplo, a referência à Jordânia no relatório do Secretário-Geral (E/CN.15/2011/8, §52): Na Jordânia, as condições de designação foram regulamentadas pela Lei do Ministério Público e baseadas na competência, qualificações e experiência.

69 Vide, por exemplo, a situação na Bósnia e Herzegovina (E/CN.15/2011/8, § 52).

70 Informação sobre o programa voltado para jovens graduados em Direito nos Estados Unidos está disponível no site <[www.justice.gov/careers/legal/entry.html](http://www.justice.gov/careers/legal/entry.html)>.

71 Em muitos Estados com tradição de Civil Law, alunos demonstram o desejo de entrar na carreira de magistrado cedo na sua formação jurídica e, depois da graduação, assumir cargo no Ministério Público.

72 Um exemplo das expectativas básicas e fundamentais que os Ministérios Públicos exigem de seus membros pode ser encontrado no código de ética contido nas *Orientações para Procuradores da Irlanda*, cap. 3, em que os seguintes assuntos são discutidos: objetivo e escopo do código, independência, responsabilidade, integridade e competência.

73 Vide, por exemplo, o § 8 da Lei da Autoridade Nacional de Perseguição da África do Sul (n.º 32 de 1998), sobre a necessidade de a autoridade do Ministério Público ser representativa: "A necessidade de a autoridade do Ministério Público refletir amplamente a composição racial e de gênero da África do Sul deve ser considerada quando membros do Ministério Público sejam designados". Na França, treinamento específico e subsídios são disponibilizadas aos candidatos ao Ministério Público que estejam em grupos em desvantagem.



## **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

### **1. Conduta profissional**

Os membros do Ministério Público devem: [...]

(d) Manter-se bem informados e a par de mudanças jurídicas relevantes [...]

### **6. Capacitação**

Para garantir que os membros do Ministério Público possam executar suas responsabilidades profissionais de modo independente e de acordo com estes padrões, eles devem ser protegidos contra ação arbitrária por parte dos governos. Em geral, devem ter o direito de:

(h) [...] promover seu treinamento profissional [...]

Os membros do Ministério Público têm grande responsabilidade, e a sociedade espera muito deles.<sup>74</sup> Os tribunais esperam que estes demonstrem alto nível de conhecimento legal e ética bem definida; a sociedade em geral espera que os membros do Ministério Público sejam sensíveis às suas necessidades, em especial no caso de vítimas de crimes; investigadores esperam e precisam de orientação jurídica adequada ou de supervisão em investigações cada vez mais complexas; e os peritos esperam que a prova seja considerada com cuidado, que a lei seja aplicada corretamente e que onde a discricionariedade possa ser usada, que isso seja feito de modo justo e imparcial.<sup>75</sup>

Nenhuma das competências mencionadas pode ser obtida facilmente, mas nenhuma delas pode ser ignorada por um Ministério Público que esteja comprometido com a excelência.<sup>76</sup> O treinamento dessas habilidades é empenho de uma vida toda, exigindo compromisso da administração em fornecer treinamento e esforço dos membros do Ministério Público em se avaliar de acordo com isso e, em muitos casos, de providenciar isso.<sup>77</sup> A crescente complexidade dos crimes exigiu o desenvolvimento de novas

<sup>74</sup> O relatório do Relator Especial sobre a independência dos juizes e advogados diz que treinamento é vital para manter um Ministério Público competente e capacitado com a confiança e capacidade de atuar de modo autônomo com o apoio e confiança do público (A/HRC/20/19, § 89).

<sup>75</sup> Canadá, *Manual do Ministério Público do Canadá*, cap. 2.2.

<sup>76</sup> Na sua Recomendação Rec(2000)19, § 7, o Conselho da Europa determina que o treinamento é um direito e um dever de todos os membros do Ministério Público, tanto antes da sua nomeação quanto depois, de forma permanente.

<sup>77</sup> Exemplos de instalações de treinamento dedicadas aos membros do Ministério Público são o Centro de Treinamento Nacional de Advocacia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, o Instituto de Justiça coreano e a Academia da Procuradoria-Geral da Federação Russa.

habilidades nos Ministérios Públicos, com o conhecimento jurídico e pericial especializado sendo um dos componentes importantes do regime de treinamento do Ministério Público.<sup>78</sup> O treinamento deve começar na fase de iniciação<sup>79</sup> e continuar durante toda a carreira do membro,<sup>80</sup> permitindo que assuma casos mais complexos e que sua carreira avance. Esse tipo de treinamento também deve ser encarado como investimento pelo Ministério Público, e fundos apropriados devem ser alocados para fornecer treinamento à equipe.

Deve-se dar treinamento avançado aos membros do Ministério Público em assuntos como crime transnacional, crime organizado, crime cibernético, lavagem de bens, cooperação internacional em assuntos criminais, prova pericial, como análise de DNA, e como lidar com vítimas e testemunhas vulneráveis.

A eficácia do Ministério Público não exige apenas conhecimento do direito penal e questões periciais. Como organização, um Ministério Público é responsável pela criação e manutenção de *ethos* de profissionalismo, integridade e justiça, que são a base de tudo o que é feito no cargo. A Recomendação do Conselho da Europa Rec (2000)19 identifica “cinco áreas centrais” relacionadas com esses aspectos da prática do Ministério Público: (a) os princípios e deveres éticos do cargo; (b) a proteção constitucional e legal de suspeitos, vítimas e testemunhas; (c) os direitos humanos e liberdades estabelecidos pela Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, em especial, os direitos estabelecidos nos arts. 5 e 6 da Convenção; (d) os princípios e práticas da organização do trabalho, administração e recursos humanos em um contexto judicial;<sup>81</sup> e (e) os instrumentos e materiais que contribuem para a consistência nas suas atividades.<sup>82</sup>

---

78 O relatório do Relator Especial observa: “Nesse sentido, a especialização constitui aspecto importante do treinamento dos membros do Ministério Público, que também devem receber os recursos humanos e técnicos adequados para investigar crimes de forma adequada, quando tiverem competência para fazer isso”. (A/HRC/20/19, § 90)

79 Vide, por exemplo, a metodologia da República da Coreia para formação dos membros do Ministério Público mediante um ano de treinamento depois de se tornarem membros, o que é estendido posteriormente por formação contínua por toda a carreira do procurador.

80 E/CN.15/2011/8, § 53.

81 O termo “judicial” é usado aqui no texto original para abranger o Ministério Público, devido à ligação entre este e o Judiciário em diversos países, nos quais o Ministério Público integra o segundo. Mesmo raciocínio se aplica às referências ao Ministério Público como autoridade judiciária. Na Itália e na França, por exemplo, os membros do Ministério Público são tradicionalmente identificados como uma magistratura. (Nota do revisor técnico)

82 Conselho da Europa, Recomendação Rec(2000)19, § 7.

### 4.3. Administração da carreira

#### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

7. A promoção dos membros do Ministério Público, onde tal sistema exista, deve ser baseada em fatores objetivos, particularmente, qualificações profissionais, habilidades, integridade e experiência, o que deve ser decidido de acordo com procedimentos justos e imparciais.

#### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

##### **CAPACITAÇÃO**

6. Para garantir que os membros do Ministério Público possam executar suas responsabilidades profissionais de modo independente e de acordo com estes padrões, eles devem ser protegidos contra ação arbitrária por parte dos governos. Em geral, devem ter o direito de

(e) ser recrutados e promovidos com base em fatores objetivos, particularmente, qualificações profissionais, habilidades, integridade, desempenho e experiência, o que deve ser decidido de acordo com procedimentos justos e imparciais;

A transparência e justiça do processo de recrutamento dos membros do Ministério Público também deve ser espelhada no avanço de sua carreira. As nomeações e promoções devem basear-se em fatores objetivos e ter remuneração proporcional a suas capacidades e experiência. Novamente, isso protege a independência do Ministério Público por evitar influências externas, como ofertas de dinheiro, ou influências internas, como ofertas de promoção que tenham por objetivo influenciar a decisão de um membro. As promoções não devem ser feitas por políticos ou pessoas nomeadas por políticos e não devem sofrer influência política.

A perseguição penal abrange um grande conjunto de casos e responsabilidades. O Ministério Público deve tentar propiciar trabalho que desafie os membros e que seja proporcional à sua experiência, ao mesmo tempo não permitindo que estes lidem com um número repetitivo de casos emocionalmente exaustivos, o que pode fazer que problemas profissionais e pessoais duradouros afetem não apenas o membro, mas também seus colegas e família.

## 5. Deveres e direitos básicos dos membros do Ministério Público

O papel e a condição de um membro do Ministério Público não impõem obrigações apenas àqueles que desempenham essa função no órgão ou no Judiciário. Elas se estendem a outros campos profissionais e às suas vidas fora do órgão. Esta seção aborda o que os Ministérios Públicos devem esperar dos membros e o que estes devem esperar do Ministério Público.

### 5.1. Deveres dos membros do Ministério Público

#### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

3. Os membros do Ministério Público, como agentes essenciais da administração da justiça, devem sempre manter a honra e a dignidade de sua profissão.

#### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

##### Conduta profissional

1. Os membros do Ministério Público devem:

- (a) Sempre manter a honra e dignidade de sua profissão;
- (b) Sempre agir profissionalmente, de acordo com a lei, regras e ética de sua profissão;
- (c) Sempre exercer os mais altos padrões de integridade e cuidado;
- (d) Manter-se bem informados e a par de mudanças jurídicas relevantes;
- (e) Ser coerentes, independentes e imparciais;
- (f) Sempre proteger o direito da pessoa acusada a julgamento justo e, em particular, garantir que prova favorável a ela seja revelada de acordo com a lei ou com as exigências de um julgamento justo;
- (g) Sempre servir ao interesse público e protegê-lo;
- (h) Respeitar, proteger e apoiar o conceito universal da dignidade humana e dos direitos humanos.

3. Imparcialidade

Os membros do Ministério Público devem exercer suas funções sem medo, favorecimento ou preconceito. Em especial, eles devem:

- (a) Exercer suas funções sem parcialidade;
- (b) Ser indiferentes aos interesses individuais ou setoriais e às pressões do público ou da mídia, e devem levar apenas o interesse público em consideração;
- (c) Agir com objetividade;
- (d) Ter consideração por todas as circunstâncias relevantes, independentemente de elas serem vantajosas ou não para o suspeito;
- (e) Agir de acordo com a lei ou exigências locais para um julgamento justo, procurando garantir que todas as investigações necessárias e razoáveis tenham sido feitas e que os resultados tenham sido revelados, independentemente de apontarem para culpa ou inocência do suspeito;
- (f) Sempre buscar a verdade e auxiliar o Judiciário a obtê-la e a fazer justiça entre a comunidade, a vítima e o acusado de acordo com a lei e os ditames de justiça.

#### *(a) Deveres relacionados à vida privada*

Os membros do Ministério Público devem ter o direito de levar suas vidas privadas conforme acharem apropriado, mas devem fazer isso dentro dos limites da lei e dentro das restrições peculiares à sua profissão. A independência, que é tão importante para os membros do Ministério Público para realizar suas obrigações de forma eficaz, estabelece alguns limites sobre atividades que poderiam comprometer a independência do seu cargo: atividades como ter outros empregos, o que poderia resultar em conflito de interesse; concorrer a cargo político ao mesmo tempo em que trabalhe como membro; ligar-se a criminosos conhecidos ou frequentar locais onde criminosos possam ser encontrados, ou ainda, empenhar-se em atividades que poderiam prejudicar a reputação do cargo do Ministério Público são pontos com os quais o Ministério Público talvez tenha de lidar com seus membros.<sup>83</sup> Esse talvez seja o caso mais visto, pois a era digital permite que qualquer um, em qualquer lugar, tire fotografias ou grave vídeos e os dissemine pelo mundo todo apertando apenas um botão. Isso tem potencial de influenciar a vida privada de qualquer pessoa, incluindo os membros do Ministério Público.

83

Vide, por exemplo, a política sobre empregos externos encontrada no Código de Conduta do Ministério Público do Canadá.

Além disso, os membros do Ministério Público não devem permitir que seus interesses pessoais ou financeiros nem que suas relações familiares, sociais ou de outra natureza influenciem sua conduta de modo indevido. Um membro do Ministério Público não deve participar de um caso em que ele, um membro da sua família ou um parceiro de negócios tenham interesse ou qualquer ligação pessoal, privada ou financeira. Seria comportamento inaceitável para um membro do Ministério Público aceitar presentes, prêmios, benefícios, incentivos ou hospitalidade de terceiros ou realizar alguma tarefa que pudesse comprometer sua integridade, a justiça e a imparcialidade, utilizando a condição do cargo de membro do Ministério Público para obter vantagem pessoal.<sup>84</sup> Em alguns Estados, os membros do Ministério Público devem declarar seus bens e todas as fontes de renda a seu empregador como meio de evitar corrupção. Isso pode servir de valiosa proteção contra a corrupção, além de tender a chamar a atenção do membro do Ministério Público para qualquer possível conflito de interesse. A administração deve garantir que procedimentos estejam estabelecidos para orientar os membros do Ministério Público que procurem orientação quanto a possíveis conflitos de interesse.

#### *(b) Deveres relacionados à vida profissional*

Um membro do Ministério Público deve sempre se guiar pela lei e recorrer a ela ao tomar decisões, como a de prosseguir com um caso ou não. Outras considerações, como se o fato de instaurar um processo melhorará as perspectivas de emprego do membro, granjear favor de algum grupo político ou qualquer ação que possa resultar em reação negativa da mídia ou da comunidade, devem ser evitadas e o membro do Ministério Público deve sempre se proteger contra elas.

Os membros do Ministério Público também devem se abster de toda conduta de discriminação baseada em gênero, etnia ou origem nacional, cor, idioma, religião, opinião política ou outra, origem social ou classe, afiliação social ou política, atividades lícitas, crenças, propriedade, parentesco, saúde, deficiência ou qualquer outra característica pessoal de qualquer indivíduo ou que leve em consideração os sentimentos pessoais ou crenças.

As pressões e o estresse da atuação em juízo não devem diminuir os padrões básicos da conduta profissional. Os membros do Ministério Público devem executar suas funções com os órgãos judiciais, com a polícia e com outras autoridades, bem como com outros membros da profissão, com respeito e cortesia.

Muito do que é colhido durante uma investigação criminal é de natureza delicada, envolvendo os detalhes mais íntimos da vida de uma pessoa, e toda essa

<sup>84</sup> Vide também: Conselho da Europa, Grupo de Estados contra Corrupção, *Quarta Rodada de Avaliação, "Prevenção contra a Corrupção no que se refere aos Membros do Parlamento, Juízes e Procuradores"*, relatório de avaliação: Holanda (Estrasburgo, 2013), p. 34.

informação será registrada nos autos do processo. Os membros do Ministério Público devem preservar o sigilo profissional, que está sujeito a exigências de revelação de acordo com prática profissional adequada, e não devem usar nenhuma informação à qual tiveram acesso em sua função para promover injustificadamente seus interesses privados ou os de outros.

Em todos os Estados, os membros do Ministério Público agem para representar uma parte do processo penal (a pessoa, o Estado ou a Coroa) diante do Poder Judiciário. Como resultado dessa interação, é essencial que os membros do Ministério Público mantenham e demonstrem distanciamento profissional do Poder Judiciário e de outros profissionais relacionados às suas atividades diárias.

Socialização<sup>85</sup> entre as partes do sistema de justiça penal e entre as carreiras jurídicas é esperada e apropriada, mas qualquer situação que possa resultar em ideia razoável de proximidade entre qualquer agente público e ações ilegais deve ser evitada. Por exemplo, um membro do Ministério Público que encontre um juiz regularmente em relações sociais em um pequeno grupo social deve considerar se o público poderia concluir que eles discutem seus casos nessas situações. Os membros do Ministério Público devem considerar se o público pode desconfiar que tal relacionamento terá algum impacto sobre as decisões do juiz ou se ficaria mais confiante de que as decisões judiciais serão imparciais, se o juiz recusar-se a participar de casos que lhe sejam apresentados por esse membro do Ministério Público ou ainda, se o membro do Ministério Público se retirar de casos distribuídos a esse juiz.

Às vezes, quando o membro do Ministério Público é encarregado de um procedimento perante uma autoridade, deve tomar cuidado especial e ser prudente quanto a comentários, gestos e expressões em relação à autoridade que presida um processo de conhecimento desse membro. Pode haver necessidade de revelar a outras partes acerca de algum relacionamento próximo entre o juiz e o membro do Ministério Público. Um exemplo pode ser o caso em que os advogados A e B tiveram uma relação pessoal no passado: o advogado A agora é membro do Ministério Público e o advogado B se tornou juiz. O membro do Ministério Público A agora deve cuidar de um caso apresentado diante do juiz B. A natureza da antiga relação pode fazer o membro A declinar de atuar e entregar o caso a outro membro. Se o membro A decidir que não há nada que poderia impedir que atue perante o juiz B, ele ainda deverá revelar esse antigo relacionamento ao representante da defesa.

---

85 Vide, por exemplo, França, Conseil supérieur de la Magistrature, Compêndio dos Deveres Éticos do Judiciário (Paris, 2010), seção A, a.17: "Apesar do fato de que pertencem ao mesmo órgão judiciário e executam suas funções no mesmo lugar, os juizes e os procuradores devem manter e demonstrar publicamente sua independência mútua". Disponível em: <[www.conseil-superieur-magistrature.fr](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr)>.

Tratando-se de autoridades judiciárias, é aceitável que haja interações sociais entre os representantes da defesa em ambientes apropriados. Novamente, porém, deve-se tomar cuidado para não se criar ou permitir que se crie uma relação sem princípios entre as partes. De modo similar, qualquer relacionamento deve ser revelado. Por exemplo, se um promotor casado com uma advogada de defesa descobre que ela esteve envolvida na preparação da defesa de um caso que a ele foi distribuído, o membro do Ministério Público pode recusar-se a trabalhar nesse caso e atribuí-lo a outra pessoa. Se o membro do Ministério Público não sentir que precisa recusá-lo, ele pode revelar ao representante do acusado e ao juízo o fato de que sua esposa se envolveu na preparação da defesa.

## *5.2. Direitos dos membros do Ministério Público*

### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

4. Os Estados devem garantir que os membros do Ministério Público cumpram suas funções sem intimidação, obstáculos, assédio, interferência indevida ou exposição injustificada a responsabilidade civil, penal ou outra.

5. Os membros do Ministério Público e suas famílias devem ser protegidos fisicamente pelas autoridades quando sua segurança pessoal for ameaçada por causa do desempenho das funções.

8. Os membros do Ministério Público, como outros cidadãos, têm os direitos de liberdade de expressão, crença, associação e de reunião. Em especial, têm o direito de participar de discussões públicas de assuntos relacionados com o direito, a administração da justiça e com a promoção e proteção dos direitos humanos, e de associar-se ou formar organizações locais, nacionais ou internacionais e de comparecer às suas reuniões, sem sofrer desvantagem profissional por causa da sua ação legal ou por causa da sua afiliação a organização legítima. Ao exercer esses direitos, os membros do Ministério Público devem sempre se comportar de acordo com a lei e com os padrões e ética reconhecidos da sua profissão.

9. Os membros do Ministério Público devem ser livres para formar ou unir-se a associações profissionais ou a outras organizações para representar seus interesses, para promover seu treinamento profissional e para proteger sua condição.

### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

#### **6. Capacitação**



Para garantir que os membros do Ministério Público possam executar suas responsabilidades profissionais de modo independente e de acordo com estes padrões, eles devem ser protegidos contra ação arbitrária por parte dos governos. Em geral, devem ter o direito de

(a) Exercer suas funções profissionais sem intimidação, obstáculos, assédio, interferência indevida ou exposição injustificada a responsabilidade civil, penal ou outra;

(b) Com suas famílias, de ser protegidos fisicamente pelas autoridades quando sua segurança pessoal for ameaçada por causa do bom desempenho das funções;

(c) Ter condições razoáveis de trabalho e remuneração adequada, proporcional ao papel crucial exercido por eles e de não ter sua remuneração ou outros benefícios diminuídos arbitrariamente;

(d) Ter cargos vitalícios razoáveis e regulamentados, previdência e idade de aposentadoria sujeitos às condições de contratação ou eleição em casos específicos;

(e) Ser recrutados e promovidos com base em fatores objetivos, particularmente, qualificações profissionais, habilidades, integridade, desempenho e experiência, o que deve ser decidido de acordo com procedimentos justos e imparciais;

(f) Julgamentos céleres e justos, baseados na lei ou em regulamentos, quando medidas disciplinares forem necessárias por parte de requerentes que aleguem ações fora dos padrões profissionais adequados;

(g) Avaliações objetivas e decisões em julgamentos disciplinares;

(h) Formar e filiar-se a associações profissionais ou outras organizações para representar seus interesses, promover seu treinamento profissional e para proteger sua condição; e

(i) Não obedecer a ordens ilegais nem a ordem contrária aos padrões ou à ética profissionais.

A natureza do trabalho dos membros do Ministério Público pode fazer que entrem em contato com indivíduos ou elementos que recorram à intimidação ou à violência para atingir seus objetivos. De tempos em tempos, isso pode significar que os membros do Ministério Público e suas famílias estejam sob

ameaça direta daqueles que desejam impedir a administração da justiça.

Os membros do Ministério Público devem exercer suas funções sabendo que sua segurança pessoal e a de seus familiares é preocupação do órgão. Devem-se estabelecer protocolos e medidas que orientem o Ministério Público e os membros em assuntos como realizar avaliações de ameaças, informar ameaças ou outros incidentes de intimidação, acordos com as forças policiais para fornecer proteção nos órgãos judiciários, no local de trabalho dos membros do Ministério Público e, em circunstâncias excepcionais, proteção pessoal para eles e seus familiares. Orientações desse tipo, encontradas na *Declaração dos Padrões Mínimos Referentes à Segurança e Proteção dos Membros do Ministério Público e seus Familiares* elaborada pela IAP, podem auxiliar muito os Ministérios Públicos e membros a definir o que constitui um ambiente seguro de trabalho e o que os Ministérios Públicos podem fazer para garantir a existência de um ambiente seguro de trabalho para sua equipe e que mantenham protegidos seus familiares.

Organizações como a IAP, a Associação Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados Unidos, a Associação dos Profissionais Jurídicos do Canadá, a Associação Australiana dos Procuradores da Coroa, a Sociedade dos Advogados do Estado da África do Sul, a Associação Ucrâniana dos Procuradores, a Associação Austríaca dos Procuradores, a Associação Húngara dos Procuradores (um dos membros fundadores da IAP), a Associação dos Procuradores do Pacífico, associações dos membros do Ministério Público no Brasil e os Juizes Europeus para Democracia e Liberdade (Medel) são exemplos de grupos dedicados aos direitos dos membros do Ministério Público nacional e internacionalmente e que também promovem os interesses profissionais dos membros do Ministério Público.<sup>86</sup> Estes devem ser encorajados a criar ou a unir-se a associações nacionais, regionais ou internacionais desse tipo, visto que o apoio e conhecimento que podem ser obtidos pela união dos esforços dos membros do Ministério Público em benefício deles mesmos pode beneficiar muito a todos os envolvidos.<sup>87</sup> As *Orientações* e os *Padrões da IAP* aprovam especificamente a criação de tais associações.

## 6. Responsabilidade e disciplina dos membros do Ministério Público

Há ocasiões em que as decisões tomadas pelos membros do Ministério Público são vistas por alguns como injustas e impopulares. O exercício dessa discricionariedade deve sempre ser realizado de modo independente, sem

---

86 Vide nota 75. (Nota do revisor técnico)

87 Vide IAP, *Padrões de Responsabilidade Profissional*, primeiro parágrafo preambular: “Tendo em vista que os objetivos da Associação Internacional de Procuradores são estabelecidos no art. 2.3 de seu estatuto e incluem persecução penal justa, efetiva, imparcial e eficiente e a promoção de altos padrões e princípios na administração da justiça penal”.

medo de retaliação pessoal ou financeira.<sup>88</sup> Para garantir que os membros do Ministério Público mantenham sua independência e não sejam desviados ou intimidados por ameaça de responsabilidade, devem-se estabelecer orientações para esclarecer o que pode constituir um comportamento digno de sanção ou proteção. O regime disciplinar é componente importante na regulação da conduta do membro do Ministério Público, mas não deve ser usado para sancioná-lo por motivos arbitrários ou infundados. O sistema disciplinar deve ser claro e transparente, com regras bem definidas.

### *6.1. Responsabilidade dos membros do Ministério Público por conduta não profissional ou mau comportamento profissional*

Apesar das cuidadosas práticas de acompanhamento e seleção, pode-se descobrir que certo membro do Ministério Público não é a pessoa adequada para executar as funções do órgão por conduta profissional insatisfatória ou mau comportamento profissional.

Em muitas partes do mundo, as definições ou orientações do que constitui conduta não profissional ou mau comportamento profissional podem ser encontradas na legislação que rege o Ministério Público, nos códigos de ética do Poder Judiciário, dos escritórios de advogados ou das associações de advogados ou de outras associações profissionais que orientem a profissão de modo geral ou ainda, em jurisprudência que estabeleça testes para persecuções maliciosas ou negligentes.

### *6.2. Instrumentos de supervisão*

A independência do Ministério Público é desejável para um processo viável e transparente. Como mencionado, com a independência vem o dever de prestar contas ao Legislativo e ao público, com o objetivo de garantir que as responsabilidades do Ministério Público sejam realizadas de modo apropriado, de acordo com a lei, e administradas de modo eficiente e justo, com a devida consideração aos requisitos orçamentários. Para garantir que a missão do Ministério Público seja realizada e administrada de modo eficaz, muitos Estados têm protocolos ou agências internas e/ou externas para rever as decisões e a administração de seus Ministérios Públicos. Alguns desses protocolos, como comparecer perante comitês parlamentares para falar sobre preocupações específicas dos legisladores, são mencionados acima. Outro método utilizado pelos Ministérios Públicos de vários Estados é a criação de unidades de supervisão independentes,<sup>89</sup> procedimentos de auditoria de processos e

<sup>88</sup> Vide as *Orientações sobre o Papel dos Procuradores*, § 4, e os *Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional*, item 6.

<sup>89</sup> Vide o Comitê de Auditoria e Risco do Ministério Público da Coroa do Reino Unido, que é presidido por um membro não executivo da diretoria. O Comitê, em benefício da Diretoria do Ministério Público da Coroa, supervisiona o risco, o controle e a governança do Ministério Público, garantindo que o sistema de controle interno seja adequado para propiciar conformidade jurídica,

atividade administrativa, protocolos de administração de riscos jurídicos, serviços de inspeção de processos (como no Reino Unido) e comparecimento perante comissões de inquérito.<sup>90</sup> Os instrumentos de supervisão podem ser componente útil para um Ministério Público, em especial nas suas funções de auditoria e administração de riscos jurídicos, uma vez que permitem forma proativa de identificar práticas e procedimentos de um Ministério Público que sejam potencialmente inadequados, do ponto de vista jurídico ou operacional, e de resolvê-los antes de se tornarem problemáticos.

### 6.3. *Procedimentos disciplinares*

#### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

##### PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

21. As infrações disciplinares dos membros do Ministério Público devem ser baseadas na lei ou em regulamentos. Reclamações contra membros do Ministério Público que aleguem que tenham agido de maneira claramente classificada como fora de seus padrões profissionais devem ser processadas prontamente e com justiça de acordo com procedimentos apropriados. Os membros do Ministério Público devem ter direito a julgamento justo. A decisão deve estar sujeita a revisão independente.

22. Os procedimentos disciplinares contra membros do Ministério Público deverão garantir avaliação e decisão objetivas. Eles serão determinados de acordo com a lei, com o código de conduta profissional e com outros padrões e ética estabelecidos à luz das Orientações atuais.

#### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

6. Em geral, eles [os membros do Ministério Público] devem ter o direito a: [...]

(f) Julgamentos céleres e justos, baseados na lei ou em regulamentos, quando medidas disciplinares sejam necessárias por parte de requerentes que aleguem ações fora dos padrões profissionais adequados;

(g) Avaliações objetivas e decisões em julgamentos disciplinares;

probidade financeira e bom uso do dinheiro. O Comitê revê e monitora os processos de administração de risco do Ministério Público da Coroa e os sistemas para garantir obediência aos requisitos de relatórios regulatórios e financeiros. Ele também administra um programa de auditoria interna. Um atalho para os termos de referência do Comitê e da Diretoria do Ministério Público da Coroa está disponível em: <[www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)>.

90 Canadá, Departamento de Justiça, o *Relatório sobre a Prevenção de Falhas da Justiça* (Ottawa, Grupo de Trabalho do Comitê dos Chefes de Persecução Federais/Provinciais/Territoriais, 2004) resume o trabalho de várias Comissões Canadenses de Inquérito que examinam a administração da justiça no Canadá e observa como as recomendações das Comissões mudaram o sistema de justiça penal, incluindo as práticas dos Ministérios Públicos.

Como advogados e juizes, os membros do Ministério Público devem ser responsáveis pelo modo como executam seus deveres e funções:<sup>91</sup> “Para manter a confiança pública no sistema de persecução, os membros do Ministério Público devem ser diretamente ou indiretamente responsáveis perante o público”.<sup>92</sup> Tanto as *Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público quanto os Padrões da IAP* falam sobre a necessidade de clareza e justiça nos procedimentos disciplinares contra os membros do Ministério Público. Os membros sujeitos a julgamentos disciplinares devem estar cientes das alegações de sua má conduta, e isso lhes deve ser comunicado de modo claro e eficaz. Se um membro do Ministério Público for julgado culpado por mau comportamento profissional, as sanções impostas devem ser proporcionais à gravidade da infração cometida e baseadas na lei.<sup>93</sup> A decisão de um julgamento disciplinar também deve estar sujeita a recurso, caso alguma parte ache isso apropriado.

Um exemplo de processo disciplinar em um Ministério Público que abrange todo o espectro de má conduta e sanções concomitantes que podem ser impostas pode ser encontrado nos Países Baixos.

Na Prevenção contra a Corrupção no que se refere aos Membros do Parlamento, Juizes e Membros do Ministério Público: Relatório de Avaliação dos Países Baixos (2013), a política dos Países Baixos sobre a disciplina e possível ação penal contra os membros do Ministério Público é resumida nos parágrafos 182-184:

182. Qualquer relatório sobre uma suspeita violação da integridade deve ser processado de acordo com a Instrução sobre como Lidar com Violações da Integridade, também aprovada em 22 de maio de 2012 pelo Conselho de Procuradores-Gerais. Um relatório inicia uma investigação de integridade, que geralmente consiste de várias fases: uma investigação preliminar, uma investigação disciplinar referente aos fatos e – se as autoridades decidirem que há motivos de suspeita de falha no desempenho da função – um processo disciplinar. No fim desse processo, durante o qual a pessoa em questão pode apresentar alegações, as autoridades decidirão se uma sanção disciplinar é justificada. Dependendo da natureza dessa medida, a autoridade competente para impor tal sanção será o procurador-chefe do distrito, o Conselho de Procuradores-Gerais – por maioria de votos – ou a Coroa.

183. As sanções disciplinares aplicáveis às violações de integridade são as seguintes (art. 34b, Lei sobre a Organização do Poder Judiciário):

91 A/HRC/20/19, § 86.

92 Ibid.

93 Ibid.

- Carta de advertência.
- Redução de licença.
- Tarefas especiais em dias incomuns.
- Multa (máximo de € 22).
- Dedução (parcial) de remuneração.
- Redução do nível de remuneração.
- Recusa de aumento salarial anual.
- Transferência para outro distrito.
- Suspensão com ou sem pagamento.
- Demissão.

184. Se houver suspeita de infração penal cometida por um membro do Ministério Público, seja na realização de suas funções ou na esfera privada, isso deve ser sempre relatado ao procurador nacional de assuntos internos.<sup>94</sup> O Comitê de Coordenação do Departamento de Investigações Internas da Polícia Nacional decidirá que departamento realizará a investigação. O processo e julgamento das autoridades judiciárias<sup>95</sup> serão realizados de acordo com o Código de Processo Penal, o mesmo aplicável a todos os cidadãos. Contudo, uma autoridade judiciária nunca será processada e julgada no próprio tribunal perante o qual atue, uma vez que o Ministério Público, em tais casos, requer à Corte Suprema a designação de outro tribunal equivalente para julgar o caso [...]. Os membros do Ministério Público não têm nenhum tipo de imunidade.

---

94 A função equivale, no Brasil, à de corregedor-geral do Ministério Público. (Nota do revisor técnico)

95 Vide nota 105. (Nota do revisor técnico)



# Parte II. O papel dos membros do Ministério Público nos processos criminais

## Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público

11. Os membros do Ministério Público devem exercer papel ativo nos processos penais, incluindo a instauração de processo e, quando autorizado por lei ou consistente com a prática local, na investigação criminal, a supervisão quanto à legalidade dessas investigações, a supervisão da execução das decisões judiciais e o exercício de outras funções como representantes do interesse público.

12. Os membros do Ministério Público devem, de acordo com a lei, executar suas funções de modo justo, consistente e célere, e respeitar e proteger a dignidade humana, bem como apoiar os direitos humanos, contribuindo, assim, para garantir o devido processo e o bom funcionamento do sistema de justiça penal.

## Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público

### 4. Papel nos procedimentos penais

4.1 Os membros do Ministério Público devem executar suas funções de modo justo, consistente e célere.

4.2 Os membros do Ministério Público devem ter papel ativo nos procedimentos penais de acordo com o seguinte:

(a) Onde autorizado por lei ou pela prática a participar da investigação criminal ou exercer autoridade sobre a polícia ou sobre outros investigadores, devem atuar de modo objetivo, imparcial e profissional;

(b) Ao supervisionar a investigação criminal, devem garantir que os serviços de investigação respeitem os preceitos legais e os direitos humanos fundamentais;

(c) Quando se manifestarem juridicamente, eles devem tomar o cuidado de permanecer imparciais e objetivos;

(d) Na instauração de processos criminais, devem atuar apenas quando o caso for bem fundamentado em prova razoavelmente considerada confiável e admissível, e não darão continuidade a processo na ausência de tal prova;



(e) Em todo o curso da ação penal, o caso será processado com firmeza e justiça e não além do que for indicado pela prova;

(f) Quando, de acordo com a lei e a prática locais, exercerem função de supervisão quanto à execução das decisões judiciais ou realizarem outras funções não relacionadas com a persecução, sempre atuando em prol do interesse público.

O Ministério Público deve tomar o cuidado de garantir que todos os seus membros respeitem e guardem a independência do Poder Judiciário.<sup>1</sup> <sup>2</sup> Os membros do Ministério Público exercem considerável influência sobre o início de uma investigação, sobre a investigação em si, sobre a decisão de processar indivíduos acusados, bem como sobre o resultado da investigação e sobre o resultado dessa ação penal. As seções a seguir abordam os papéis e responsabilidades que os membros do Ministério Público têm nas várias fases de uma investigação e como eles se relacionam para garantir a administração eficaz da justiça.

Se um Ministério Público tiver poderes coercitivos, como o poder de autorizar busca e apreensão ou de ordenar prisão preventiva, essas devem ser ordenadas com cautela, visto que podem usurpar o papel do Judiciário de controlar esse tipo de medidas.<sup>3</sup> Ademais, a concentração de poderes coercitivos e investigativos pode impedir a independência e justiça das investigações e processos penais, afetando, dessa forma, o princípio da paridade de armas, que exige igualdade procedimental entre acusação e defesa. Os poderes coercitivos exercidos por um membro do Ministério Público devem sempre estar sujeitos ao direito efetivo de recorrer a um tribunal.<sup>4</sup>

1 Vide o Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção de Crime e Tratamento dos Delinquentes, Milão, 26 de agosto a 6 de setembro de 1985: relatório preparado pela Secretaria (publicação das Nações Unidas, Sales n.º E.86.IV.1), cap. I, seção D.2, anexo), que diz: “É dever de todas as instituições governamentais e outras de respeitar e observar a independência do Poder Judiciário”.

2 A/HRC/26/32/Add.1, §§68 e 130.

3 Vide, por exemplo, a supervisão de custódia policial longa por membros do Ministério Público limitada pela Corte Europeia dos Direitos Humanos. O membro do Ministério Público não pode ser a autoridade que revê prisões, de acordo com o art. 5, § 3, da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais: “A autoridade judiciária deve oferecer as garantias exigidas de independência do Poder Executivo e das partes, o que impede sua intervenção subsequente em nome da autoridade processante [...]” (Corte Europeia dos Direitos Humanos, Caso de Medvedyev e Outros v. França, Requerimento n.º 3394/03, §124). [A decisão refere-se a “autoridade judiciária” englobando os membros do Ministério Público. Vide nota 105. Nota do revisor técnico.]

4 Vide Voto n.º 12 (2009) do Conselho Consultivo dos Juizes Europeus e Voto n.º 4 (2009) do Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus sobre as relações entre juizes e membros do Ministério Público em uma sociedade democrática.

## 1. Papel na investigação criminal

Além da sua responsabilidade de preparar casos penais para processo, os membros do Ministério Público de cada país têm papéis importantes na investigação penal apesar das diferenças em princípios jurídicos básicos. Em alguns países, os membros do Ministério Público têm uma responsabilidade geral sobre a investigação, enquanto em outros têm papel limitado na realização da investigação.

Fonte: Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para Prevenção de Crime e Tratamento de Delinquentes, “Cooperação entre a polícia e os membros do Ministério Público” no Relatório Anual de 2001 e Série de Material de Recursos n.º 60, parte dois (“Produto do trabalho do 120º Seminário Internacional Sênior: “Administração eficaz da polícia e da persecução na justiça criminal”), p. 195.

Independentemente da relação e da extensão do envolvimento do Ministério Público na investigação de crime, seus membros “devem [...] garantir que a polícia ou outros investigadores respeitem os preceitos legais e os direitos humanos fundamentais”.<sup>5</sup> As funções realizadas pelos membros do Ministério Público durante a fase investigativa de um caso criminal podem diferir dependendo da tradição jurídica de cada Estado.<sup>6</sup> Na maioria dos sistemas de *Civil Law* e em alguns de *Common Law*, o membro do Ministério Público controla toda a investigação e orienta a polícia sobre o que se deve fazer na sua investigação e quais acusações serão formuladas contra o acusado.<sup>7</sup> O envolvimento dos membros do Ministério Público nas investigações varia dependendo do sistema jurídico e da complexidade e gravidade dos casos. Eles podem realizar a investigação e executar algumas medidas investigativas, como inquirições ou buscas. Eles podem ter controle sobre os investigadores, quer diretamente, quando estes sejam designados pela procuradoria, quer indiretamente. Por exemplo, os membros do Ministério Público podem ser consultados sobre o desempenho de uma unidade de investigação ou sobre investigadores individuais.

- Historicamente, nos sistemas de *Common Law* e em alguns de *Civil Law*, a polícia investigava o crime e podia decidir quais acusações

5 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*: art. 11 do Manual de Implementação e Estrutura de Avaliação, § 161.

6 Vide, por exemplo, os Estados Unidos, que têm uma tradição de *Common Law*; ali, os membros do Ministério Público lideram e conduzem quase toda investigação sofisticada e complexa, às vezes, por meio de interrogatórios diretos de testemunhas nos grandes júris. Isso vai muito além de supervisionar as investigações feitas pela polícia.

7 Vide o Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para Prevenção de Crime e Tratamento de Delinquentes, *Cooperação entre a polícia e os membros do Ministério Público*, p. 195, que diz: “Um dos papéis mais importantes e comuns dos membros do Ministério Público é verificar as investigações da polícia, à luz do devido processo legal, ao passo que mantém a eficácia da investigação policial. Para atender aos padrões legais, promover a aceitação das decisões judiciais pelo acusado e fortalecer a confiança pública no direito da polícia de realizar buscas e apreensões em locais privados, o trabalho de investigação da polícia deve ser, pelo menos em princípio, monitorado de perto.”

deveriam ser formuladas contra uma pessoa. O Ministério Público decidia se a prova obtida era suficiente para provar o crime alegado e, se fosse, levava o caso a julgamento pelo Judiciário e mal podia interferir na investigação policial.

Nesses sistemas, a relação entre a polícia e o Ministério Público, na fase investigativa, era tradicionalmente excludente e independente. Por exemplo, na Tailândia, os membros do Ministério Público não têm função na investigação do caso, sendo essa uma tarefa exclusiva da polícia, mesmo nos casos grandes e complexos (embora haja exceções).<sup>8</sup> A experiência mostrou, contudo, que a adesão estrita a essa metodologia é problemática. O surgimento de métodos novos e sofisticados de cometer crimes e o aumento das complexidades da lei resultaram no aumento da intervenção do Ministério Público nas investigações policiais e em maior cooperação entre esses dois grupos<sup>9</sup> em que anteriormente não havia tal intervenção ou cooperação:

[Todos os problemas mencionados acima] causaram uma mudança gradual de pensamento quanto ao envolvimento dos membros do Ministério Público nas investigações. Antes de refletir sobre isso, deve-se mencionar o fato de que os próprios policiais foram gradualmente obrigados a pedir manifestação dos membros do Ministério Público com mais frequência. O surgimento de novas formas de crimes (o crime organizado, em especial o de lavagem de bens e o tráfico de drogas) e a crescente complexidade do direito material e processual tornaram a polícia mais dependente dos membros do Ministério Público quanto à análise jurídica. Em muitas jurisdições de *Common Law*, isso evoluiu em formas de cooperação que deram certa influência ao membro do Ministério Público no próprio processo de investigação. Na maioria das jurisdições, porém, essa forma de cooperação continuou no nível informal e, em geral, *ad hoc*, sem mudanças na relação constitucional entre as duas instituições.<sup>10</sup>

Em algumas jurisdições de *Common Law* (p. ex., o Ministério Público da Coroa da Inglaterra e do País de Gales), a decisão de iniciar ações penais em todos, menos em casos menores, é atualmente competência do membro do Ministério Público. Na Irlanda, todas as ações penais são, em princípio, controladas pelo diretor de persecução penal. Instruções gerais emitidas pelo

8 Por exemplo, o Departamento de Investigações Especiais da Tailândia, encarregado de investigar “crimes sofisticados”, conforme definidos em lei, fornece um roteiro para que os membros do Ministério Público trabalhem de perto com os investigadores especiais desde o início para a realização de investigação e persecução mais eficazes de tais “crimes sofisticados”. Além disso, algumas procuradorias nos Estados Unidos conduziram investigações diretas, em especial contra crimes corporativos graves ou em casos de importância nacional.

9 Há exceções nas jurisdições de *Common Law*, como, por exemplo, no Escritório de Fraudes Graves, na Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte, onde os membros do Ministério Público, investigadores e outras disciplinas trabalham em equipes investigativas e de persecução.

10 Despina Kyprianou, *Análise comparativa de sistemas de persecução (Parte II): o papel dos Ministérios Públicos em princípios e políticas de investigação e persecução no The Role of Cyprus Attorney General's Office in Prosecutions: Rhetoric, Ideology and Practice* (Berlin, 2010), p. 6.

diretor exigem que a polícia lhe comunique certas categorias de casos antes de formular acusações; essas categorias incluem crimes sexuais e terrorismo.

As *Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público e os Padrões da IAP* não adotam preferência no que se refere à intervenção do Ministério Público na investigação de um crime. Em todo o mundo hoje há um vasto espectro de envolvimento do Ministério Público na fase investigativa, indo desde nenhum envolvimento a estar no comando e ter papel ativo nas investigações penais. Há, contudo, uma tendência cada vez maior de membros do Ministério Público se envolverem nas primeiras fases, em especial em casos complexos, como fraude ou corrupção, mesmo em países onde o membro do Ministério Público não tenha papel formal nas investigações, utilizando-se o mecanismo de a polícia pedir manifestações do Ministério Público na fase investigativa. A citação a seguir dá exemplo do tamanho da responsabilidade que os membros do Ministério Público têm em várias jurisdições ao redor do mundo e enfatiza o ponto de que não há regras rígidas e prontas para o envolvimento do órgão,<sup>11</sup> mesmo em jurisdições que compartilham as mesmas tradições jurídicas:

Na Alemanha, os membros do Ministério Público têm a responsabilidade de liderar as investigações pessoalmente, e a polícia é apenas um órgão investigativo do Ministério Público, mas, na verdade, é a polícia que realmente lidera a investigação na maioria dos casos. Os membros do Ministério Público são investidos de responsabilidade similar na [República da] Coreia. No Japão, os membros do Ministério Público também têm autoridade para realizar investigações, mas, ao mesmo tempo, o Código do Processo Penal diz que quem tem a responsabilidade primária de investigar é a polícia. Contrariamente, em outros países com tradições de Common Law, como no Quênia, no Paquistão, na Papua Nova Guiné, na [República Unida da] Tanzânia e no Reino Unido, os membros do Ministério Público não têm função na investigação como tal, mas exercem sua autoridade de orientação ou supervisão da investigação policial instruindo-os quando necessário.

Nesse contexto, deve-se ter em mente que o desenvolvimento de novas formas de cooperação entre a polícia e os membros do Ministério Público não deve ser visto apenas como um ajuste em prol da conveniência. Pelo contrário, tais desenvolvimentos são estruturados em muitos países de acordo com a profunda consideração pelos papéis independentemente confiados à polícia e aos membros do Ministério Público no cumprimento da lei. A relação entre

---

11 Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para Prevenção de Crime e Tratamento de Delinquentes, *Cooperação entre a polícia e os membros do Ministério Público* no Relatório Anual de 2001 e *Série de Material de Recursos n.º 60*. O Relatório Anual afirma (p. 195) que “as autorizações do Ministério Público na supervisão e ao dar orientação/instrução aos investigadores da polícia podem ser vistas como tais. A extensão de tais autorizações varia de país para país, desde orientações não vinculantes a total controle sobre a investigação policial”.

a polícia e os membros do Ministério Público envolve de forma inevitável e desejável, até certo ponto, uma natureza conflitante. De acordo com isso, a colaboração próxima entre a polícia e os membros do Ministério Público só deve ser desenvolvida em tal relação desafiadora, porém, positivamente estimulante.<sup>12</sup>

## 2. Como lidar com prova obtida de modo ilegal ou impróprio

### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

16. Quando os membros do Ministério Público recebem prova contra suspeitos que eles sabem ou acreditam, com base em fundamentos razoáveis, haver sido obtida por métodos ilegais, o que constitui grave violação dos direitos humanos do suspeito, especialmente envolvendo tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, ou outros abusos de direitos humanos, eles se recusarão a usar tais provas contra qualquer um além daqueles que recorreram a tais métodos, ou informarão ao órgão judicial e tomarão todas as medidas necessárias para garantir que os responsáveis pelo uso de tais métodos sejam levados à justiça.

### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

#### 4. Papel nos processos penais

##### 4.3 Os membros do Ministério Público devem: [...]

(e) Examinar a prova proposta para se certificar de que foi obtida legalmente ou constitucionalmente;

(f) Recusar-se a usar prova quando houver razões razoáveis para acreditar que foi obtida recorrendo a métodos ilegais que constituam uma grave violação dos direitos humanos do suspeito, em especial, métodos que constituam tortura ou tratamento cruel;

(g) Procurar garantir que se tome ação apropriada contra os responsáveis pelo uso de tais métodos;

O espectro de prova a ser excluído por ter sido obtido de modo ilegal ou impróprio difere de Estado para Estado e está sujeito a diferentes exames jurídicos para determinar sua admissibilidade. No direito penal moderno, independentemente da tradição jurídica, a prova adquirida por métodos

ilegais, o que constituam grave violação dos direitos humanos do suspeito<sup>13</sup> é absolutamente excluída, embora tais exclusões sejam baseadas em diferentes teorias em cada sistema jurídico.

Nesse sentido, os membros do Ministério Público devem examinar a prova proposta para ver se foi obtida de modo ilegal ou impróprio e devem considerar recusar usar provas quando houver motivos razoáveis para crer que foram obtidas por métodos ilegais ou impróprios, de acordo com a gravidade da ilegalidade ou impropriedade e com os padrões descritos nas regras de prova de seu próprio Estado.

Em especial, quando tais métodos constituam grave violação dos direitos humanos do suspeito, como obtenção de prova por meio de tortura ou de tratamento cruel, desumano ou degradante ou por meio de punição, os membros do Ministério Público não deverão usar a prova contra ninguém, exceto para instaurar ação penal contra aqueles que recorreram a tais métodos.

Ademais, em Estados onde os membros do Ministério Público participem, conduzam, dirijam ou supervisionem investigações, eles próprios não devem recorrer a métodos ilegais ou impróprios para obter provas e devem fornecer instruções apropriadas e orientação aos policiais ou investigadores para fazer o mesmo.

Como “agentes essenciais da administração da justiça”, os membros do Ministério Público sempre devem se preocupar com violações de direitos humanos durante todo o processo para obter provas e devem tomar medidas apropriadas contra as pessoas responsáveis por elas. Por exemplo, quando membros do Ministério Público descubram ou desconfiem de que uma prova foi obtida por métodos ilegais, como tortura ou tratamento desumano, ou por métodos impróprios menos graves, eles devem considerar a investigação dos que executaram ou dirigiram tais métodos, e medidas disciplinares devem ser também consideradas, se aplicáveis.<sup>14</sup>

---

13 A Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes diz, no seu art. 15, que “cada Estado Parte deve garantir que qualquer declaração que for determinada como sendo obtida por meio de tortura não deve ser utilizada como prova em nenhuma ação penal, exceto contra a pessoa acusada de tortura como prova de que a declaração foi feita”.

14 Sobre a investigação de tortura, vide o Alto Comissariado do Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *Manual sobre a Investigação e Documentação Eficaz de Tortura e de Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* (“Protocolo de Istambul”), 2004 (HR/P/PT/8/Rev.1).

### 3. Revelação

#### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

4.3 Os membros do Ministério Público devem [...] revelar ao acusado qualquer informação relevante, prejudicial ou benéfica, assim que razoavelmente possível, de acordo com a lei ou com as exigências de um julgamento justo;

O princípio da paridade de armas, como é descrito em algumas jurisdições, exige que se realizem alguns procedimentos em benefício de uma pessoa acusada. Ela tem o direito, na maioria dos lugares, ao auxílio eficaz de um advogado e a “tempo e instalações adequadas para preparar sua defesa [...]”.<sup>15</sup> De acordo com o Comitê de Direitos Humanos, as “instalações adequadas” devem incluir acesso aos documentos e outras provas; tal acesso deve incluir todos os materiais que o Ministério Público planeje apresentar em juízo contra o acusado ou que sejam exculpantes. Material exculpante deve ser compreendido como não apenas o que demonstre inocência, mas também qualquer outra prova que poderia auxiliar a defesa (p. ex., indicações de que uma confissão não foi voluntária).<sup>16,17</sup>

As constituições e leis de muitos Estados, em harmonia com o previsto no art. 14 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, para tratar do direito de um indivíduo acusado de crime têm de conhecer as particularidades do crime do qual seja acusado e de receber informações referentes à prova reunida contra si. Tais direitos individuais impõem deveres aos Ministérios Públicos de alguns Estados, como o de realizar o que é comumente conhecido como “revelação” (ou “descoberta”).<sup>18</sup> Em alguns Estados, o dever do Ministério Público de revelar informações é o resultado de decisões do Judiciário, que estabeleceram padrões que o Ministério Público deve atender,<sup>19</sup> enquanto em outros Estados a obrigação de revelação vem da legislação que aborda essa matéria.<sup>20</sup> Devido à grande diferença de regras de prova e procedimentos, a obrigação de revelação assume formas muito diferentes nos sistemas de *Common Law* e *Civil Law*.<sup>21</sup>

15 Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (Resolução n.º 2200 A (XXI), anexo, da Assembleia Geral), art. 14, § 3 (b).

16 O Comitê dos Direitos Humanos, Comentário Geral n.º 32 (2007) sobre o art. 14, sobre o direito de igualdade perante juízos e tribunais e a um julgamento justo (CCPR/C/GC/32), § 33.

17 Vide também as *Orientações Europeias sobre Ética e Conduta para os Membros do Ministério Público*, “As Orientações de Budapeste de 2005”, Parte III, e a Diretriz 2012/13/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de maio de 2012 sobre o direito a informação em processos penais.

18 *Disclosure*, em inglês. (Nota do revisor técnico)

19 Vide, por exemplo, em países de *Common Law*, nos Estados Unidos: *Brady v. Maryland*, 373 U.S. 83 (1963); em Canadá: *R. v. Stinchcombe* [1991] 3 S.C.R. 326; e, na Irlanda, *Povo (Diretor da Persecução Pública) v. Tuite*, 2 Frewen 175.

20 Vide, por exemplo, a Lei de Revelação Penal da Nova Zelândia, de 2008.

21 Máximo Langer e Kent Roach, Direitos no processo penal: um estudo de caso dos direitos de convergência e revelação, no *Manual Routledge de Direito Constitucional*, Mark Tushnet, Thomas Fleiner e Cheryl Saunders (coords.) (Nova York, Routledge,



Os membros do Ministério Público devem garantir a justa revelação de todo material que possa ser relevante para a inocência ou culpa do acusado, podem assistir o acusado na preparação e apresentação tempestiva da defesa e podem auxiliar o juízo a concentrar-se nas questões relevantes ao julgamento. A revelação deve ocorrer de forma que permita ao acusado entender plenamente o caso preparado contra si e a acusação que enfrenta. A revelação que não atender a esses objetivos pode não resultar em julgamento justo. É de justiça reconhecer, porém, que há outros interesses que podem precisar ser protegidos, incluindo os da vítima e de testemunhas que podem ser, de outra forma, expostos a lesão, e que o interesse público, em tais circunstâncias, justificaria manter certos documentos ou informações confidenciais.

#### 4. Acordos judiciais

A negociação de acusações, também conhecida como *plea bargaining*,<sup>22</sup> é um instituto importante no trabalho dos membros do Ministério Público em alguns Estados.<sup>23</sup> Acordos judiciais são comuns em muitos sistemas de *Common Law*, mas não em todos, e dependendo da jurisdição, envolvem vários níveis de formalidade no processo. O acordo judicial pode ser ferramenta eficaz, pois pode diminuir o estoque de processos de um sistema judicial e levar um caso diretamente para a fase de sentença, em vez de demandar o tempo e os recursos de um julgamento. Esse sistema funciona apenas se ambos, acusação e defesa, tiverem uma relação de trabalho sólida, confiável e de respeito mútuo pelo papel e responsabilidades uma da outra. A negociação de acusações que gere sentença completamente fora do padrão legal em prol da celeridade não é o objetivo dessa prática. Nem o é a inflação deliberada do número e espécie das imputações contra um acusado, de forma a gerar oferta dos representantes da defesa destinada a negociar redução da sentença. É importante que o membro do Ministério Público tenha entendimento sólido da faixa possível de penas a serem fixadas na sentença ou das diretrizes de dosimetria,<sup>24</sup> e cada decisão tomada deve ser juridicamente defensável.

---

2013), parte três, cap. 3, seção 21, p. 275: “Foram usadas expressões diferentes para se referir aos direitos de revelação que refletem conceitos diferentes deles. Enquanto, nas jurisdições de *Civil Law*, eles foram definidos como o direito de acessar os autos (como refletido por expressões como o *droit de consulter le dossier*, em francês, *Akteneinsichtsrecht*, em alemão, *derecho a examinar el expediente*, em espanhol), nas jurisdições de *Common Law*, o direito foi definido como o direito de revelação ou descoberta de uma lista aberta de itens, tipicamente em posse do procurador, mas também, às vezes, em posse da polícia e de outros órgãos”.

22 O’CONNOR, Vivienne. *Guia do profissional, tradições de Common Law e Civil Law. (Rede Internacional para Promover o Império da Lei*, p. 26, mar. 2012).: “Acordo penal [*plea-bargaining*] é o nome dado ao processo em que o acusado (por meio do seu advogado) entra em discussão com o membro do Ministério Público quanto a se o acusado admitirá culpa. Seguem-se negociações sobre a possibilidade de o membro do Ministério Público pedir redução de sentença ao juiz em troca da admissão de culpa por parte do acusado. Por outro lado, o membro do Ministério Público pode oferecer processar o crime baseando-se em acusação menor (p. ex., homicídio culposo em vez de doloso) o que resultaria em sentença menor. Isso pode ser feito informalmente. No entanto, em alguns países, isso é feito por meio de um acordo formal. Embora a recomendação feita ao juiz [onde isso for permitido] não seja obrigatória, ela pode ser bem persuasiva”.

23 O *plea bargaining* é instituto com características específicas de países como os EUA. Em outros, há instrumentos legais que podem ter características comuns no que se refere à negociação de sanções, como o acordo de colaboração premiada no Brasil, regido pela Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013. (Nota do revisor técnico)

24 Diretrizes de dosimetria (“*sentencing guidelines*” em inglês) são parâmetros destinados a fixar elementos objetivos para



O acordo judicial também pode assumir a forma de uma negociação de sentença acordada entre defesa e acusação, que então é apresentada ao juiz. Se o juiz considerar a sentença apropriada, pode aceitar o acordo. O juiz também pode rejeitar o ajuste, considerando não apropriado devido aos fatos do caso, o que resultará na continuação do julgamento.

Independentemente de as partes firmarem acordo judicial ou negociação de sentença, é fundamental que o processo seja transparente. O réu deve ser avaliado pelo juiz para garantir que está se declarando culpado porque, de fato, admite a culpa e entende a natureza e as consequências de suas opções, e os autos devem conter fatos suficientes para amparar o reconhecimento de culpa. Ademais, todos os compromissos assumidos com o réu ou seu representante legal devem ser declarados nos autos e reconhecidos pelas partes. O réu deve ser questionado para garantir que esteja declarando culpa de modo voluntário, sem ameaças ou coerção e com pleno conhecimento das consequências da alegação. Também se deve esclarecer que o réu entende ter direito de declarar-se inocente e ser julgado, de ser assistido por advogado no julgamento e de questionar a prova que o membro do Ministério Público apresentar, bem como de apresentar suas próprias provas, caso queira. O juiz deve manter o controle do caso o tempo inteiro e deve proferir sentença de acordo com a lei e com sua decisão conscienciosa. Deve-se manter registro de todos os comparecimentos em juízo, incluindo os que foram realizados a portas fechadas (sem o público) em um estágio preliminar e que devem, subsequentemente, vir a ser tornados públicos. Se a negociação não der certo, o juiz deve considerar se teve conhecimento de fatos que poderiam afetar sua decisão, caso em que o julgamento deveria ser transferido para outro juiz.

## **5. A análise do Ministério Público e o exercício da discricionariedade do membro**

### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

14. Os membros do Ministério Público não devem iniciar ou dar prosseguimento a uma persecução penal, ou devem fazer todo o esforço para sustar um processo penal quando uma investigação imparcial revelar que a acusação é infundada.

#### **FUNÇÕES DISCRICIONÁRIAS**

17. Em países onde os membros do Ministério Público sejam investidos de funções discricionárias, a lei ou as regras publicadas devem fornecer orientações para melhorar a justiça e a consistência do método de tomada de decisões no

fixação da pena em sentenças criminais, adotados por países como EUA, Inglaterra e País de Gales, de maneira a gerar sentenças com dosimetria o mais possível homogênea para crimes em circunstâncias análogas. (Nota do revisor técnico)

processo de persecução, incluindo a instauração de ação penal ou a renúncia a ela.

### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

2.1 O exercício da discricionariedade do Ministério Público, quando permitida numa jurisdição particular, deve ocorrer de modo independente e livre de qualquer interferência política.

2.2 Se autoridades que não pertençam ao Ministério Público tiverem o direito de dar instruções gerais ou específicas aos membros do Ministério Público, tais instruções devem ser: transparentes; consistentes com autorização legal; sujeitas a diretrizes estabelecidas para salvaguardar a realidade e a percepção da independência do Ministério Público.

[...] 4.2 (b) No caso de instauração de processo penal, só haverá andamento de caso se ele for bem fundamentado em prova que se acredite ser razoavelmente confiável e admissível, e não prosseguirá com a persecução do caso na falta de tal prova;

O papel de um membro do Ministério Público na avaliação de um caso é uma das tarefas mais importantes relacionadas à sua função. Desde o início da carreira, ele deve dominar esse método, estudando adequadamente todos os autos do caso e da investigação apresentados a ele para escrutínio e para determinar se o assunto deve ser julgado por um órgão judicial ou se há outros meios de resolver o caso.

Fonte: Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para Prevenção de Crime e Tratamento de Delinquentes, “Persecução na avaliação de casos penais” no Relatório Anual de 1997 e Série de Material de Recursos n.º 53 (Tóquio, fev. de 1998), p. 326.

*A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:* No art. 11 do Manual de Cumprimento e Estrutura de Avaliação observa o seguinte:

Ao iniciar um processo penal, o membro do Ministério Público só deve agir quando um caso for bem fundamentado, baseado em prova que se possa razoavelmente acreditar ser confiável e admissível, e não deve dar prosseguimento a tal processo na ausência de tal prova. Em juízo, o membro do Ministério Público deve garantir que o caso seja apresentado de modo firme, porém justo, e não além do que seja amparado pela prova [...] <sup>25</sup>

Aplicar a análise do Ministério Público a um caso antes de iniciar a persecução é uma tarefa importante realizada por muitos Ministérios

<sup>25</sup> Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*: art. 11, Manual de Execução e Estrutura de Avaliação, § 159.

Públicos, independentemente do sistema jurídico em que operem. A Seção 1.1 (“Princípio da legalidade, princípio da oportunidade e independência”) discute ambos os princípios. Alguns dos fatores positivos que o processo de avaliação de casos oferece são os seguintes:

- Proporciona organização e avaliação adequadas da prova antes do julgamento.
- Reduz a resolução de casos que não atendam aos padrões do Ministério Público ou que possam ser resolvidos por outro método.
- Ajuda a garantir que apenas os que foram adequadamente investigados e acusados por uma infração penal sejam levados a julgamento.
- Evita que casos triviais ou vexatórios cheguem ao Judiciário.
- Ajuda a resolver o problema de superlotação das prisões.<sup>26</sup>

Os membros do Ministério Público não devem iniciar ou continuar processos quando uma investigação imparcial indicar que as acusações são infundadas.

Certos fatores não devem ser considerados no exercício da discricionariedade de formular acusações ou não, a menos que tenham significado especial para o cometimento da infração (por exemplo, em um crime de ódio) ou que devam ser levados objetivamente em conta em circunstâncias particulares; por exemplo, a raça, religião, gênero, orientação sexual, associações políticas, atividades ou crenças do suposto autor do crime e os sentimentos ou crenças pessoais do membro do Ministério Público, do investigador ou do suposto infrator não são considerações relevantes.

Podem surgir considerações mais difíceis quando a vítima se opõe à Procuradoria. Embora, em princípio, o fator determinante para decidir se será iniciado um processo seja o interesse público e não os interesses da vítima, na prática, pode ser impossível instaurar um processo sem cooperação da vítima.

Em Estados onde a discricionariedade do Ministério Público seja reconhecida, seus membros devem evitar iniciar processos contra infratores quando isso não atender ao interesse público. Em todo caso, deve-se tomar muito cuidado com os interesses da vítima, do suspeito autor da infração e da comunidade em geral para garantir uma boa decisão. Uma decisão errada de iniciar processo ou, ao contrário, uma decisão errada de não acusar tende a minar a confiança da comunidade no sistema de justiça penal.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para Prevenção de Crime e Tratamento de Delinquentes, *Processo na avaliação de casos penais*, p. 326.

<sup>27</sup> Vide Austrália, Escritório do Diretor da Persecução Pública, *Política de Persecução da Comunidade Britânica: orientações para tomar decisões no processo de persecução* (Camberra, 1990).

Para saber se o interesse público exige iniciar a persecução penal, o membro do Ministério Público deve considerar todos os fatos passíveis de prova e todas as circunstâncias envolvidas. Os fatores a ser considerados variam de um caso para outro, mas podem incluir os seguintes:

- Se a infração é séria ou trivial.
- Se há alguma circunstância atenuante ou agravante.
- A idade, inteligência, saúde ou enfermidade especial do suposto infrator, de qualquer testemunha ou da vítima.
- A quantidade de tempo que se passou desde o cometimento da infração.
- A atitude da vítima.

Em geral, quanto mais grave for a infração, mais provável será que o interesse público exija a persecução penal (embora a gravidade por si só não seja determinante).

Em países onde o princípio da legalidade se aplique, leis e regulamentos podem permitir que os membros do Ministério Público não prossigam com casos sob certas condições. Nesses Estados (e em alguns casos em Estados que apliquem o princípio da oportunidade) também pode haver limites de tempo para instaurar processos. O quadro a seguir descreve como o princípio da legalidade é aplicado na Alemanha:

O princípio da legalidade é considerado um princípio fundamental, de acordo com a Constituição Alemã, embora não expressamente declarado. O Código de Processo Penal alemão (StPO) diz que “o Ministério Público será obrigado a agir em relação a todas as infrações penais que possam ser processadas, desde que haja indicações factuais suficientes” (seção 152, § 2, Código de Processo Penal alemão (StPO).

Sobrecarga de casos e teorias mais liberais de punição resultaram em emendas ao Código de Processo Penal em 1975. No caso das infrações menos graves, é possível arquivar um caso passível de processo, se não houver interesse público na persecução. Aprovação judicial não é necessária em casos de infrações menores e se as consequências forem leves (§§ 153, 153a, 154, 154a StPO e para adolescentes: § 45, 47 JGG). No caso de infrações mais sérias, a decisão de não processar deverá ser autorizada pelo Judiciário e os infratores deverão ser submetidos a medidas de reparação. Como resultado, uma proporção significativa de processos passíveis de ação penal são resolvidos fora dos tribunais (36% de resoluções não condicionadas e 8% de resoluções condicionadas em 2006, de acordo com os números publicados em Jörg-Martin Jehle, Justiça penal na Alemanha (Ministério Federal da Justiça da Alemanha, 2009).

## 6. Soluções penais alternativas, alternativas à persecução

### Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público

#### ALTERNATIVAS AO PROCESSO

18. De acordo com a lei nacional, os membros do Ministério Público devem dar a devida consideração à dispensa de persecução, descontinuando processos condicional ou incondicionalmente ou adotando soluções alternativas ao sistema de justiça formal, com pleno respeito pelos direitos do(s) suspeito(s) e da(s) vítima(s). Com esse objetivo, os Estados devem explorar por completo a possibilidade de adotar soluções penais alternativas, não apenas para aliviar a carga excessiva dos tribunais, mas também para evitar a estigmatização da prisão antes do julgamento, acusação e condenação, bem como dos possíveis efeitos adversos do encarceramento.

19. Em países onde os membros do Ministério Público sejam investidos de funções discricionárias quanto à decisão de processar ou não um adolescente, devem-se dar considerações especiais à natureza e à gravidade da infração, à proteção da sociedade e à personalidade e histórico do adolescente. Ao tomar tal decisão, os membros do Ministério Público devem considerar, em especial, a disponibilidade de alternativas à ação penal, de acordo com as leis e procedimentos aplicáveis à justiça da infância e da juventude. Os membros do Ministério Público devem fazer o melhor para tomar medidas de persecução contra crianças e adolescentes apenas na extensão estritamente necessária.

#### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

4.3 (h) De acordo com a lei local e com as exigências de um julgamento justo, outorgar a devida consideração à dispensa de persecução, a descontinuar processos condicionalmente ou incondicionalmente ou a adotar soluções penais alternativas, e, em especial, os que envolverem acusados adolescentes, em relação ao sistema de justiça formal, com pleno respeito pelos direitos dos suspeitos e vítimas, onde tal ação for apropriada.

Os membros do Ministério Público devem dar a devida consideração a soluções penais alternativas, em especial nos casos que envolverem infratores adolescentes, infratores acusados de ofensas menores e infratores primários, em relação ao sistema de justiça formal, quando tal medida for apropriada e permitida pela lei.

Quando os membros do Ministério Público decidirem empregar medidas alternativas, devem assegurar-se de que tais medidas sejam consistentes com

a prevenção de uma segunda infração, com o auxílio da reparação do dano causado à sociedade, com a preocupação com o interesse das vítimas, com a garantia dos direitos de defesa e com a construção de uma resposta a atos ilegais que seja de interesse público. Não deve haver intervenção indevida nas atividades dos membros do Ministério Público quando usarem seus poderes discricionários para tais medidas.

Em alguns Estados, a autoridade do Ministério Público não tem apenas o poder discricionário de processar ou não, mas também a capacidade de descontinuar condicionalmente um caso, ou seja, de aplicar medidas restritivas ou sancionar o suspeito de infração. Onde os membros do Ministério Público tenham o poder de impor penalidades sem intervenção judicial, devem assegurar-se de que os direitos do acusado estejam protegidos, reconhecendo-lhe o direito de ser ouvido e de dar seu consentimento antes de o Ministério Público impor uma punição.<sup>28</sup> A imposição de condições não deve ser opressiva para o infrator.<sup>29</sup>

Exemplos de alternativas ao processo são tratamentos contra o uso de drogas ou álcool, ordens de serviço comunitário, indenização da vítima, advertências escritas e instrumentos de justiça restaurativa, como programas de justiça de encontro<sup>30</sup> entre réus e vítimas.<sup>31</sup>

## **7. O papel do membro do Ministério Público na fixação da pena, na constrição de bens e no confisco**

Os deveres de um membro do Ministério Público não terminam com a sustentação de um caso no Judiciário. Eles podem e devem exercer papel importante depois da declaração judicial de culpa de alguém nas fases de fixação da pena, restrição de ativos e de confisco penal.

28 Por exemplo, o Ministério Público dos Países Baixos descreve assim o acordo extrajudicial:

“O membro do Ministério Público pode, de acordo com sua própria discricionariedade, decidir impor uma multa em vez de levar o caso ao Judiciário. Isso acontece com frequência em casos de infrações relativamente menores, como furtos de lojas ou danos mínimos a propriedade. O valor vai para o Estado. As multas em lugar do processo são uma maneira rápida de lidar com pequenas infrações e vêm-se tornando uma forma cada vez mais comum de sanção. O Ministério Público costuma estabelecer um valor assim que o suspeito é preso. Isso quer dizer que ele pode pagar na hora ou transferir o dinheiro assim que possível, de modo que o caso pode ser encerrado. O membro do Ministério Público também pode impor serviços comunitários ou um programa de treinamento em vez de multa. Se o suspeito deixar de pagá-la (ou deixar de comparecer ao serviço comunitário ou ao programa de treinamento), o caso é levado ao Judiciário. A vantagem desse sistema é que o suspeito não precisa esperar que os tribunais imponham uma sanção. Isso também diminui o trabalho dos tribunais e o acúmulo de casos esperando julgamento”. Vide as informações sobre o que o Ministério Público dos Países Baixos faz e os acordos extrajudiciais, disponíveis em: <www.om.nl>.

29 Vide também o *Manual sobre os Programas de Justiça Restaurativa*, Série do Manual de Justiça Penal (publicação das Nações Unidas, Sales n.º E.06.V.15) e UNODC *Manual dos Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre as Alternativas ao Encarceramento*, Série do Manual de Justiça Penal (publicação das Nações Unidas, Sales n.º E.07.XI.2).

30 *Conferencing*, em inglês. (Nota do revisor técnico)

31 O procurador-geral da Nova Gales do Sul, o Exmo. J. W. Shaw, definiu os objetivos dos encontros entre réu e vítima da seguinte maneira: “Encorajar a discussão entre os afetados pelo comportamento infrator e aqueles que o cometeram para chegarem a um acordo sobre um plano para reparar o dano e procurar fornecer serviços de desenvolvimento e apoio ao infrator, que poderão fazer que o jovem deixe seu comportamento antissocial”. Parlamento da Nova Gales do Sul, Debates Parlamentares (Hansard) Conselho Legislativo, Projeto de Lei de Jovens Infratores de 21 de maio de 1997, Discurso de Segunda Leitura em 8960.

## 7.1. Fixação da pena

O papel do membro do Ministério Público na fase de fixação da pena de um julgamento exige a mesma justiça escrupulosa mantida durante a fase da investigação e julgamento do caso.<sup>32</sup> Se os membros do Ministério Público tiverem o direito de recomendar uma pena ou possuírem qualquer papel na fixação dela, devem garantir que ela esteja dentro dos limites da lei para infrações similares e que todas as circunstâncias agravantes e atenuantes sejam consideradas pelo juízo, em especial no caso de um réu sem representação.<sup>33</sup> Qualquer acordo judicial deve ser honrado e quaisquer regras sobre provas que se apliquem à fixação da pena devem ser obedecidas. A consistência e justiça na fixação da pena são importantes, uma vez que recomendações sobre a pena serão consideradas pelo juízo. Os membros do Ministério Público devem considerar alternativas ao encarceramento,<sup>34</sup> se os fatos e a lei permitirem.<sup>35</sup>

Ao fazer recomendação ao juiz da fixação da pena referente à sentença apropriada, após o julgamento de uma condenação criminal, o membro do Ministério Público deve considerar os interesses da justiça, os desejos da vítima, a gravidade do crime, os fatores individuais e a prevenção geral, a proteção da sociedade, o papel do infrator e muitos outros fatores também. O membro do Ministério Público não deve apenas buscar a pena máxima possível relativa à infração ou infrações cometidas, mas deve equilibrar os interesses apresentados em especial, a justiça.<sup>36</sup>

## 7.2. Constrição de bens e confisco

Constrição de bens e confisco são cada vez mais comuns em investigações e processos penais, uma vez que os Estados procuram combater um elemento penal cada vez mais sofisticado que envolve a globalização e que se capitaliza com base nos benefícios e proteções que ela pode oferecer. Muitos Estados têm

32 A referência do texto à fase de fixação da pena (*sentencing phase*, em inglês) decorre de que, em alguns sistemas jurídicos, o julgamento sobre a culpabilidade do acusado cabe a um júri, por exemplo, e, em seguida, deve o juiz determinar a dosimetria da pena. Nessa fase, as partes (o Ministério Público e o réu) podem levar fatos e argumentos à consideração do juiz. (Nota do revisor técnico)

33 A referência a réu sem representação diz respeito a sistemas em que o réu pode escolher defender-se, sem advogado, como acontece nos EUA, com base na Sexta Emenda à Constituição (a chamada representação pro se). Isso não é legalmente possível no Brasil, em que o réu deve sempre estar assistido por advogado, seja de sua escolha, seja designado pelo juízo, desde a prisão (Constituição da República, arts. 5º, inciso LXIII, e 133, e Código de Processo Penal, arts. 289-A, § 4º, 306, § 1º, e 366, entre outros). (Nota do revisor técnico)

34 *Manual dos Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas ao Encarceramento*.

35 Vide, por exemplo, as seguintes alternativas ao encarceramento, que podem estar disponíveis aos membros do Ministério Público, de acordo com a lista dos Padrões das Nações Unidas de Regras Mínimas para Medidas Não Privativas de Liberdade (as Regras de Tóquio) (Resolução n.º 45/110 da Assembleia Geral, anexo, seção II, item 8, § 8.2.): (a) sanções verbais, como admoestações, reprimendas e advertências; (b) dispensa condicional; (c) punições de condição social; (d) sanções econômicas e penalidades monetárias, como multas e dias-multa; (e) confisco ou ordem de expropriação; (f) reparação à vítima ou ordem de compensação; (g) sentença suspensa ou diferida; (h) liberdade condicional e supervisão judicial; (i) ordem de serviço comunitário; (j) comparecimento a centro de atendimento; (k) prisão domiciliar; (l) qualquer outro modo de tratamento sem privação de liberdade; (m) alguma combinação das medidas listadas acima.

36 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*: art. 11 do Manual de Implementação e Estrutura de Avaliação, § 156.



legislações internas projetadas para rastrear, sequestrar e apreender o produto de crimes, e muitos Estados também ratificaram convenções internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

Legislações e convenções desse tipo fornecem instrumentos poderosos para combater crimes nacionais e internacionais, mas exigem membros do Ministério Público que sejam bem versados em crimes complexos e equipes multidisciplinares com conhecimento especializado. Em muitos casos, tal conhecimento terá de ir além da estrutura legal nacional e entrar no campo da cooperação jurídica internacional (vide a seção 12, a seguir).<sup>37</sup>

O fundamento jurídico para procurar restringir e confiscar bens talvez tenha de ser examinado pelos membros do Ministério Público a fim de garantir que existam motivos legais obrigando a uma restrição justa e a buscar confisco da propriedade. Atenção especial deve ser dada ao motivo do confisco em jurisdições onde o produto dos processos de confisco seja parte de um mecanismo de financiamento para os órgãos de persecução ou para o sistema de justiça em geral. Transparência no processo de tomada de decisão, incluindo qualquer acordo judicial, será fundamental para assegurar ao público que os processos de confisco foram realizados legalmente e que não são produto de motivos escusos em benefício das autoridades.<sup>38</sup>

## 8. O papel do membro do Ministério Público na fase pós-sentença

### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

#### 4. Papel nos procedimentos penais

##### 4.2 Os membros do Ministério Público devem ter papel ativo nos procedimentos penais de acordo com o seguinte:

[...]

(f) Quando, de acordo com a lei local e a prática local, eles exercerem função de supervisão quanto à execução de decisões judiciais ou realizarem outras funções não relacionadas com a persecução, sempre atuarão em prol do interesse público.

<sup>37</sup> Vide o *Manual sobre Cooperação Internacional para os Objetivos de Confisco de Produtos de Crime* (2012), para uma visão geral de considerações referentes ao sequestro e confisco de bens.

<sup>38</sup> Para um exemplo de protocolo estabelecido para lidar com propriedades que foram sujeitas a constrição e possível confisco, vide o *Manual dos Advogados dos Estados Unidos*, seção 9, seções 9-111.000-9-121.000. Sequestro e confisco são atividades em que a completa transparência no processo é componente importante para manter a confiança do público na administração da justiça.



Dependendo da jurisdição, os membros do Ministério Público poderão ter uma quantidade diferente de funções a executar na fase pós-sentença. Alguns desses papéis são os seguintes:

- Considerar recurso do Ministério Público contra a sentença.
- Responder a recurso da defesa contra a condenação e a pena ou apenas contra a pena.
- Responder a novas provas apresentadas, que não estavam disponíveis durante o julgamento e que possam, em última análise, fazer diferença sobre a culpa ou inocência no caso.
- Execução da sentença.
- Supervisão das condições prisionais para os que estiverem cumprindo pena.
- Manifestar-se sobre a liberdade condicional de infratores.
- Informar às vítimas da soltura e do paradeiro de infratores.

Os Ministérios Públicos devem considerar consultas amplas sobre a decisão de recorrer, de modo que o membro do Ministério Público que acompanhou o julgamento do caso inicialmente não tenha sozinho a responsabilidade e competência de interpor recurso. Isso garante que as decisões de recorrer sejam justas e transparentes.

Em alguns Estados, os membros do Ministério Público têm função importante na execução de sentenças e exercem supervisão sobre a legalidade das prisões e as condições de vida dos presos. Os membros do Ministério Público devem assegurar que as condições de detenção não carcerárias não cheguem à condição de tratamento degradante ou desumano e que os direitos humanos dos encarcerados sejam protegidos. Em caso de qualquer infração das normas legais no processo de prisão, os membros do Ministério Público devem responder a isso, exigindo estrita obediência às normas legais aplicáveis, e iniciar ou promover, quando apropriado, processos disciplinares ou penais contra os responsáveis.

Dependendo do sistema jurídico nacional, os membros do Ministério Público também podem exercer papel importante no processo de liberdade condicional de infratores e na tomada de decisão sobre perdões. Os membros do Ministério Público devem garantir que os interesses da sociedade sejam protegidos onde houver perspectiva real de reintegração na sociedade.

## 9. Vítimas e testemunhas

### **Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público**

13. Na realização de suas obrigações, os membros do Ministério Público devem: [...]

(d) Considerar os pontos de vista e preocupações das vítimas quando seus interesses pessoais forem afetados e garantir que as vítimas sejam informadas de seus direitos de acordo com a Declaração dos Princípios Básicos da Justiça para Vítimas de Crime e Abuso de Poder.

### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

4.3 (b) Os membros do Ministério Público devem [...] de acordo com a lei e exigências legais de um julgamento justo, considerar os pontos de vista, interesses legítimos e possíveis preocupações de vítimas e testemunhas, quando seus interesses pessoais forem, ou puderem ser, afetados e procurar garantir que vítimas e testemunhas sejam informadas de seus direitos;

Testemunhar ou fornecer declarações no processo penal pode ser experiência incomum e potencialmente assustadora para as testemunhas que não sejam informadas adequadamente sobre o processo penal e seu lugar no processo. As testemunhas devem ser informadas de como os processos progredem de tempos em tempos a partir da acusação inicial até a conclusão do último recurso.

Os membros do Ministério Público devem trabalhar com os órgãos que prestem serviços às vítimas e outros serviços de apoio para garantir que vítimas e testemunhas estejam cientes do processo penal e de quais são seu papel e os papéis dos outros participantes. Deve-se tomar cuidado para explicar que o Ministério Público não representa a vítima e o que se pode esperar, durante o julgamento e a fixação da pena, caso haja condenação. Lidar com testemunhas e vítimas é uma habilidade que requer tato, compreensão e um bom conhecimento do papel e responsabilidade do Ministério Público. Deve-se tomar o cuidado de manter distância profissional, mesmo nos casos mais emocionantes, de modo que a integridade do sistema seja mantida.<sup>39</sup>

## 10. Pessoas vulneráveis

O processo penal pode tocar muitas vidas durante as fases de investigação,

39

Vide E/CN.15/2011/8, § 60.

juízo preliminar, julgamento e fixação da pena. Algumas dessas pessoas, participantes do processo penal, podem enfrentar desafios ou condições que exijam consideração especial por parte dos membros do Ministério Público. Pessoas como infratores jovens ou com deficiência,<sup>40</sup> infratoras,<sup>41</sup> vítimas mulheres,<sup>42</sup> filhos das vítimas,<sup>43</sup> filhos das testemunhas, testemunhas idosas, testemunhas com deficiência e vítimas de crimes de ódio podem exigir atenção especial por parte do membro do Ministério Público. A criação de protocolos que forneçam orientação aos membros do Ministério Público ao lidar pessoalmente com aqueles que exijam auxílio especial<sup>44</sup> pode ajudar a garantir que todos a quem se peça participem plenamente do processo.

Dependendo da jurisdição, também pode haver vias processuais e probatórias para proteger testemunhas vulneráveis, como o testemunho em que o acusado e as testemunhas não se vejam, permitindo a admissibilidade de prova indireta em circunstâncias limitadas (nas jurisdições em que geralmente tais provas não sejam admissíveis), testemunho por videoconferência e audiência a portas fechadas.

O membro do Ministério Público também tem o dever de garantir que as pessoas vulneráveis acusadas sejam tratadas com justiça e respeito. Deve-se tomar cuidado para garantir que o acusado esteja ciente da natureza do processo contra si e que as exigências processuais, como a presença de um pai/mãe ou guardião/guardiã em juízo, no caso de infrator adolescente, sejam atendidas.

## 11. Mídia e público

### Orientações sobre o Papel dos Membros do Ministério Público

#### 13. Na realização das suas obrigações, os membros do Ministério Público devem: [...]

40 Os Ministérios Públicos devem considerar a criação de unidades especializadas ou quadro de membros especializados para lidar com infratores juvenis e com suas necessidades especiais quanto à dosimetria de sanções. Vide o Comitê sobre os Direitos da Criança, Comentário Geral n.º 10 (2007) sobre os direitos da criança na justiça da infância e adolescência (CRC/C/GC/10), § 92.

41 Vide as Regras das Nações Unidas sobre o Tratamento de Mulheres Prisioneiras e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (as Regras de Bancoc), Resolução n.º 65/229 da Assembleia Geral, anexo.

42 A violência contra as mulheres é um desafio para o sistema de justiça penal. As Nações Unidas recomendam treinamento especial para os membros do Ministério Público que lidem com crimes contra mulheres. O Relator Especial das Nações Unidas sobre a violência contra mulheres, suas causas e consequências, observou que o processo desse tipo de crime era limitado frequentemente por estereótipos, reduzindo a gravidade dessas infrações, e pela falta de coleta apropriada de provas, causadas pela ausência de cuidado por parte dos profissionais da justiça penal, o que aumentava os riscos de se tornarem vítimas novamente durante o processo. Alguns padrões de acusação favorecem acusações por ofensas menos graves e que a orientação de alternativas e mediação pode não ser apropriada (A/HRC/23/49), § 53-56.

43 Quando crianças são vítimas de abuso e violência sexual, os procedimentos penais podem ser um trauma adicional. As *Orientações das Nações Unidas* recomendam interferência limitada na vida particular da criança ao mínimo necessário, ao mesmo tempo em que se mantém um alto padrão de coleta de provas e que entrevistas e exames sejam conduzidos por profissionais treinados de maneira sensível, respeitosa e ponderada (*Orientações sobre a Justiça em Assuntos envolvendo Vítimas Crianças e Testemunhas de Crime* (Resolução n.º 2005/20 do Conselho Econômico e Social, anexo)).

44 Para um exemplo dos protocolos e procedimentos de proteção a testemunhas vulneráveis, vide um resumo do regime na Alemanha encontrado na Nova Zelândia, Comissão de Direito, *Processos Alternativos de Prejulgamento e Julgamento: Possíveis Reformas*, Documento Temático 30 (Wellington, 2012), apêndice 3, p. 59.

(c) Manter confidenciais os assuntos em sua posse, a menos que a execução de seu dever ou as necessidades da justiça exijam o contrário;

### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

#### 3. Imparcialidade

Os membros do Ministério Público devem exercer suas funções sem medo, favorecimento ou preconceito. Em especial, eles devem: [...]

(b) Ser indiferentes a interesses individuais ou setoriais e a pressões do público ou da mídia, e devem levar apenas o interesse público em consideração;

#### 4.3 Os membros do Ministério Público devem, ademais:

(a) Manter o sigilo profissional;

O público e a mídia que o informa têm grande interesse na administração da justiça. Como resultado, os casos administrados pelo Ministério Público podem, às vezes, atrair a atenção da mídia. Os Ministérios Públicos devem satisfazer o direito do público de obter informações sobre certos aspectos de um processo penal,<sup>45</sup> desde que isso não prejudique a ação penal em si, por meio da disseminação de informações que não devam ser publicadas ou por meio de comentários considerados ofensivos ou prejudiciais a um acusado que esteja sob julgamento<sup>46</sup> ou ao processo de julgamento em si. As exigências de confidencialidade protegem não apenas o trabalho interno do Ministério Público, mas também a grande quantidade de informações à qual os membros do Ministério Público têm acesso, incluindo informações relacionadas a suspeitos, vítimas e testemunhas.

Criticar publicamente o Judiciário ou comentar sobre casos que estejam sendo investigados ou processados não é conduta apropriada para os membros do Ministério Público em qualquer foro público, em especial

45 Vide o art. 14, §1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

46 Vide Conselho da Europa, Recomendação Rec(2003)13 sobre o fornecimento de informação por meio da mídia em relação a procedimentos penais:

*“Princípio 6 – Informações regulares durante procedimentos penais*

No contexto de procedimentos penais de interesse público ou outros procedimentos penais que receberam atenção particular do público, os serviços das autoridades judiciárias e da polícia devem informar a mídia sobre seus atos essenciais, desde que isso não prejudique a natureza confidencial das investigações e inquéritos policiais ou atrase ou impeça o resultado dos procedimentos. Em casos de procedimentos penais que continuem por longo período, essa informação deve ser fornecida regularmente.

*Princípio 7 – Proibição da exploração da informação*

Os serviços das autoridades judiciárias e da polícia não devem explorar informações sobre processos penais correntes com objetivos comerciais ou outros objetivos que não sejam relevantes à execução da lei.”

na mídia. A comunicação de informações pessoais de suspeitos, vítimas e testemunhas é imprópria, assim como fornecer informações pessoais à mídia antes de informar o indivíduo em questão. Os membros do Ministério Público também não devem mostrar favoritismo por membros da mídia.

A mídia do século XXI pode incluir não apenas os meios de publicação e agências de notícias tradicionais, como jornais ou estações de rádio e de televisão, mas também blogueiros, sites, sites de mídia social ou qualquer um do crescente número de avanços tecnológicos que permitem a qualquer pessoa, sejam jornalistas profissionais sejam amadores, capturar um trecho de som ou de vídeo e o disseminar pelo mundo em questão de segundos. Os membros do Ministério Público agora trabalham nesse ambiente e devem estar cientes dos possíveis desafios que podem surgir como resultado disso. Ademais, devem ser cuidadosos quanto à sua própria participação em mídias sociais.<sup>47</sup> As seções anteriores abordaram as responsabilidades dos membros do Ministério Público fora de seus deveres oficiais e o fato de que eles são julgados pelo seu comportamento tanto dentro quanto fora do Judiciário. Comentários públicos em sites de mídia social, quer no seu nome, quer sob pseudônimo, são prática imprópria que pode pôr em risco uma ação penal até mesmo depois do julgamento, resultando em recurso bem-sucedido ou em pedido de novo julgamento.

No que se refere à mídia tradicional, há algumas jurisdições no mundo em que o acesso à mídia é limitado, mas, em outras, é comum o interesse de mídias em todos os tipos de casos penais. Os Ministérios Públicos devem ter políticas de mídia estabelecidas para orientar os membros a lidar com ela. Esses serviços devem, devido à natureza dinâmica da interação com a mídia, considerar a oferta de treinamento especializado para os membros sobre como se comunicar de modo eficaz durante entrevistas, improvisadas ou não, fora de órgãos judiciais, e coletivas etc. Os Ministérios Públicos também devem ter manuais<sup>4</sup> para orientar o estabelecimento de porta-vozes, contatos com a mídia e um plano de comunicação em casos maiores, em especial os de interesse nacional e quando questões jurídicas importantes estiverem envolvidas.

---

47 Vide VAN NAMEN, Kathryn K. Facebook facts and twitter tips – prosecutors and social media: an analysis of the implications associated with the use of social media in the prosecution function. *Mississippi Law Journal*, v. 81, n. 3, p. 87, 2012, em que a autora afirma os seguintes desafios futuros referentes à conduta do membro do Ministério Público e à mídia social:

“É essencial educar os advogados sobre as possíveis ramificações éticas envolvidas no seu uso da mídia social e estabelecer padrões e orientações claras para a profissão para ajudar a evitar futuras violações éticas. Até que mais comitês éticos de associações de advogados e tribunais decidam o problema do uso das mídias sociais nas profissões jurídicas, porém, os membros do Ministério Público devem estar cientes das possíveis maneiras de as regras profissionais de conduta regerem todas as ações da profissão, especificamente da função do procurador, e as consequências que eles podem encarar como resultado de se envolverem em redes sociais.

Ademais, os advogados, em especial os membros do Ministério Público, devem estar cientes do impacto de suas ações sobre outros envolvidos no processo judicial. Como líderes da profissão jurídica, os membros do Ministério Público têm a obrigação de ajudar a desenvolver os padrões necessários para evitar rejeições, anulações e condenações injustas e, sobretudo, para garantir que a justiça prevaleça. Parte dessa obrigação pode muito bem incluir o dever de desenvolver orientações para as profissões jurídicas quanto às mídias sociais e o Judiciário”.

## 12. Cooperação internacional

### **Padrões da IAP de Responsabilidade Profissional e Declaração dos Deveres e Direitos Básicos dos Membros do Ministério Público**

#### 5. Cooperação

Para garantir a justiça e eficácia da persecução penal, os membros do Ministério Público devem:

(b) Prestar auxílio aos Ministérios Públicos e colegas de outras jurisdições, de acordo com a lei e segundo o espírito da cooperação mútua.

A globalização foi aceita pelos criminosos com grande vigor. Os órgãos de combate ao crime e os Ministérios Públicos devem aceitar essa nova realidade para combater eficazmente alguns dos crimes mais complexos e graves que afetam os Estados.<sup>48</sup> Isso exige esforços de consulta, comunicação e coordenação sem precedentes entre os serviços de investigação e do Ministério Público de um Estado com os serviços de investigação e do Ministério Público de outro. As diferenças de tradições jurídicas, sistemas jurídicos, idioma, cultura e exigências peculiares dos tratados e convenções internacionais exigem perícia e conhecimento jurídicos de que muitos membros do Ministério Público não dispõem imediatamente.<sup>49, 50</sup>

A solução para tal desafio é garantir que os membros do Ministério Público tenham conhecimento básico de como a assistência jurídica em matéria penal funciona e que sejam capazes de preparar um projeto de pedido de assistência jurídica em matéria penal. Também deve haver protocolos estabelecidos, de preferência por meio de orientações processuais, que conduzam o membro do Ministério Público quanto a

<sup>48</sup> A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Especialização Anticorrupção dos Membros do Ministério Público em Países Europeus Selecionados* (Viena, 2011), p. 17, fornece exemplo de cooperação jurídica internacional por meio de assistência jurídica em matéria penal:

“Embora haja membros do Ministério Público especializados em assistência jurídica em matéria penal, este é um instrumento que pode ser igualmente usado por membros do Ministério Público anticorrupção especializados. Os instrumentos e recomendações internacionais contêm vários padrões para os Ministérios Públicos no que se refere à cooperação internacional. Eles costumam relacionar as formas de assistência que podem ser fornecidas, os direitos dos Estados requerente e requerido quanto ao alcance e forma da cooperação, os direitos dos supostos infratores e os procedimentos a serem seguidos ao se fazer e executar pedidos”.

<sup>49</sup> Vide UNODC, *Manual sobre assistência jurídica em matéria penal e extradição* (Viena, 2012), cap. II, § 15:

“Todas as pessoas, inclusive os profissionais do direito, são produtos da sociedade e das normas legais dentro das quais vivem. Os advogados e o Poder Judiciário, obviamente, têm a dinâmica adicional de terem estudado o direito de seu país e de o seguirem praticando, em geral, sem dar muita atenção às tradições ou sistemas jurídicos de outras nações. Requerimentos de assistência jurídica mútua e de extradição põem esse déficit de conhecimento legal e social em grande destaque, às vezes, com resultados negativos”.

<sup>50</sup> Vide também Associação Internacional de Procuradores, *Assistência jurídica mútua: série das melhores práticas n.º 4, Guia básico para os membros do Ministério Público na obtenção da assistência jurídica mútua em matéria penal e Orientações de persecução para casos de jurisdição concorrente que decidem*: “Qual jurisdição deve processar?”, acessível aos membros da Associação Internacional de Procuradores por meio do sítio da Associação ou sob pedido.

como contatar a autoridade central que o auxiliará e encaminhará o pedido ao Estado requerido.<sup>51</sup> As orientações devem, no mínimo, informar para que seja esclarecedor para os membros do Ministério Público que serão encarregados de obter assistência jurídica internacional:

- Referência à legislação nacional que autorize a assistência jurídica em matéria penal ou a extradição.
- O papel da autoridade central na cooperação jurídica internacional.
- Os meios de contato (nomes, e-mail etc.) da autoridade central.
- O protocolo para que os membros do Ministério Público possam iniciar um pedido de assistência jurídica em matéria penal ou de extradição.

Os Ministérios Públicos também devem considerar estender seus esforços com o objetivo de criar uma cultura de cooperação internacional em que redes informais de comunicação possam ser usadas para fornecer assistência e orientação uns aos outros. Tais redes informais podem ser valiosas para entendimento dos sistemas jurídicos de outras jurisdições e permitem cooperação mais ampla quando isso for exigido em um nível mais formal. Se houver situações em que a lei permita que os membros do Ministério Público entrem em contato uns com os outros com o objetivo de aprofundar a assistência jurídica em matéria penal, eles devem ser encorajados a fazê-lo. Um dos objetivos da Associação Internacional de Procuradores é aprofundar tal cooperação e contato.

---

51 Além das modalidades de assistência jurídica internacional, via autoridade central, os estados usam, cada vez mais, formas de cooperação internacional por meio de assistência direta entre órgãos, na medida em que isso seja permitido pelo sistema jurídico de cada país. (Nota do revisor técnico)



# UNODC

Escritório das Nações Unidas  
sobre Drogas e Crime

Vienna International Centre, Caixa Postal 500, 1400 Vienna, Áustria  
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)