

Explorando as origens da ação penal pública na Europa e nos Estados Unidos¹

Yue Ma
Professor da Faculdade John Jay de Justiça Penal (Nova Iorque)

A ação penal pública é um elemento indispensável da administração hodierna da Justiça Penal. A ação penal pública, da forma como a conhecemos hoje, contudo, é produto de uma longa evolução. Historicamente, a perseguição ao crime era uma questão privada, sem que houvesse envolvimento oficial na ação penal. Este artigo explora o desenvolvimento da ação penal na Inglaterra, na Europa e nos Estados Unidos. A primeira parte traça a evolução dos métodos de acusação na Inglaterra e no continente europeu. A segunda parte enfoca o desenvolvimento da ação penal nos Estados Unidos, desde o período colonial até a formação do moderno sistema norte-americano de acusação. Este artigo destaca os eventos históricos que contribuíram para a evolução e para a transição dos métodos de acusação e analisa o impacto de diferentes valores históricos, culturais e políticos sobre a formação dos atuais sistemas de acusação na Europa e nos Estados Unidos.

Palavras-chave: ação penal – história – Europa – Estados Unidos.

A ação penal pública é um elemento indispensável da moderna administração da Justiça Penal. Atualmente, considera-se normal que, na ocorrência de um crime, o promotor de justiça assuma a responsabilidade de levar o suspeito a julgamento por um tribunal de justiça. A ação penal pública, da forma como a conhecemos hoje, contudo, é produto de uma longa evolução. Durante séculos o crime foi uma questão privada a ser resolvida pela parte ofendida. A autorreparação assumia diferentes formas. Na Antiguidade e na Idade Média, a vingança privada era a forma predominante de resposta ao crime. Em fins da Idade Média, os reis e os líderes tribais impuseram restrições ao uso da vingança para minimizar a desordem causada pela justiça selvagem. A parte prejudicada deveria primeiro buscar indenização monetária e tinha permissão para recorrer à vingança apenas quando seu

¹ Artigo publicado originalmente com o título de “Exploring the Origins of Public Prosecution” na *International Criminal Justice Review*, Volume 18, número 2, junho de 2008, p. 190-211. (Copyright by Georgia State University, College of Health and Human Sciences. Reprinted by permission of Sage Publications, Inc.). Tradução do inglês: Aduino Villela. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

ofensor se recusasse a pagar as indenizações prescritas juridicamente. Com o surgimento dos tribunais de justiça, a vingança privada e a conciliação foram substituídas pela resolução judicial do litígio. O advento dos tribunais de justiça, todavia, não alterou a natureza do crime. O crime permanecia uma infração privada e cabia à parte prejudicada apresentar acusação perante o juiz (ESMEIN, 1913; FORSYTH, 1852; PLUCKNETT, 1956; VAN CAENEGEM, 1991).

Aqueles que hoje estudam direito comparado estão familiarizados com a distinção entre o sistema acusatório inglês e o sistema inquisitório continental. Antes do século XIII, contudo, não haveria como fazer um estudo comparado dos dois sistemas, pois eram idênticos. Tanto na Inglaterra quanto na Europa continental, o método predominante de acusação era privado, e a culpa ou inocência era determinada pelo veredicto de Deus (MUELLER & POOLE-GRIFFITHS, 1969).

O século XIII testemunhou mudanças significativas nos métodos de acusação e julgamento penais. As formas irracionais de determinação da culpa foram condenadas na Inglaterra e no continente europeu. Com o abandono de métodos arcaicos de prova, tanto os ingleses quanto os continentais buscaram métodos alternativos, isto é, mais racionais, de determinação de culpa ou inocência. Nesse momento crítico, a Inglaterra e o continente se apartaram e estabeleceram métodos diferentes de acusação e julgamento penais. A Inglaterra adotou o uso de leigos em seu sistema jurisdicional, enquanto a Europa continental abraçou o sistema inquisitório. A respeito do método de acusação, a Inglaterra adotou a ação penal privada durante os 600 anos seguintes. O continente europeu, em contraposição, optou pela ação penal pública (ESMEIN, 1913; FORSYTH, 1852; MERRYMAN, 1985; PLUCKNETT, 1956; VAN CAENEGEM, 1991).

O sistema jurídico norte-americano deve suas origens ao *common law* inglês, mas o promotor de justiça não faz parte da herança inglesa. Quando os colonizadores chegaram às costas da América do Norte, trouxeram consigo o sistema judiciário inglês, bem como o instituto da ação penal privada, a qual, todavia, não se consolidou de forma duradoura nos Estados Unidos. A ação penal pública surgiu nos Estados Unidos muito antes de surgir na Inglaterra. Isso, contudo, não significa que o sistema inglês não tenha contribuído de alguma maneira para a evolução da ação penal pública nos Estados Unidos. O *district attorney* (promotor de justiça, ou, literalmente, promotor de justiça do distrito) norte-americano pode de fato apresentar ancestralidade remota no *attorney general* (procurador-geral) inglês (CHITWOOD, 1905; JACOBY, 1980). Além da influência inglesa, o método de acusação no período colonial foi também influenciado por instituições europeias, principalmente pelo *schout* (magistrado) holandês e o *ministère publique* (ministério

público) francês (FRIEDMAN, 1985; GOULKA, 2002; LEVASSEUR, 1996; NATIONAL COMMISSION ON LAW OBSERVANCE AND ENFORCEMENT, 1931; VAN ALSTYNE, 1952).

A despeito dessa influência inicial, o cargo de *district attorney* não deriva da experiência europeia, pois nunca houve uma contraparte exata do mesmo na Inglaterra ou em qualquer país da Europa continental. O *district attorney*, enquanto autoridade eleita em âmbito local e detentora de enorme poder discricionário, é produto da experiência dos Estados Unidos e “uma contribuição característica e exclusivamente norte-americana” (KRESS, 1976, p. 100).

Este artigo explora as origens e o desenvolvimento histórico da ação penal pública na Inglaterra, na Europa continental e nos Estados Unidos. Em primeiro lugar, traça a evolução dos sistemas de acusação na Inglaterra e no continente europeu. Em seguida, enfoca o desenvolvimento da ação penal pública nos Estados Unidos da América. Este artigo explora a influência dos modelos europeus no desenvolvimento do sistema inicial de acusação norte-americano e discute os eventos que contribuíram para dar a forma atual ao sistema norte-americano de acusação.

A tradição inglesa de ação penal privada

No início da época anglo-saxã, o crime era uma questão pessoal a ser resolvida por meio da vingança privada. Mais tarde, na Idade Média, reis e líderes tribais impuseram restrições à vingança privada para amenizar a desordem causada pela justiça selvagem da vingança. Para tanto, foi criado um sistema de *wergild* (indenização monetária). A lei exigia que a parte ofendida buscasse primeiro indenização junto ao ofensor. A parte prejudicada tinha permissão de recorrer à vingança apenas quando o ofensor se recusasse a pagar a indenização prescrita juridicamente (FORSYTH, 1852).

Embora o crime fosse predominantemente uma questão privada, nunca houve completa falta de interesse oficial em assuntos criminais. Mesmo na época anglo-saxã, o crime era visto de forma dual. Por um lado, tratava-se de uma questão privada a ser resolvida pela parte ofendida. Por outro, o crime era visto também como uma ofensa contra a paz do Estado. Por essa razão, o criminoso devia não somente pagar *wergild* à parte ofendida, mas, também, uma multa, conhecida como *wite*, ao Estado. O envolvimento do rei em assuntos penais, todavia, era impulsionado mais pelo desejo de aumentar a receita pública do que de ajudar a parte ofendida a buscar justiça. O rei não tinha qualquer obrigação de perseguir o autor da infração. Cabia ao indivíduo buscar reparação junto ao infrator. Mas quando este concordava em pagar indenização à parte ofendida, era obrigado também a pagar uma multa ao Estado (FORSYTH, 1852).

Na ausência de uma força policial organizada, os anglo-saxões mantinham a paz e a ordem por meio do sistema de *Frank-pledge* (compromisso franco, “franco” aqui dizendo respeito a uma das tribos germânicas que habitava a Europa). O sistema de *Frank-pledge*, além de ter sido o primeiro mecanismo organizado de aplicação da lei, era também um órgão de acusação criminal. As *tithings*, divisões administrativas compostas por dez chefes de família, eram as unidades básicas desse sistema de compromisso. As famílias que pertenciam a uma *tithing* estavam obrigadas pelo compromisso a cooperar com o policiamento de seus próprios problemas. Se algum membro de uma *tithing* cometesse um crime, era dever dos outros membros levar o criminoso ao tribunal para que fosse punido. As *tithings*, assim, desempenhavam a função de acusação criminal (CRITCHLEY, 1972).

A *tithing* era a menor subdivisão do sistema de compromisso. Em seguida, vinham as divisões administrativas conhecidas como *hundred* e *shire*. As cortes dos *shires* e dos *hundreds* estiveram entre os primeiros tribunais anglo-saxões (FORSYTH, 1852; VAN CAENEGEM 1991). Com o surgimento dos tribunais de justiça, a vingança privada e a *wergild* foram substituídas pela resolução judicial de litígios. O advento da resolução judicial de litígios não alterou a natureza privada do crime. A parte prejudicada não tinha mais o direito de recorrer à vingança privada, mas ainda cabia a ela fazer a acusação (FORSYTH, 1852; PLUCKNETT, 1956; VAN CAENEGEM, 1991).

A Conquista Normanda (1066) pôs fim à era anglo-saxã. De início, os normandos mantiveram intactas muitas instituições anglo-saxãs, incluindo o sistema de compromisso, as cortes dos *hundreds* e dos *shires*, o julgamento por juramento ou ordálio e a ação penal privada (FORSYTH, 1852; PLUCKNETT, 1956; VAN CAENEGEM, 1991). Os métodos mais comuns de determinação de culpa eram a compurgação, ou seja, a reabilitação de um acusado por juramento de outrem a seu favor, e o julgamento por ordálio. Quando se encontrava sob acusação, a pessoa acusada devia obter um número específico de *oath-helpers* (ajuramentados ou ajudantes de juramento) para afiançar seu próprio juramento. Os *oath-helpers* não eram testemunhas. Eles compareciam em juízo não para apresentar provas sobre quem cometeu o crime, mas para atestar que o acusado era pessoa de boa reputação e que seu juramento era digno de confiança. O número normal de ajuramentados era 12. O apoio dos *oath-helpers* do acusado poderia ser sobrepujado por um número maior de *oath-helpers* levados pelo acusador. Nesse caso, o acusado teria que se submeter ao ordálio para provar sua inocência (FORSYTH, 1852; VAN CAENEGEM, 1991).

O julgamento, parecendo um combate primitivo, tinha natureza acusatória e contraditória. A parte prejudicada e o alegado infrator, não

tendo mais permissão de lutar um contra o outro numa vingança privada, lutavam com juramentos, estacas e espadas sob a orientação formal do tribunal. Por causa da natureza privada do crime, era dever da parte ofendida e de sua família tomar a iniciativa de promover a ação. Apresentar uma acusação criminal era uma empreitada de risco. Caso não conseguisse provar sua alegação, o acusador podia tanto sair derrotado num combate judicial quanto ser forçado a se submeter à punição que esperava infligir ao acusado (FORSYTH, 1852; NEWMAN, 1978; VAN CAENEGEM, 1991).

Um avanço significativo aconteceu nos séculos XII e XIII no que diz respeito à condução do julgamento de crimes e ao método de acusação. No século XII, embora a responsabilidade de apresentar queixas contra crimes ainda coubesse à parte prejudicada, havia um interesse cada vez maior em assuntos penais por parte dos reis normandos. Fortemente inclinados à ordem pública, os reis normandos ficaram preocupados com a prática de deixar a promoção da ação penal apenas à iniciativa incerta de vingadores privados. Surgia, assim, um elemento oficial no sistema de acusação predominantemente privado (FORSYTH, 1852; VAN CAENEGEM, 1991).

A criação do *jury of presentment* (júri de apresentação) no século XII foi um avanço notável do envolvimento oficial em assuntos penais. Em 1166, a *Assize* de Clarendon (veja DOUGLAS 1953-1975, Vol. 2, p. 407-410) dispunha que quando, após a ocorrência de um crime, ninguém ousasse acusar abertamente um suspeito, o *sheriff* (xerife) deveria fazer doze homens de bem da vizinhança prestarem juramento na presença de um bispo. Esses 12 homens jurariam declarar a verdade de acordo com suas consciências. O *jury of presentment* desempenhava tanto as funções de acusação quanto de julgamento. A falta de métodos racionais de determinação de culpa facilitava o dever de julgar. Tão logo uma acusação fosse feita e a contestação fosse apresentada, o dever de julgar se restringia a anunciar o veredicto de Deus. Promulgada dez anos depois, em 1176, a *Assize* de Northampton (veja DOUGLAS 1953-1975, Vol. 2, p. 411-413) reafirmava as funções do *jury of presentment* (FORSYTH, 1852; VAN CANENEGEM, 1991; YARDLEY, 1979).

O século XIII testemunhou um dos eventos mais significativos na história do processo penal. Os métodos arcaicos de prova foram substituídos por métodos racionais. A exigência da Magna Carta de 1215 (veja Douglas 1953-1975, Vol. 3, p. 316-324) de que ninguém fosse processado a não ser pelo julgamento de seus pares preparou o caminho para a transição ao uso do julgamento por júri como método alternativo de determinação de culpa. À medida que os métodos arcaicos de julgamento caíam em desuso, o *jury of presentment* ganhava maior atenção. De início, esse júri ainda desempenhava o dever duplo de acusação e julgamento criminal. Gradualmente, ele deixou de desempenhar a função de acusação e focalizou

somente sobre a determinação da culpa. A função da acusação foi assumida por um novo júri, composto por número maior jurados. Esse júri recém-surgido evoluiu mais tarde para o *grand jury* (júri de acusação). O *jury of presentment*, que era composto por 12 membros, tornou-se o *trial jury* (júri de julgamento). Embora pudesse iniciar investigações criminais quando bem lhe aprouvesse, na maioria dos casos o *grand jury* não agia a menos que um acusador privado apresentasse queixa. A prática geral era a de que ainda não poderia haver ação penal na ausência de um acusador (FORSYTH, 1852; VAN CAENEGEM, 1991; YARDLEY, 1979).

Do século XII até fins do século XX, a Inglaterra manteve a ação penal privada. A função da acusação privada, entretanto, contou com a assistência de diversas autoridades nos diferentes estágios desse longo período histórico. Vale a pena notar que, a despeito da predominância da ação penal privada, sempre houve um elemento oficial na promoção da ação penal. Para que se possa compreender plenamente o curso do desenvolvimento da ação penal na Inglaterra, é necessário explorar os papéis desempenhados pelo comissário, pelos juízes de paz, pela polícia, pelo procurador-geral e pelo diretor de ações penais públicas.

No século XIII, o comissário (*parish constable*) era a principal autoridade policial. Cabia a ele manter a ordem pública em sua comunidade local. O comissário tinha poder para realizar prisões sempre que um criminoso fosse pego em flagrante. Trabalhando sozinho, contudo, ele dificilmente podia fazer alguma coisa no que diz respeito à investigação. O ônus da investigação de crimes recaía sobre os juízes de paz (*justices of the peace*). Estes, que surgiram no século XIV, eram residentes da comunidade nomeados pelo rei para atuarem como guardiões da paz. Eles recebiam poderes para investigar crimes cometidos na comunidade local e para apresentar o acusado perante o *grand jury*. Os poderes consignados ao comissário e aos juízes de paz não tinham a intenção de substituir a acusação privada. O comissário e os juízes de paz entravam em cena apenas quando as pessoas comuns não tinham interesse em levar a questão adiante (CRITCHLEY, 1972; DEVLIN, 1958; 1966; LEE, 1901; YARDLEY, 1979).

A Lei Penal Mariana de 1555 (veja LANGBEIN, 1974, p. 255-258) fortaleceu ainda mais o papel dos juízes de paz no processo de acusação. De acordo com essa lei, o dever de iniciar a ação cabia aos cidadãos prejudicados. Mas ela atribuía aos juízes de paz um papel mais ativo na investigação de crimes graves. Tão logo fosse apresentada acusação por um acusador privado, o juiz de paz assumia a responsabilidade de interrogar o acusado e as testemunhas. De forma mais significativa, essa lei concedia aos juízes de paz o poder de obrigar o acusado, o acusador e as testemunhas a comparecerem em juízo. Por causa da intervenção dos juízes de paz, um cidadão queixoso,

mesmo que houvesse perdido interesse na ação, não tinha mais liberdade para se retirar do processo. A autoridade que tinham os juizes de paz para obrigar as partes a participarem do julgamento assegurava que um número maior de crimes chegaria a ser julgado (LANGBEIN, 1974).

O sistema composto por comissário, juizes de paz e acusadores privados funcionou muito bem até o advento da Revolução Industrial. Com o inchaço da população urbana e o aumento da criminalidade, esse antigo mecanismo de aplicação da lei ficou inadequado.

Por causa da necessidade de mecanismos mais eficientes de aplicação da lei, apareceram em Londres no século XVIII grupos organizados de agentes privados conhecidos como *thief takers* (captadores de ladrões). Esses policiais privados ganhavam a vida capturando criminosos procurados. Para encorajar os cidadãos a perseguirem criminosos, o governo lançou e manteve um sistema de recompensas pecuniárias. De acordo com esse sistema, promotores privados ganhavam uma recompensa em dinheiro pela acusação de perpetradores de determinados crimes contra a propriedade. Esse sistema de recompensas, todavia, encorajou sem querer a acusação falsa e o falso testemunho. Em troca de ganhos monetários, os caçadores de recompensa pouco se importavam em distinguir o culpado do inocente. Historiadores jurídicos observaram que a introdução do advogado de defesa no julgamento criminal nesse período foi em grande parte motivada pela preocupação com a acusação falsa e com o falso testemunho (ALSCHULER, 2005; CRITCHLEY, 1972; EMSLEY, 1991; LANGBEIN, 1974, 2003; MCMULLAN, 1996).

A criação da Polícia Metropolitana de Londres em 1829 marcou o início de um novo período da persecução penal. Na época da criação da polícia profissional, o sistema de ação penal privada continuava em plena vigência. Mas os cidadãos quase sempre relutavam em exercitar o direito à acusação. À medida que o sistema jurídico ficava mais complexo, era cada vez mais difícil para os cidadãos lidarem sozinhos com a acusação. Eles precisavam contratar *solicitors* (consultores jurídicos) e *barristers* (advogados) para fazer isso em seu lugar. O custo da contratação de profissionais do direito tornou-se um obstáculo para as pessoas de menor poder aquisitivo. Muitos cidadãos preferiram deixar o assunto da acusação com o comissário ou com os juizes de paz (DEVLIN, 1958; GLENDON, GORDON, & OSAKWE, 1985).

Após a criação da Polícia Metropolitana de Londres, coube à polícia assumir a responsabilidade pela acusação. As persecuções policiais, assim como aquelas conduzidas pelo comissário e pelos juizes de paz, não tinham natureza pública. Na tradição inglesa de ação penal privada, o direito de perseguir criminosos e de promover a ação penal não era restrito à vítima

ou aos seus parentes. Esse direito se estendia a todos os membros do público. Essa prática tinha raízes na ideia multicientenária de que era dever de todos os cidadãos defender a lei e preservar a paz do rei. Toda acusação policial era uma acusação privada. Ao dar início a uma ação penal, o policial estava agindo não em virtude de seu cargo, mas como um cidadão interessado na manutenção da ordem pública (DEVLIN, 1958; FITZGERALD & MUNCIE, 1983; MORRISON, 1973).

Ao lado do sistema de ação penal privada, também se desenvolveu um instituto pouco significativo de ação penal oficial. A ação penal oficial era a princípio dever dos advogados do rei. Durante a Idade Média, a Coroa contratava advogados para representá-la em vários tribunais. A ação penal oficial significava apenas que um advogado do rei interviria quando um crime envolvesse algum interesse relevante para a Coroa. No século XV, os numerosos advogados do rei foram substituídos por um único advogado, conhecido como *attorney general* (procurador-geral) (DEVLIN, 1958; VAN CAENEGEM, 1991). Além do seu dever em tribunais civis, o *attorney general* examinava ações penais para conferir se havia algum interesse real envolvido. O *attorney general* tinha autoridade para promover e poder para encerrar uma ação penal. Ele podia encerrar uma ação penal interpondo um mandado de *nolle prosequi*. O poder de apresentar esse mandado baseava-se na noção de que todas as ações penais eram promovidas em nome do rei. O poder do *attorney general* de encerrar uma ação penal servia de freio contra o abuso do direito de ação penal privada (DEVLIN, 1958; GOLDSTEIN, 1981).

Até 1879, somente o *attorney general* poderia ser descrito como promotor de justiça. Em 1879, foi criado o posto de *director of public prosecutions* (diretor de ações penais públicas). A partir daí, o *director of public prosecutions* assumiu boa parte da responsabilidade anteriormente desempenhada pelo *attorney general*. O *director*, nomeado pelo Ministro do Interior inglês, trabalhava sob a superintendência do *attorney general* e tinha autoridade para promover ações contra crimes graves passíveis de denúncia. O número de ações em que o *director* tinha direito a intervir, contudo, era pequeno. A maioria das ações penais era ainda deixada para o sistema de ação penal privada. Até a década de 1950, estimava-se que o *director* cuidava apenas de 8% das ações envolvendo crimes denunciáveis (DEVLIN, 1958).

A limitação da autoridade do *director of public prosecutions* destacava o desejo de manter o sistema de ação penal privada. A criação do posto de *director of public prosecutions* não foi a primeira tentativa de instituir um sistema de ação penal pública na Inglaterra. Em 1534, Henrique VIII fez uma tentativa séria de introduzir algumas formas de ação penal pública. Ele propôs

que os *sergeants of the common weal* (sargentos da comunidade comum) assumissem a responsabilidade de oferecer a ação penal. Os *sergeants of the common weal* eram policiais alocados nos condados. Conceder a eles a autoridade de promover ações e de fazer valer o sistema penal em todo o país seria um passo importante em direção à instituição do sistema de ação penal pública. A proposta, todavia, foi rejeitada pelo Parlamento em favor de se manter a tradição da ação penal privada (GROSMAN, 1969). No século XIX, reformadores jurídicos e filósofos como Sir Robert Peel, Jeremy Bentham e Patrick Colquhoun discutiam de maneira favorável a ideia da ação penal pública e defendiam a reforma da ação penal privada. Tal defesa também não resultou em reformas significativas da ação penal privada (veja KURLAND & WATERS, 1959; RADZINOWICZ, 1957).

A ausência de um sistema público de acusação, juntamente com a relutância dos cidadãos em exercer o direito à ação penal privada, criou na Inglaterra um sistema *de facto* de acusação policial. As desvantagens da acusação pela polícia eram evidentes. Movidos pelo zelo da aplicação da lei, os policiais muitas vezes eram incapazes de julgar de forma objetiva a suficiência das provas. Não era incomum que a polícia ocultasse da defesa alguma prova inocentadora ou provas relevantes para o tribunal, com o propósito de garantir a condenação. A falta de objetividade na tomada de decisão acusatória resultou muitas vezes em erro judicial. A incompetência da advocacia policial às vezes possibilitava também que criminosos verdadeiramente culpados escapassem da condenação e da pena (GRAHAM, 1983; JUSTICE, 1970; SMITH, 1993).

A insatisfação com a acusação policial levou, por fim, à criação, em 1985, do *Crown Prosecution Service*, o Ministério Público inglês. O *Crown Prosecution Service* é o primeiro órgão inglês de ação penal pública, no sentido moderno da expressão. A criação dessa promotoria pública marcou o rompimento com a tradição ancestral de ação penal privada e foi celebrado como uma inovação constitucional significativa na Justiça Penal britânica (FIONDA, 1995; BENNION, 1986). Embora o cargo de promotor de justiça tenha finalmente chegado à Inglaterra, isso aconteceu centenas de anos depois de seu surgimento no continente europeu.

A ação penal pública na Europa continental

Antes do século XIII, a natureza e a condução do processo criminal eram praticamente idênticas na Inglaterra e no continente europeu. Em princípios da Idade Média, a vingança privada era a principal resposta ao crime. O crime entre vizinhos assumia feições bélicas. Rixas violentas e sangrentas podiam durar anos, até que uma das famílias fosse completamente aniquilada. Mais tarde, os reis e príncipes impuseram restrições ao direito de vingança

privada. Surgia um sistema de indenização semelhante ao *wergild* inglês. As vítimas de crimes deveriam buscar indenização do criminoso antes de recorrer à vingança. Com a emergência dos tribunais de justiça, as vítimas perderam o direito de vingança. Elas tinham que levar o litígio até o tribunal para que este o julgasse (BAR, 1916; ESMEIN, 1913).

A chegada da resolução judicial de litígios não mudou a natureza do crime. O crime era ainda uma questão privada. Continuava sendo dever da parte ofendida apresentar uma acusação perante o tribunal. O direito penal substantivo, no intuito de atender aos fins públicos e sociais, limitava-se a impor restrições à vingança privada. O tribunal fornecia às partes prejudicadas um fórum para a busca de compensação privada. Em juízo, a culpa ou inocência era determinada por uma sentença divina obtida por meio de batalha, ordálio, juramento e auxílio de ajuramentados (ESMEIN, 1913; VAN CAENEGEM, 1991).

O século XIII testemunhou mudanças significativas na condução do julgamento de crimes. Os métodos arcaicos de prova cederam terreno à determinação racional da culpa. O continente, contudo, não escolheu o sistema acusatório. Ele preferiu o sistema inquisitório. Desse ponto em diante, a Europa continental se afastou da Inglaterra nos métodos tanto de julgamento quanto de acusação criminal. A Inglaterra se agarrou à ação penal privada, enquanto o continente passou a adotar a ação penal pública (MUELLER & POOLE-GRIFFITHS, 1969).

No continente, a mudança para a ação penal pública e a adoção de métodos racionais de prova foram, em grande parte, devidas a uma nova forma de ver o crime. Durante os séculos XII e XIII, o sistema tribal no continente foi aos poucos dando lugar aos estados territoriais. Com o surgimento da concepção moderna de Estado, os reis começaram a se interessar mais pela manutenção da ordem pública. Por ofender o interesse da sociedade como um todo, o crime não era mais visto apenas como uma questão privada, mas também como uma infração pública. Diante dessa nova noção de crime, o soberano não mais se satisfazia em deixar a persecução ao crime à iniciativa incerta de vingadores privados. Foram criados órgãos oficiais para conduzir as investigações e promover a ação penal (ESMEIN, 1913; VAN CAENEGEM, 1991).

Esse maior envolvimento oficial em assuntos penais contribuiu para o abandono dos métodos arcaicos de determinação da culpa. Não teria sentido para as autoridades conduzir uma investigação racional e depois ignorar os resultados em favor do veredicto de Deus. Além disso, à medida que novas autoridades eram criadas para promover a ação penal, tornava-se insensato e desarrazoado exigir que autoridades públicas enfrentassem riscos pessoais, tais como o duelo judicial, para provar a culpa do acusado. A nova percepção

do crime e o envolvimento oficial em questões criminais facilitaram enormemente o abandono de métodos arcaicos de prova (ESMEIN, 1913; LANGBEIN, 1974; VAN CAENEGEM, 1991).

A promoção oficial da ação penal surgiu no continente no século XII (ESMEIN, 1913; VAN CAENEGEM, 1991), mas seu desenvolvimento completo se daria apenas nos séculos XVII e XVIII (LANGBEIN, 1974). Tome, por exemplo, o seu desenvolvimento na França. Na França, antes do século XII, a perseguição ao crime era uma questão privada. A lei restringia o direito de apresentar acusação exclusivamente à parte ofendida. Era ilegal que qualquer um apresentasse uma acusação, com exceção da parte ofendida e de sua família. Em caso de homicídio doloso ou culposo, o acusador só seria ouvido se tivesse laços de sangue com o falecido ou se fosse viúva do mesmo. A única exceção à regra era que, se o falecido não tivesse deixado familiares ou parentes para vingá-lo, o rei tinha autoridade para apresentar a acusação em nome do morto (ESMEIN, 1913).

Contudo, na maioria das vezes, não haveria julgamento criminal a menos que houvesse um acusador privado. A lei não permitia que um criminoso fosse levado a julgamento sem que houvesse um acusador privado. Dispensava-se a intervenção de um acusador privado quando o criminoso fosse capturado em flagrante. Nesse caso, o juiz poderia julgar a ação com base no testemunho daqueles que o capturaram. Mesmo em crimes cometidos às escondidas, havia maneiras de instaurar um processo penal sem um acusador privado. A detenção por suspeita e o inquérito pelo país eram dois exemplos desses procedimentos.

Em caso de prisão sob suspeita, a autoridade pública poderia deter um suspeito e convidar a vítima do crime a se apresentar e fazer uma acusação. A autoridade pública não tinha o poder de pressionar pela aplicação da pena em seu próprio nome. Mas podia prender um suspeito e anunciar publicamente que estava detido sob suspeita de haver cometido determinado crime. O anúncio prestava-se a convidar a vítima e seus parentes a se constituírem como acusadores. Se a acusação não fosse apresentada dentro de determinado prazo, o suspeito poderia ser liberado e considerado absolvido. Na situação de inquérito pelo país, a autoridade pública poderia prender uma pessoa sob suspeita de crime grave e persuadi-la a se submeter ao inquérito pelo país. Caso o suspeito concordasse, a autoridade poderia levá-lo a julgamento sem que houvesse acusador privado. Por lei, o consentimento do suspeito era absolutamente necessário. Na prática, a autoridade pública muitas vezes mantinha o suspeito na detenção com pouca comida e bebida a fim de “persuadi-lo” a dar seu consentimento (ESMEIN, 1913).

O rei francês empregava o *procureur du roi* (procurador do rei) para proteger seus próprios interesses. O *procureur du roi* só intervinha em assuntos criminais quando o crime envolvesse um interesse relevante

do rei. Apenas em ocasiões muito raras a autoridade pública intervinha de maneira eficiente. Com o surgimento do conceito de estado territorial no século XII, o rei passou a se interessar mais pela repressão do crime. Inicialmente, o *procureur du roi* promovia a ação penal apenas quando ninguém se interessasse em dar seguimento à questão. Mais tarde, ele assumiu a atribuição de oferecer a ação penal independente de haver ou não uma queixa privada. À medida que o *procureur du roi* foi assumindo maior responsabilidade pela ação penal, seu título perdeu o qualificativo “*du roi*” (do rei) e foi englobado pela criação do *ministère publique* (ministério público). No século XVI, o *ministère publique* ganhou o controle exclusivo sobre a ação penal. Embora os indivíduos ainda mantivessem o direito de perseguir o crime, seus direitos estavam limitados à busca de indenização. Apenas o *ministère publique* tinha autoridade para buscar sanções penais (LANGBEIN, 1974; SHEEHAN, 1975; VOUIN, 1970; WEST, DESDEVICES, FENET, GAURIER, & HEUSSAFF, 1993).

O desenvolvimento na Alemanha seguiu caminho semelhante. Até o século XII, não havia promoção oficial da ação penal. Não existiria julgamento se não houvesse um acusador privado. A partir do século XII, o processo privado gradualmente cedeu lugar à ação penal pública. Assim como na França, autoridades públicas de início promoviam ações penais somente quando não houvesse queixosos privados. Mais tarde, elas assumiram a ação penal independente da presença ou ausência de uma queixa privada. Graças à lei destinada a desencorajar a promoção privada da ação penal, já no século XVI as autoridades públicas alemãs desempenhavam um papel predominante na ação penal. De acordo com o procedimento estabelecido pela lei, se um indivíduo insistisse em seu direito de instaurar uma ação penal, ele devia dar como garantia o valor que o tribunal estipulasse. Essa reserva deveria ser utilizada para indenizar o acusado caso o promotor não conseguisse provar a culpa do mesmo. Se um indivíduo se recusasse a dar a garantia, ele iria preso junto com o acusado antes do julgamento. Não surpreende que procedimentos como esses tenham intimidado a ação penal privada (ESMEIN, 1913; LANGBEIN, 1974).

Embora no século XVI a ação penal pública já fosse um instituto bem estabelecido na Europa continental, o atual sistema de acusação foi desenvolvido em meados do século XIX, na esteira da Revolução Francesa. A estrutura básica da ação penal pública francesa foi criada pelo Código de Processo Penal de 1808. A influência do Ministério Público instituído na era napoleônica não ficou restrita ao território da França. O sistema francês de promotoria pública, assim como seu Código Civil, foi levado a outros países pela expansão militar de Napoleão. Os países e as regiões que caíram sob a influência francesa, por exemplo, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália,

a região ocidental da Alemanha e parte da Polônia, reconquistaram suas soberanias mais tarde. Mas eles ou mantiveram o sistema francês de ação penal pública ou reformaram seus sistemas com base no modelo francês (FIONDA, 1995; ŠELIH, 2000; ALBRECHT, 2000; KÜHNE, 1993; CORSO, 1993; SPIELMANN & SPIELMANN, 1993; SWART, 1993).

O sistema alemão de ação penal é um caso ilustrativo. Existia originalmente na Alemanha um juiz de instrução que assumia a responsabilidade pela investigação, pela acusação e pelo julgamento. Em meados do século XIX, a Alemanha abandonou seu antigo sistema e instituiu um sistema de acusação baseado no modelo francês. Ela separou a acusação da investigação e do julgamento. Após a reforma, os promotores de justiça alemães, a exemplo dos promotores de justiça franceses, foram investidos de independência em relação à polícia e ao judiciário. Com exceção de alguns casos envolvendo crimes menos graves, os promotores adquiriram o monopólio sobre a acusação (ALBRECHT, 2000; FIONDA, 1995).

O desenvolvimento da ação penal pública nos Estados Unidos da América

O desenvolvimento no período colonial

O *common law* inglês é um ancestral imediato do direito norte-americano, mas o desenvolvimento inicial deste foi influenciado também por outras culturas jurídicas europeias. No que diz respeito à ação penal, o *attorney general* inglês, o *ministère publique* francês e o *schout* holandês impactaram o método de acusação no período inicial da colônia. Nenhum desses atores, contudo, pode alegar ser o predecessor direto do promotor norte-americano. O ofício de promotor de justiça, normalmente na figura do *district attorney* (promotor do distrito), é produto da experiência norte-americana, sendo uma contribuição diferenciada e exclusiva dos Estados Unidos (KRESS, 1976).

No início do período colonial, os colonos trouxeram consigo da Inglaterra a estrutura do tribunal, o *grand jury* (júri de acusação) e o *petit juri* (júri de julgamento), o *sheriff*, os juizes de paz e a tradição da ação penal privada (FLAHERTY, 1969; FRIEDMAN, 1985; PENCAK & HOLT, 1989). O sistema de ação penal privada, contudo, não durou muito tempo nos Estados Unidos. O sistema jurídico inglês, nascido na Idade Média, favorecia pessoas ricas e com status. No sistema de ação penal privada, um indivíduo não podia contar com a proteção do estado. Ele precisava se vingar e arcar com os custos da ação penal. O monarca não era um símbolo de justiça a cuja proteção as pessoas comuns pudessem recorrer. Ele era simplesmente um indivíduo que ocupava a posição mais elevada na sociedade, interessado em proteger somente seus próprios interesses (JACOBY, 1980). Muitos colonos foram para a América em busca de justiça e igualdade, sendo compreensível

que muitos deles vissem a ação penal privada como incompatível com seus ideais de justiça (AUMANN, 1969; CHAPIN, 1983; PENCAK & HOLT, 1989).

Diante do desafio de sobreviver num ambiente estrangeiro, os colonos precisavam instituir um sistema eficaz de controle do crime. A ação privada não se prestava a atingir essa meta. As vítimas de crimes quase sempre relutavam vigorosamente em perseguir criminosos. Quando os queixosos eram fracos ou pobres demais para promover a ação penal, os criminosos se encontravam, em essência, imunes à pena. Armados com a experiência adquirida ao enfrentar anteriormente o sistema judiciário, criminosos experientes muitas vezes levavam vantagem sobre queixosos inocentes. Eles poderiam facilmente vencer os queixosos que não tinham experiência com os procedimentos judiciários. As desvantagens da ação penal privada eram também demonstradas na ocorrência frequente de suborno e falso testemunho. Por causa do descontentamento com a ação penal privada, algumas formas de ação penal pública surgiram pouco depois de os colonos se estabelecerem na América (CARDENAS, 1986; DAVIS, 2001).

O *attorney general* (procurador-geral) desempenhou um papel notável no desenvolvimento inicial da ação penal pública. Nas colônias, assim como na metrópole, o *attorney general* era responsável por proteger os interesses do rei inglês em tribunais civis e criminais. De princípio, seu papel nas ações penais era limitado. Ele não poderia intervir a menos que um crime violasse diretamente o interesse da Coroa. A situação mudou com a crescente demanda por mais envolvimento do governo na repressão ao crime. O conceito de que o crime era uma infração tanto privada quanto pública ganhou aceitação muito mais rápida nas colônias do que na Inglaterra. Com essa nova percepção do crime, houve uma demanda crescente por maior envolvimento do governo na acusação. O *attorney general*, sendo a autoridade que desempenhava uma função parecida com a ação penal pública, foi jogado no centro do palco e começou a desempenhar um papel mais ativo na acusação (CHITWOOD, 1905; MCCAIN, 1954; PAGE, 1959; SEMMES, 1938).

Na Virgínia, o primeiro *attorney general* foi nomeado em 1643. Seu dever era a princípio proteger os interesses do rei inglês e fornecer pareceres consultivos aos tribunais. No último quartel do século XVII, o *attorney general* começou a assumir a responsabilidade pela ação penal pública. A autoridade desse procurador-geral valia em toda a colônia. Enquanto a população era pequena, ele conseguia lidar com todos os casos. À medida que a colônia crescia e sua população aumentava, o *attorney general* não conseguia mais cuidar de todos os casos. Ele teve que nomear suplentes para cuidarem de casos em condados periféricos. Já em 1711, cabiam ao *attorney general* e seus *deputy attorneys general* (procuradores-gerais suplentes) praticamente todas as ações penais e julgamentos envolvendo crimes graves

(CHITWOOD, 1905).

O medo profundo do poder governamental centralizado entre os colonos teve um papel importante na formação dos primeiros aparatos de promoção de ações penais. O desejo de manter a autonomia local preparou o terreno para o desenvolvimento da forte tradição norte-americana de governo local, incluindo o judiciário descentralizado e a estrutura local de acusação. Os *deputy attorneys general* eram originalmente nomeados pelo *attorney general*. Mas os tribunais locais logo assumiram a responsabilidade de selecionar os suplentes do procurador-geral. Esses *deputy attorneys general* tornaram-se autoridades locais, em vez de alcançarem toda a colônia. À medida que o *attorney general* perdia controle sobre os *deputy attorneys general*, a persecução do crime também se tornava em grande parte uma questão local (CHITWOOD, 1905).

Um padrão similar de desenvolvimento foi observado em outras colônias. Maryland nomeou seu primeiro *attorney general* em 1666. New Hampshire criou o cargo em 1683. Em New Hampshire, o *attorney general* recebeu desde o início a responsabilidade de apresentar todos os casos perante o *grand jury*. Nas Carolinas, os cargos de *attorney general* e de *deputy attorneys general* foram criados em 1738. Eles receberam o poder de iniciar a ação penal em todos os casos envolvendo crimes graves (MCCAIN, 1954; PAGE, 1959; SEMMES, 1938).

O desenvolvimento da ação penal pública nas colônias holandesas merece um exame à parte. Essas colônias incluíam áreas que depois se tornaram Nova Iorque, Nova Jersey, Delaware e Pensilvânia. No princípio do período colonial, o método de acusação foi influenciado pelo cargo holandês de *schout*. O *schout* era tanto uma autoridade policial quanto uma autoridade judiciária. O *schout* tinha poder de prender e apresentar o suposto criminoso perante o tribunal. Os colonos holandeses trouxeram esse instituto para as colônias. Uma portaria emitida em 1660 pela Câmara de Amsterdã da Companhia das Índias Ocidentais descrevia o poder e o dever do *schout*. Ela dispunha que o *schout* “deve, *ex officio*, perseguir e promover ação penal contra todos os infratores, defraudadores e transgressores de quaisquer Editos, Códigos, Leis e Portarias que já tenham sido criados e publicados, ou que, a partir desta data, venham a ser promulgados e tornados públicos” (VAN ALSTYNE, 1952, p. 130).

Os ingleses assumiram o controle das colônias holandesas em 1655, mas não tentaram alterar a atividade do *schout*. Porém, essa autoridade deixou de ser chamada de *schout*. Ela recebeu o título de *sheriff*, continuando a desempenhar a função dupla de autoridade policial e de promotor da ação penal. Somente no início do século XVIII as colônias gradualmente separaram a responsabilidade pela aplicação da lei daquela da ação penal.

O *sheriff* retomou seu dever tradicional de garantir o cumprimento a lei. A função de promover a ação penal foi assumida pelo *deputy attorney general*. Na época, esse procurador-geral suplente começou a ser chamado em algumas das colônias de *district attorney* (promotor de justiça do distrito). Por exemplo, em Nova Iorque e Nova Jersey o cargo de *district attorney* tornou-se bem estabelecido na primeira metade do século XVIII. O legislativo de Massachusetts criou o cargo de *county attorney* (promotor de justiça do condado) em 1807 para desincumbir o *attorney general* da tarefa de gerenciar a ação penal pública em todo o estado (FISHER, 2003; JACOBY, 1980; VAN ALSTYNE, 1952).

Na Louisiana, o método de acusação foi influenciado pelo sistema francês. A França reivindicou essa região em 1682, mas seu primeiro povoado permanente foi fundado apenas em 1714. A primeira estrutura judiciária da colônia foi fundada seguindo o modelo francês em 1716. No topo dessa estrutura estava o Conselho Superior, o qual representava a autoridade de Luís XIV, funcionando como legislativo e como tribunal de última instância em ações civis e penais. Os tribunais da região aplicavam as principais leis e normas processuais francesas. A colônia também seguia o sistema francês de acusação (GOULKA, 2002; LEVASSEUR, 1996).

A França cedeu a Louisiana à Espanha em 1762. Para fortalecer seu controle na colônia, os governantes espanhóis substituíram grande parte do direito francês pelo direito espanhol. Mas não há provas de que tenham alterado de maneira substantiva o sistema de ação penal empregado pela França (BATIZA, 1958). Em 1800, a Espanha cedeu a Louisiana de volta à França. Três anos depois, em 1803, o território foi comprado pelos Estados Unidos. Quando os Estados Unidos compraram a Louisiana, adquiriram um território com uma tradição de direito civil. O *common law* anglo-americano, todavia, logo exerceu sua influência sobre o desenvolvimento jurídico do território (COFFEY & NORMAN, 1978; GOULKA, 2002; LAMBERT, 1992).

A adoção do Código Civil da Louisiana pelo legislativo territorial em 1808 atestava o desejo da população nativa de preservar o direito civil. A adoção desse código, cujo projeto sofreu forte influência do Código Civil de Napoleão, assegurava que conteúdos apreciáveis do direito civil permaneceriam embutidos no direito substantivo da Louisiana (BAUDOUIN, 1958). Mas as tentativas de preservar o direito civil tiveram sucesso apenas na área do direito privado. Em pouco tempo, instituições do *common law* prevaleceram em áreas como direito processual e comercial, bem como nos campos do direito público (COFFEY & NORMAN, 1978; LAMBERT, 1992).

A influência anglo-saxã predominou em várias áreas cruciais, incluindo o papel do juiz, a estrutura do julgamento, os procedimentos de instrução criminal e o método de acusação. Em 1804, o Congresso investiu o poder

judicial do território no Tribunal Superior com três juízes e em quaisquer outros tribunais que o Conselho Legislativo viesse a criar. Isso preparou o campo para a criação de uma estrutura judiciária norte-americana na Louisiana. Outros institutos norte-americanos, tais como o julgamento pelo júri, o cargo de *attorney general* e de *district attorney*, também foram criados no território logo após a tomada de poder norte-americana. Embora o *ministère publique* francês fosse precursor da ação penal pública na Louisiana, essa instituição não teve impacto direto sobre o desenvolvimento da ação penal pública depois que o território passou ao controle norte-americano (GOULKA, 2002; LAMBERT, 1992).

O desenvolvimento após a Revolução Norte-Americana

A ação penal pública ganhou novo desenvolvimento após a Revolução dos Estados Unidos. A criação do sistema federal de acusação marcou um avanço significativo após essa revolução. A Lei do Judiciário de 1789, que instituiu o sistema judiciário federal, criou também um sistema federal de acusação. Essa lei consignava que em cada tribunal distrital da federação fosse nomeada “uma pessoa de notável saber jurídico para atuar como promotor de justiça dos Estados Unidos em tal distrito, o qual deverá jurar ou declarar solenemente que desempenhará fielmente sua função, cujo dever será o de processar em tal distrito todos os criminosos e contraventores, com jurisdição segundo a autoridade dos Estados Unidos, e todas as ações civis nas quais os Estados Unidos possam ter interesse” (“Instituição dos tribunais judiciários dos Estados Unidos”, 1789).

Na época da Revolução Norte-Americana, a ação penal pública era um instituto bem estabelecido nos estados. É compreensível que o governo federal tenha-se pautado na experiência estadual ao instituir o sistema federal de acusação. O procurador-geral dos Estados Unidos (*U.S. attorney general*) encontrava-se no topo da hierarquia federal de acusação. De início, ele desempenhava um papel limitado na supervisão e na promoção da ação penal no âmbito federal. Os membros do Ministério Público federal, assim como os promotores de justiça (*prosecutors*) locais, gozavam de grande independência na condução de suas tarefas. Eles praticamente não estavam sujeitos a qualquer controle ou supervisão centralizados. A influência do procurador-geral começou a crescer durante a Guerra Civil, quando ele assumiu a responsabilidade pela superintendência dos membros do Ministério Público federal dos Estados Unidos em todos os distritos do país. A autoridade do procurador-geral ficou ainda mais fortalecida com a criação do Ministério da Justiça em 1870. Em princípios do século XX, a autoridade do procurador-geral para controlar a ação penal federal encontrava-se firmemente estabelecida (FRIEDMAN, 1985; JACOBY, 1980).

A instituição da estrutura centralizada, contudo, não levou a um controle rígido centralizado da acusação em nível federal. De acordo com a tradição norte-americana de que questões locais deveriam ser resolvidas localmente, o procurador-geral se abstinha de interferir no trabalho diário dos membros da instituição e raramente exercia seu poder de modificar as decisões dos mesmos. Os procuradores da República dos Estados Unidos continuavam a gozar de autonomia considerável para decidir sobre a promoção de ações penais nos distritos (GOLDMAN & JAHNIGE, 1985; NATIONAL COMMISSION ON LAW OBSERVANCE AND ENFORCEMENT, 1931).

O sistema estadual de acusação permaneceu inalterado nas primeiras décadas após a revolução. Os membros do Ministério Público em quase todos os estados eram autoridades nomeadas. Por exemplo, os promotores de justiça da Pensilvânia eram nomeados pelo governador, e os da Carolina do Norte, pelo procurador-geral do estado (*state attorney general*). Em Connecticut e na Virgínia, os tribunais locais detinham o poder de nomear promotores. Essa condição de ser nomeado limitava a independência e a autonomia dos mesmo, pois, no desempenho de suas obrigações, precisavam levar em conta as aspirações dos atores que os haviam nomeado. Por tal razão, os promotores não eram figuras proeminentes no sistema de Justiça Penal. Na maioria dos estados, os promotores estavam associados aos tribunais e eram vistos como subordinados aos verdadeiros poderes dos juízes. As constituições estaduais, embora normalmente designassem o *sheriff* como autoridade policial na localidade, na maioria das vezes calava-se quanto ao status do promotor de justiça (JACOBY, 1980).

O status dos membros do Ministério Público começou a se elevar em meados do século XIX, à medida que seu cargo ganhava status eletivo. Uma vez que faziam parte da estrutura judiciária, a mudança no método de seleção dos promotores de justiça veio de mãos dadas com a da seleção de juízes. As constituições estaduais permitiam, inicialmente, a seleção de juízes pelo legislativo, pelo governador ou por ambos. Esse sistema foi posto de lado durante a onda democrática jacksoniana (FARNSWORTH, 1983). Em 1812, a Geórgia emendou sua constituição instituindo a eleição popular para juízes de primeira instância. Em 1832, o Mississippi tornou-se o primeiro estado a exigir eleições para todos os juízes. O estado de Nova Iorque seguiu o exemplo em 1846. Na época da Guerra Civil, a maioria dos estados da União havia instituído eleições para o judiciário. Todos os estados que se juntaram à União depois disso também adotaram o sistema eletivo para a seleção de membros do judiciário (BERKSON, 1980; FRIEDMAN, 1985).

À medida que os estados passaram a adotar o sistema eletivo de

seleção judicial, eles igualmente incluíram os promotores no pleito. Mais uma vez o Mississippi tomou a frente ao inserir em sua constituição uma disposição exigindo eleições populares para promotores de justiça de seus distritos. Um padrão semelhante foi observado em outros estados. Em 1846, tanto Iowa quanto Nova Iorque instituíram eleições populares para os promotores. A Pensilvânia submeteu a escolha de promotores à votação popular em 1850 (GALIE, 1996; POSERINA, 1959; RAMSEY, 2002).

Até o início do século XX, dos 48 estados da União, apenas a Flórida, Nova Jersey e Connecticut não contavam com um sistema eletivo para a seleção de promotores. Não surpreende que esses três estados não possuíssem também eleições para juízes. A Flórida emendou sua constituição em 1945 e adotou o sistema eletivo para a seleção de juízes e de promotores. Com a Flórida se juntando aos demais estados, Nova Jersey e Connecticut continuaram como os únicos que ainda mantinham o sistema de nomeação para a seleção de juízes e promotores (FRIEDMAN, 1985).

Em muitos estados, a mudança para o sistema eletivo de seleção de promotores resultou da inclusão de emendas em suas constituições estaduais. Nesses estados, os promotores adquiriram ao mesmo tempo um status constitucional. Em 1912, dos 48 estados da união, 38 dispunham sobre o promotor de justiça em suas constituições estaduais. No restante dos estados, embora suas constituições não dispusessem sobre esse cargo diretamente, elas continham disposições indicando que caberia a seus legislativos instituir o cargo de promotor de justiça (DE LONG & BAKER, 1932).

Ganhar status eleitoral foi um dos eventos mais significativos da história da promotoria norte-americana, pois transformou o papel e a imagem do promotor e deu ensejo ao surgimento das características mais distintivas do sistema de acusação dos Estados Unidos. Pouco depois de ganhar status eleitoral, os promotores adquiriram o monopólio sobre a acusação. Embora a ação penal pública tenha aparecido já na época colonial, demorou bastante tempo até que ela substituísse a ação penal privada. Até a primeira metade do século XIX, a ação penal pública coexistiu com a ação penal privada. Em Nova Iorque, por exemplo, em princípios do século XIX, advogados particulares, a despeito da existência do cargo de promotor do distrito, iniciavam ações criminais em juízo. Não era incomum que advogados criminais experientes representassem a vítima em um caso e o réu em outro. Quando os promotores ganharam status eleitoral, contudo, a promoção privada da ação penal ficou com seus dias contados (RAMSEY, 2002).

Na segunda metade do século XIX, os membros do Ministério Público começaram a assumir a ação penal. Os advogados particulares deixaram

de representar as vítimas em juízo. As resoluções privadas em processo criminais também deixaram de existir. Muitos estados aboliram a ação penal privada e concederam aos promotores públicos a autoridade exclusiva de instaurar a ação penal. A crescente demanda pública por controle mais efetivo do crime foi classificada como a razão mais importante para que os promotores adquirissem o monopólio da ação penal (RAMSEY, 2002).

Em meados do século XIX, como resultado da industrialização e do crescimento rápido da população urbana, a deterioração da ordem pública tornou-se preocupante nas cidades norte-americanas. Diante de tumultos, do aumento da criminalidade, da violência e da desordem geral, houve uma demanda pública crescente por maior responsabilidade do estado pela repressão ao crime. Não é coincidência que a mudança para a ação penal pública completa acontecesse na mesma época da instituição das modernas forças policiais nas maiores cidades dos Estados Unidos. A criação da força policial urbana e a mudança para o modelo de ação penal completamente pública foram impulsionadas pela mesma ideia de que o patrocínio da Justiça Penal pelo estado seria o mais eficiente para atingir a meta de controlar o crime (MCCONVILLE & MIRSKY, 1995; MILLER, 1999; STEINBERG, 1984, 1989).

Discussão

O moderno sistema norte-americano de acusação tornou-se uma instituição solidamente estabelecida em princípios do século XX. Porém, muitas de suas características foram moldadas na segunda metade do século XIX. O leque amplo de obrigações confiadas ao promotor norte-americano, bem como sua descrição em grande parte não controlada, fazem desta uma figura ímpar não apenas no sistema de Justiça Penal dos Estados Unidos, mas também nos sistemas de Justiça Penal do mundo. Para que se entenda plenamente o atual sistema de acusação norte-americano, contudo, é preciso explorar o contexto histórico-cultural dentro do qual ele evoluiu. Uma análise comparativa da evolução do sistema de acusação norte-americano em face do desenvolvimento dos sistemas europeus é especialmente útil para que entendamos as diferenças entre eles. Em comparação com os sistemas de acusação da Europa, o sistema norte-americano conta com algumas características distintivas.

Eliminação completa da ação penal privada

O surgimento da ação penal pública na Europa não chegou a eliminar a ação penal privada. Na Inglaterra, a Lei de Ação Penal (HASBURY'S STATUTES OF ENGLAND AND WALES, 1989, p. 944-967), que instituiu promotoria pública, preserva o direito de ação penal privada.

Essa lei determina especificamente que a criação do Ministério Público inglês (*Crown Prosecution Service*) não deve “impedir qualquer pessoa de instaurar ou dar andamento a processos penais” (PROSECUTION OF OFFENCES ACT, 1985, §6). A Comissão Real para o Processo Penal recomenda em seu relatório a instituição de um sistema público de acusação enfatizando a importância de se preservar o direito da ação penal privada. Segundo o ponto de vista da comissão, o direito de ação penal privada serve como “salvaguarda máxima para o cidadão contra a inação por parte das autoridades” (ROYAL COMMISSION ON CRIMINAL PROCEDURE, 1981, ¶ 7.47).

Na França, os indivíduos têm direito de mover ações em tribunais criminais para buscar indenizações. A abertura de processos por particulares não equivale a uma ação penal, pois a lei concede somente ao promotor de justiça o poder de pleitear sanções penais. Porém, a abertura de processos em tribunais criminais tem o efeito de compelir o promotor a instaurar uma ação penal. O promotor pode discordar da parte quanto à necessidade da ação e pode até mesmo pedir em juízo a absolvição do réu, mas sempre que um cidadão der início ao processo, o promotor é obrigado a instaurar a ação penal (WEST ET AL., 1993).

Na Alemanha, a promotoria pública é a única com poderes para instaurar a ação penal em casos que envolvam crimes graves. Mas o Código de Processo Penal alemão preserva o direito da ação privada em alguns crimes específicos que possam não dizer respeito aos interesses públicos, por exemplo, a calúnia e crimes menos graves cometidos no âmbito familiar ou entre casais (FIONDA, 1995; TESKE & ALBRECHT, 1992). Para proteger os direitos das vítimas, a lei alemã também disponibiliza canais para que se conteste a decisão tomada por um promotor de não instaurar ação. A vítima pode protocolar uma queixa formal junto ao promotor chefe do distrito em que se desistiu da ação penal. Se o promotor chefe decidir manter a decisão do promotor de justiça de não promover a ação, a vítima pode recorrer a um tribunal de recursos. O juiz desse tribunal tem o poder de examinar as alegações do promotor e as provas relevantes. Caso encontre bases suficientes para a ação, o juiz pode ordenar que o promotor apresente formalmente as acusações (FIONDA, 1995; KURY, KAISER, & TESKE, 1994).

Contrastando com a situação na Europa, o sistema norte-americano não deixou aos indivíduos qualquer direito de iniciar uma ação penal. Em fins do século XIX, à medida que os membros do Ministério Público ganhavam controle total sobre a acusação, o direito de ação penal privada era abolido. As vítimas de crimes tornaram-se meros queixosos ou testemunhas sem qualquer poder de iniciar ou conduzir uma ação penal. Embora esteja além

do escopo deste artigo examinar a fundo as razões dos diferentes caminhos tomados pela ação penal privada na Europa e nos Estados Unidos, vale a pena observar que a falta de raízes históricas profundas da ação penal privada nos Estados Unidos talvez tenha sido a principal razão de seu desaparecimento. Na Europa, o direito à vingança e à ação penal privada foi considerado durante muitos séculos um dos direitos inalienáveis de liberdade (BAR, 1916; ESMEIN, 1913; FORSYTH, 1852; PLUCKNETT, 1956). Raízes históricas profundas podem ter desempenhado um papel significativo na preservação desse direito na Europa. Nos Estados Unidos, em contraposição, a ação penal pública surgiu pouco depois de os colonos se instalarem por lá. Essa fraca ligação histórica explica o porquê de esse instituto ter sido aí facilmente abolido com o surgimento da ação penal pública.

Promotores enquanto autoridades eleitas em nível local

O status do promotor norte-americano enquanto autoridade eleita se destaca como uma das características mais distintivas do sistema norte-americano de acusação. No continente europeu, o cargo de promotor de justiça evoluiu a partir de uma autoridade nomeada com poderes para instaurar a ação penal. Na França, o procurador do rei era nomeado pelo próprio rei. Na Alemanha, a autoridade responsável pela acusação, conhecida como juiz de instrução, era nomeada pelo lorde (ESMEIN, 1913; LANGBEIN, 1974). Foi a partir desses cargos preenchidos por nomeação que se desenvolveu a estrutura moderna da acusação. Hoje em dia, na França, todos os promotores atuam dentro de uma hierarquia comandada pelo Ministro da Justiça (FRASE, 1990; WEST ET AL., 1993) Na Alemanha, os promotores também fazem parte do serviço público civil (FRASE & WEIGEND, 1995; ALBRECHT, 2000).

Dentro da estrutura hierárquica, os promotores são obrigados a seguir as instruções de seus superiores. Deixar de cumprir ordens superiores pode resultar em ações disciplinares, as quais, por sua vez, podem afetar de maneira negativa o avanço na carreira de um promotor. A estrutura hierárquica, assim, provê um mecanismo melhor para que a promotoria pública siga uma política coordenada de acusação. Além disso, uma vez que os promotores não são eleitos, eles não estão sujeitos a pressões políticas quando tomam decisões de acusação (ALBRECHT, 2000; FEENY, 1998; FIONDA, 1995; HUBER, 1996; BLANKENBURG & TREIBER, 1985; VERREST, 2000; WHITMAN, 2003).

No sistema norte-americano, os promotores fazem parte de um sistema de Justiça Penal que é extraordinariamente descentralizado e fragmentado. Os promotores não se encontram organizados numa estrutura hierárquica de abrangência nacional. Em vez disso, são eleitos em nível local e devem

prestar contas apenas ao seu eleitorado. Reconhece-se amplamente que o processo político desempenha um papel significativo na configuração do cargo de promotor nos Estados Unidos. Enquanto autoridade eleita, o promotor deve responder às pressões da comunidade. A falta de estrutura hierárquica torna difícil, se não impossível, haver uma coordenação em nível nacional das políticas de acusação. Surgem também preocupações quanto à responsabilidade do promotor num sistema que prescinde do controle hierárquico. Argumenta-se que a ausência de supervisão possa resultar em decisões de acusação injustas e arbitrárias (K. C. DAVIS, 1969; GERSHMAN, 1992; VORENBERG, 1981).

Alguns analistas argumentam que, no sistema norte-americano, o controle sobre o poder acusatório encontra-se, em última análise, na responsabilidade do promotor perante seu eleitorado (PIZZI, 1993; ZACHARIAS, 2001). A maioria dos analistas, contudo, demonstra ceticismo em relação à eficiência do processo político como mecanismo de controle. Obrigados por seu dever de “buscar justiça, não apenas condenações” (AMERICAN BAR ASSOCIATION, 1971, p. 18-19), os promotores devem, em muitas questões, agir a despeito das pressões da comunidade. Mas há indícios de que, tanto no passado quanto no presente, a preocupação dos promotores com a avaliação de seus resultados pelo eleitorado aumenta a probabilidade de que busquem altas taxas de condenação, em vez de conduzirem as ações de forma justa e imparcial (GREEN, 1999; STUNTZ, 2002; RAMSEY, 2002; UVILLER, 1973).

Ampla discricção acusatória

Em todos os países, os promotores gozam de certo grau de discricção. Os promotores norte-americanos, contudo, são praticamente os únicos a contar com uma discricção demasiadamente ampla e em grande parte livre de controle. O grau de discricção de que gozam os promotores europeus difere conforme o princípio seguido pelo país, que pode ser o princípio da oportunidade ou o princípio da legalidade (FIONDA, 1995; FRASE, 1990; FRASE & WEIGEND, 1995). Em países que seguem o princípio da oportunidade, os promotores têm maior discricção ao tomar decisões quanto à acusação. Em países que seguem o princípio da legalidade, a discricção do promotor é limitada. Nos últimos anos, contudo, parece haver uma tendência em direção a conceder maior independência e autonomia aos promotores até mesmo em países que seguem o princípio da legalidade. Na Alemanha, por exemplo, os promotores podem agora lidar com casos que envolvam crimes menos graves por outros meios que não a ação penal. Apesar dessa tendência em direção à maior autonomia do promotor, existem mecanismos de controle para frear a discricção acusatória. Tanto na Inglaterra quanto na Alemanha, as vítimas têm direito de requisitar um reexame judicial (*judicial*

review) dessa discricção. Na França, as vítimas podem compelir o promotor a promover uma ação penal (DUBBER, 1997; FIONDA, 1995; FRASE, 1990).

A autoridade do promotor norte-americano para tomar decisões quanto à acusação, por outro lado, não está sujeita nem ao reexame judicial, nem à contestação da vítima. O judiciário norte-americano adotou uma abordagem extremamente deferencial em relação à tomada de decisão acusatória. A origem dessa abordagem deferencial pode remontar à segunda metade do século XIX, quando os promotores públicos ganharam proeminência. A autoridade do promotor de não mover ações ou de desistir daquelas já iniciadas derivava do poder do procurador-geral inglês de apresentar o mandado de *nolle prosequi* (FRIEDMAN, 1985). O poder do promotor de exercer essa autoridade foi apoiado pelos tribunais desde o começo da existência da nação norte-americana. Em *Commonwealth v. Wheeler* (1806), um tribunal de Massachusetts declarou que “o poder de apresentar um *nolle prosequi* deve ser exercido conforme a discricção do promotor que inicia a ação em nome do governo, e por esse exercício apenas ele é o responsável” (*Commonwealth v. Wheeler*, 1806, p. 172).

Na segunda metade do século XIX, à medida que os promotores assumiam pleno controle da ação penal, os tribunais se mantiveram firmes no apoio à autoridade exclusiva do promotor de iniciar e de encerrar processos penais. Em uma decisão de 1882, o Tribunal de Recursos do Estado de Illinois julgou que o promotor “está dotado por lei de uma ampla discricção para processar infratores da lei. Ele tem autoridade para promover ações penais públicas, conforme as informações de que dispuser, e de descontinuá-las quando, de acordo com seu próprio julgamento, os fins da justiça houverem sido alcançados” (*People v. Wabash, St. Louis and Pacific Railway Company*, 1882, p. 265).

Os juízes julgaram de maneira consistente que o judiciário não poderia compelir os promotores a apresentarem acusações quando estes estivessem decididos a não fazê-lo (*People v. Pohl*, 1964; *People v. Wabash, St. Louis and Pacific Railway Company*, 1882; *Wilson v. County of Marshall*, 1930). A confiança que os juízes depositavam em sua capacidade de se desincumbir de suas tarefas foi bem ilustrada numa decisão proferida a pela Suprema Corte do Wisconsin em 1888. Esse tribunal descreveu o promotor como uma autoridade do estado que não se guiava por motivos de ganhos pessoais. Nessa condição, declarou a Corte, o promotor tinha a capacidade de assegurar que “as leis penais do estado fossem administradas honesta e imparcialmente” (*Biemel v. State*, 1888, p. 450).

O apoio aos promotores não vinha somente dos tribunais estaduais. Ele vinha também da Suprema Corte dos Estados Unidos. A Suprema Corte ecoava os tribunais estaduais ao apoiar o poder dos promotores de interpor o

mandado de *nolle prosequi*. Nas *Ações de Confisco* (1868), a Suprema Corte dos Estados Unidos julgou que “as ações penais públicas, até que entrem em juízo... são da alçada exclusiva do promotor de justiça do distrito e, mesmo depois de entrarem em juízo, estão sob seu controle na medida em que ele pode interpor um *nolle prosequi* a qualquer momento antes de o júri se reunir para julgar a ação” (*Confiscation Cases*, 1868, p. 457).

Numa série de ações pacificadas, a Suprema Corte dos Estados Unidos sustentou repetidamente a ampla discricção do promotor de justiça. A Suprema Corte expôs pela primeira vez seu fundamento lógico para a abordagem deferencial da capacidade decisória do promotor em *United States v. Chemical Foundation* (1926). Ela justificou essa abordagem deferencial com base na separação dos poderes. A Suprema Corte declarou que a Constituição colocava o dever de executar as leis a cargo do poder executivo. Para assegurar que os promotores, enquanto autoridades do poder executivo, desempenhassem suas funções de maneira apropriada, os tribunais não deveriam interferir indevidamente em suas tomadas de decisão. Na ausência de provas claras em contrário, os tribunais deveriam presumir que os promotores “havia se desincumbido de maneira apropriada de seus deveres oficiais” (*United States v. Chemical Foundation*, 1926, p. 14-15).

A Suprema Corte dos Estados Unidos, em suas sentenças subsequentes, ressaltou que a decisão de promover ou não uma ação penal era incompatível com o reexame judicial. Ela afirma que uma supervisão judicial rigorosa nessa área pode trazer a ameaça de arrefecer a aplicação da lei e de anular a eficácia da ação penal. A Corte considera, portanto, que é apropriado manter a discricção plena do promotor de justiça. A Suprema Corte dos Estados Unidos julgou repetidamente que o governo conserva uma discricção ampla em relação a quem processar penalmente (*United States v. Goodwin*, 1982) e “desde que o promotor tenha motivos plausíveis para acreditar que o acusado cometeu um crime definido em lei, a decisão de promover ou não a ação penal, bem como a decisão de qual acusação formular ou levar ao júri de acusação, em geral cabe inteiramente à sua discricção” (*Bordenkircher v. Hayes*, 1978, p. 364; veja também *Wayte v. United States*, 1985; *United States v. Armstrong*, 1996).

Conclusão

A ação penal pública, tal como a conhecemos hoje, é produto de uma longa evolução. Na Antiguidade e no início da Idade Média, o crime era uma questão privada a ser resolvida pelas partes ofendidas por meio da vingança. Mais tarde, mesmo com o advento dos tribunais e da resolução judicial de litígios, a natureza do crime permaneceu inalterada. Cabia ao indivíduo prejudicado fazer uma acusação e dar início a uma ação penal. O século XIII

testemunhou mudanças significativas na condução do julgamento penal e no método de acusação. A irracionalidade do veredicto de Deus foi suplantada pelos métodos racionais de determinação da culpa. A Inglaterra e a Europa continental, não obstante, fizeram escolhas diferentes quanto ao modo de julgamento criminal e quanto ao método de acusação. A Inglaterra adotou o sistema acusatório e manteve a ação penal privada; já o continente europeu abraçou o procedimento inquisitório e passou a adotar a ação penal pública.

Na época da colonização dos Estados Unidos, a Inglaterra era o único país europeu que não havia desenvolvido um sistema de ação penal pública. Por isso, a despeito da enorme influência inglesa no direito norte-americano, o desenvolvimento da ação penal pública nos Estados Unidos foi muito pouco influenciado pela Inglaterra. No período colonial, o *attorney general* inglês, o *ministère publique* francês e *schout* holandês, todos causaram impacto na forma de ação penal. Mas nenhum deles foi ancestral direto do promotor de justiça norte-americano. O promotor norte-americano, enquanto autoridade local e eleita, é produto da experiência de seu país, sendo uma instituição exclusiva dos Estados Unidos.

Os promotores de justiça desempenham um papel essencial em qualquer sistema de Justiça Penal. Nenhum dos membros dos Ministérios Públicos na Europa, contudo, pode ser comparado ao promotor de justiça norte-americano do ponto de vista de seu poder discricionário e de sua influência sobre as políticas de Justiça Penal. No sistema jurídico norte-americano, embora o legislativo seja a fonte primária da lei e o judiciário, seu intérprete autêntico, cabe ao promotor de justiça decidir quais leis aplicar e quais leis ignorar. A tomada de decisão acusatória, nesse sentido, não apenas reflete, mas também determina a política atual de Justiça Penal.

Historiadores jurídicos há muito apontaram que o desenvolvimento de um sistema jurídico ou de uma instituição jurídica está invariavelmente ligado a valores culturais, históricos e políticos importantes (FRIEDMAN, 1985; MERRYMAN, 1985; ZWEIGERT & KTITZ, 1987). O desenvolvimento da ação penal pública nos Estados Unidos não é exceção. Hoje, sua ampla discricção acusatória chega a definir o papel do promotor norte-americano. Contudo, para se entender plenamente as características do atual sistema norte-americano de ação penal, deve-se traçar seu histórico e explorar seus valores político-culturais relevantes.

Referências

ALBRECHT, H. J.. Criminal prosecution: Developments, trends and open questions in the Federal Republic of Germany. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 8(3), 2000. p. 245-256.

ALSCHULER, A. W.. Narrative and normativity: Comments on the origin of adversary criminal trial. *The Journal of Legal History*, 26(1), 2005. p. 91-97.

- AMERICAN BAR ASSOCIATION.. *Standards relating to the prosecution function and the defense functions*. New York: Institute of Judicial Administration, 1971.
- AUMANN, F. R.. *The changing American legal system: Some selected phases*. New York: Da Capo Press, 1969.
- BAR, C. L. V.. *A history of continental criminal law*. Boston: Little, Brown, and Company, 1916.
- BATIZA, R.. The Influence of Spanish Law in Louisiana. *Tulane Law Review*, 33, 1958. p. 29-34.
- BAUDOUIN, L.. The influence of the Code Napoleon. *Tulane Law Review*, 33, 1958. p. 21-28.
- BENNION, F.. The new prosecution arrangements: (1) The Crown Prosecution Service. *Criminal Law Review*, 1986, 1986. p. 3-15.
- BERKSON, L. C.. Judicial selection in the United States. *Judicature*, 64(4), 1980. p. 176-193.
- Biemel v. State*, 37 N.W. 244, Wis. 1888.
- BLANKENBURG, E., TREIBER, H.. The establishment of public prosecutor's office in Germany. *International Journal of the Sociology of Law*, 13, 1985. p. 375-391.
- Bordenkircher v. Hayes*, 434 U.S. 357, 1978.
- CHAPIN, B. (1983). *Criminal justice in colonial America, 1606–1660*. Athens, GA: The University of Georgia Press.
- CARDENAS, J.. Crime victim in the prosecutorial process. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 9, 1986. p. 357-398.
- CHITWOOD, O. P.. *Justice in colonial Virginia*. Baltimore: John Hopkins Press, 1905.
- CRITCHLEY, T. A.. *A history of police in England and Wales*. Montclair, NJ: Patterson Smith, 1972.
- COFFEY, M. A., NORMAN, J. B.. Selected problems of the Louisiana grand jury. *Tulane Law Review*, 52, 1978. p. 707-768.
- Commonwealth v. Wheeler*; 2 Mass. 172, 1806.
- Confiscation Cases*, 74 U.S. 454, 1868.
- CORSO, P.. Italy. In C. Van Den Wyngaert (Ed.), *Criminal procedure systems in the European community*. London: Butterworths, 1993. p. 223-260
- DAVIS, A.. The American prosecution: Independence, power and the threat of tyranny. *Iowa Law Review*, 86, 2001. p. 393-465.
- DE LONG, E. H., BAKER, N. F.. The prosecuting attorney. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 23, 1932. p. 926-963.
- DEVLIN, P.. *The criminal prosecution in England*. New Haven, CT: Yale University Press, 1958.
- DEVLIN, P.. *Police procedure, administration, and organization*. London: Butterworth, 1966.
- DOUGLAS, D. C. (Ed).. *English historical documents* (Vols. 2-3). New York: Oxford University Press, 1953-1975.
- DUBBER, M. D.. American plea bargains, German lay judges, and the crisis of criminal procedure. *Stanford Law Review*, 49, 1997. p. 547-605.
- EMSLEY, C.. *The English police: A political and social history*. New York: St. Martin's Press, 1991.
- ESMEIN, A.. *A history of continental criminal procedure*. Boston: Little, Brown, and Company, 1913.
- ESTABLISHMENT OF THE JUDICIAL COURTS OF THE UNITED STATES (September 24, 1789) § 35. In *The public statutes at large of the United States of America*, Vol. 1. Boston: Charles C. Little and

James Brown, 1848.

FARNSWORTH, E. A.. *An introduction to the legal system of the United States*. London: Oceana Publications, Inc., 1983.

FEENEY, F.. *German and American Prosecutors: An approach to statistical comparison*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, 1998.

FIONDA, J.. *Public prosecutors and discretion*. Oxford, UK: Clarendon Press, 1995.

FISHER, G.. *Plea bargaining's triumph*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003.

FITZGERALD, M., MUNCIE, J.. *System of justice: An introduction to the criminal justice system in England and Wales*. Oxford, UK: Basil and Blackwell, 1983.

FLAHERTY, A. H.. An introduction to early American legal history. In D. H. Flaherty (Ed.), *Essays in the history of early American law*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press, 1969. p. 3-38.

FORSYTH, W. *History of trial by jury*. London: J. W. Parker, 1852.

FRASE, R. S.. Comparative criminal justice as a guide to American law reform: How do the French do it, how can we find out, and why should we care? *California Law Review*, 78(3), 1990. p. 539-683.

FRASE, R. S., WEIGEND, T.. German criminal justice as a guide to American law reform: Similar problems, better solutions? *Boston College International and Comparative Law Review*, 18, 1995. p. 317-360.

FRIEDMAN, L. M.. *A history of American law*. New York: Simon & Schuster, 1985.

GALIE, P. J.. *Ordered liberty: A constitutional history of New York*. New York: Fordham University Press, 1996.

GERSHMAN, B. L.. The new prosecutors. *University of Pittsburgh Law Review*, 53, 1992. p. 393-458.

GLENDON, M. A., Gordon, M. W., & Osakwe, C.. *Comparative legal traditions*. St. Paul, MN: West Publishing Co., 1985.

GOLDMAN, S., JAHNIGE, T. P.. *The federal courts as a political system*. New York: McGraw-Hill, 1985.

GOLDSTEIN, A. S.. *The passive judiciary: Prosecutorial discretion and the guilty plea*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1981.

GOULKA, J. E.. The first constitutional right to criminal appeal: Louisiana's Constitution of 1845 and the clash of the common law and natural law traditions. *The Tulane European and Civil Law Forum*, 17, 2002. p. 151-196.

GRAHAM, M.. *Tightening the reins of justice in America*. Westport, CT: Greenwood, 1983.

GREEN, B. A.. Why should prosecutors "seek justice?" *Fordham Urban Law Journal*, 26, 1999. p. 607-643.

GROSMAN, B. A.. *The prosecutor: An inquiry into the exercise of discretion*. Toronto, ON, Canada: University of Toronto Press, 1969.

Hasbury's Statutes of England and Wales (Vol. 12).. London: Butterworths.

HUBER, B. Criminal procedure in Germany. In J. Hatchard, B. Huber, & R. Vogler (Eds.), *Comparative criminal procedure* (p. 96-175) London: The British Institute of International and Comparative Law, 1996.

JACOBY, J. E.. *The American prosecutor: A search for identity*. Toronto, ON, Canada: Lexington Books, 1980.

- JUSTICE. (1970). *The prosecution process in England and Wales*. London: Committee of Justice.
- KRESS, J. M.. Progress and prosecution. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 423, 1976. p. 99-116.
- KÜHNE, H. H. (1993). Germany. In C. Van Den Wyngaert (Ed.), *Criminal procedure systems in the European community* (p. 137-162). London: Butterworths.
- KURLAND, P. B., & Waters, D. W. M.. Public prosecutions in England, 1854-79: An essay in English legislative history. *Duke Law Journal*, 4, 1959. p. 493-562.
- LAMBERT, K. A.. The suffocation of a legal heritage: A comparative analysis of civil procedure in Louisiana and France; The corruption of Louisiana's civilian tradition. *Tulane Law Review*, 67, 1992. p. 231-269.
- LANGBEIN, J. H.. *Prosecuting crime in the renaissance: England, Germany, France*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.
- LANGBEIN, J. H.. *The origins of adversary criminal trial*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2003.
- LEE, M.. *A history of police in England*. London: Methuen, 1901.
- LEVASSEUR, A. A.. The major periods of Louisiana legal history. *Loyola Law Review*, 41, 1996. p. 585-628.
- MCCAIN, P. M.. *The country court in North Carolina before 1750*. Durham, NC: Duke University Press, 1954.
- MCCONVILLE, M., MIRSKY, C.. The rise of guilty pleas: New York, 1800-1865, *Journal of Law and Society*, 22, 1995. p. 443-474.
- MCMULLAN, J. L.. The new improved monied police: Reform, crime control, and the commodification of policing in London. *British Journal of Criminology*, 36, 1996. p. 85-108.
- MERRYMAN, J. H.. *The civil law tradition*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1985.
- MILLER, W. R.. *Cops and bobbies: Police authority in New York and London, 1830-1870*. Columbus, OH: Ohio State University Press, 1999.
- MORRISON, F. L. (1973). *Courts and the political process in England*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- MUELLER, G. O. W., POOLE-GRIFFITHS, F. L.. *Comparative criminal procedure*. New York: New York University Press, 1969.
- NATIONAL COMMISSION ON LAW OBSERVANCE AND ENFORCEMENT.. *Report on prosecution*. Washington, DC: United States Government Printing Office, 1931.
- NEWMAN, G.. *The punishment response*. Philadelphia: Lippincott, 1978.
- PAGE, E. L.. *Judicial beginnings in New Hampshire: 1640-1700*. Concord, NH: New Hampshire Historical Society, 1959.
- PENCAK, W., HOLT, W. W., Jr. (Eds).. *The law in America: 1607-1861*. New York: The New York Historical Society, 1989.
- People v. Pohl*, 47 Ill. Ap. 2d 232, 197 N.E.2d 759, 1964.
- People v. Wabash*, St. Louis, and Pacific Railway Company, 12 Ill. Ap. 263, 1882.
- PIZZI, W. T.. Understanding prosecutorial discretion in the United States: Limits of comparative criminal procedure as an instrument of reform. *Ohio State Law Journal*, 54, 1993. p. 1325-1373.
- PLUCKNETT, T. F. T.. *A concise history of the common law*. Boston: Little, Brown and Company, 1956.

POSERINA, J. J.. Appointed attorney general's power to supercede an elected district attorney. *Temple Law Quarterly*, 33, 1959. p. 78-88.

PROSECUTION OF OFFENCES ACT, §6, 1985.

RADZINOWICZ, L.. *A history of English criminal law and its administration from 1750: The movement for reform, 1750-1833*. New York: The Macmillan Company, 1957.

RAMSEY, C. B.. The discretionary power of "public" prosecutors in historical perspective. *American Criminal Law Review*, 39, 2002. p. 1309-1393.

ROYAL COMMISSION ON CRIMINAL PROCEDURE.. Report Cmnd. 8092. London: HMSO, 1981.

ŠELIH, A.. The prosecution process and the (changing) role of the prosecutor. In Council of Europe Publishing (Ed.), *Crime and criminal justice in Europe*. Strasbourg, France: Council of Europe Publishing, 2000. p. 93-107.

SEMMES, R.. *Crime and punishment in early Maryland*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1938.

SHEEHAN, A. V.. *Criminal procedure in Scotland and France*. Edinburgh, UK: Her Majesty's Stationary Office, 1975.

SMITH, A. T. H.. England and Wales. In C. Van Den Wyngaert (Ed.), *Criminal procedure systems in the European community* (p. 73-104). London: Butterworths, 1993.

SPIELMANN, A., SPIELMANN, D.. Luxembourg. In C. Van Den Wyngaert (Ed.), *Criminal procedure systems in the European community* (p. 261-278). London: Butterworths, 1993.

STEINBERG, A.. From private prosecution to plea bargaining: Criminal prosecution, the district attorney, and American legal history. *Crime & Delinquency*, 30, 1984. p. 568-592.

STEINBERG, A.. *The transformation of criminal justice, Philadelphia 1800-1880*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1989.

STUNTZ, W.. The pathological politics of criminal law. *Michigan Law Review*, 100, 2002. p. 505-600.

SWART, A. H. J.. The Netherlands. In C. Van Den Wyngaert (Ed.), *Criminal procedure systems in the European community* (p. 279-316). London: Butterworths, 1993.

TESKE, R., & ALBRECHT, H. Prosecution and sentencing patterns in the Federal Republic of Germany. *International Criminal Justice Review*, 2(1), 1992. p. 76-104.

United States v. Armstrong, 517 U.S. 456, 1996.

United States v. Chemical Foundation, 272 U.S. 1, 1926.

United States v. Goodwin, 457 U.S. 368, 1982.

UVILLER, H. R.. The virtuous prosecutor in quest for an ethical standard: Guidance from the ABA. *Michigan Law Review*, 71, 1973. p. 1145-1168.

VAN ALSTYNE, W. S.. The district attorney: A historical puzzle. *Wisconsin Law Review*, 1952, p. 125-138.

VAN CAENEGEM, R. C.. *Legal history: A European perspective*. London: The Hambledon Press, 1991.

VERREST, P.. The French public prosecution. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminology*, 8(3), 2000. p. 210-244.

VORENBERG, J.. Decent restraint of prosecutorial power. *Harvard Law Review*, 94, 1981. p. 1521-1573.

VOUIN, R.. The role of the prosecutor in French criminal trials. *The American Journal of Comparative Law*, 18, 1970. p. 483-497.

Wayte v. United States, 470 U.S. 598, 1985.

WEST, A., Desdevises, Y., Fenet, A., Gaurier, D., & Heussaff, M. C. (1993). *The French legal system: An introduction*. London: Format Publishing.

WHITMAN, J. Q.. *Harsh justice: Criminal punishment and the widening divide between America and Europe*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2003.

Wilson v. County of Marshall, 257 Ill. Ap. 220, 1930.

YARDLEY, D. C. M.. *English courts of law*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1979.

ZACHARIAS, F. C.. The professional discipline of prosecutors. *North Carolina Law Review*, 79, 2001. p.721-778.

ZWEIGERT, K., KÖTZ, H.. *Introduction to comparative law*. Oxford, UK: Clarendon Press, 1987.