

Notas sobre a posição constitucional do Ministério Público na Espanha³⁷

Ignacio Flores Prada
Professor de Direito Processual, Universidade Pablo de Olavide - Sevilla

Após trinta anos de vigência constitucional, a definição da natureza jurídico-política do Ministério Público na Espanha continua sendo objeto de debate. A Constituição de 1978 pôs fim a um Ministério Público hierarquicamente subordinado ao governo, mas não pôde, não soube ou não quis definir a posição do Ministério Público no novo sistema político. O problema tampouco ficaria solucionado no Estatuto Orgânico de 1981, no qual se definiu o Ministério Público como “órgão integrado com autonomia funcional no Poder Judicial”. Desde então e até agora, não existe nada com relação à posição constitucional do Ministério Público nem na doutrina, nem na política, nem na opinião pública, nem na própria carreira que se assemelhe à unanimidade. Estas breves reflexões tratam de situar o problema em seu contexto, apartando o foco do mais cotidiano para fixá-lo nas causas profundas que explicam a crise pela qual passa o Ministério Público no moderno sistema político. Assumindo certa perspectiva, é possível propor uma mudança nos termos do debate: no novo Estado social, já não sealaria em um Ministério Público dependente ou vinculado a um dos três poderes do Estado, mas sim de um órgão constitucional com autonomia funcional, cuja natureza de órgão de garantia e defesa imparcial da legalidade seja plenamente compatível com uma colaboração nas grandes linhas de política criminal definidas pelo governo.

Palavras-chave: *Ministério Público – Espanha – modelo constitucional – autonomia funcional*

37 Texto traduzido por Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

Exposição do problema

Um dos problemas com que se depara o sistema político moderno consiste na necessidade de substituir o Ministério Público napoleônico, dependente do Poder Executivo, por um novo modelo que, em seu funcionamento e posição jurídico-política, satisfaça adequadamente aos parâmetros constitucionais do novo Estado social³⁸. E não há dúvida de que se trata de um problema complexo, tanto que, praticamente desde a metade do século XX, não foi solucionado ou, ao menos, não de modo minimamente satisfatório, o que vem gerando tensões importantes que ultrapassaram o campo jurídico-doutrinário para ingressar de forma definitiva no âmbito das questões que, nos últimos tempos, vêm tomando cotidianamente a atenção da opinião pública e dos meios de comunicação.

Esta exposição inicial do problema, com a qual acredito podermos concordar, situa-nos diante de um cenário de crise que não apenas afeta o Ministério Público espanhol, como também se inscreve em um processo de reforma do Ministério Público continental³⁹ e, mais amplamente, de todo o sistema judicial⁴⁰. E vale a pena descrevê-lo, ainda que sumariamente, porque creio que isso contribui à determinação do contexto em que se devem inscrever as reflexões que proponho neste trabalho.

Como primeira consideração, parece-me importante observar que a crise vivida hoje pela Administração da Justiça e a indefinição de que padece o Ministério Público constituem o reflexo de certa impermeabilidade de todo o sistema judicial diante das mudanças políticas ocorridas durante as transformações do Estado de Direito. As pesquisas de opinião recentes indicam uma perda progressiva de confiança no sistema judicial que, em poucos anos, situou a Administração da Justiça entre as instituições menos apreciadas pelos cidadãos (LIBRO BLANCO DE LA JUSTICIA, 1997; TOHARIA, 2001; TOHARIA e GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, 2005). Não há dúvida de que a Administração da Justiça constitui uma das matérias pendentes do novo sistema político, como tampouco cabe duvidar de que, além de uma crise técnica ou de recursos, existe uma crise mais profunda, de caráter ideológico, que gira, fundamentalmente, em torno da expansão de um aparato judicial política e institucionalmente independente e dotado de margens de discricionariedade cada vez maiores em sua

38 Na doutrina moderna, é lugar comum chamar atenção para a crise que afeta o Ministério Público espanhol após a entrada em vigor da Constituição de 1978 (CONDE-PUMPIDO FERREIRO, 1999; FLORES PRADA, 1999; MARTÍNEZ DALMAU, 1999; DÍEZ-PICAZO, 2000).

39 Na doutrina constitucional: RASSAT (1967), GUARNIERI (1984) e ROXIN (2000). Estudo comparado entre a Europa continental e os países latino-americanos: DIAS e GHIRINGHELLI DE AZEVEDO (2008).

40 Sobre o momento de crise e transformação vivido pelo sistema judicial em seu conjunto: GUARNIERI e PEDERZOLI (1997).

atuação jurisdicional e governamental (GUARNIERI, 1992; GUARNIERI e PEDERZOLI, 1997; BORGNA e CASSANO, 1997; BRUTI e GIASANTI, 1996).

Em primeiro lugar, é evidente que o sistema judicial precisa de uma profunda reforma técnica, entendida em termos de eficácia e de modernização do serviço público. E, para tanto, não bastam reformas legislativas orgânicas e processuais; é preciso, primeiramente que os pactos sejam cumpridos e, em seguida, que eles se traduzam em itens orçamentários que forneçam os recursos materiais e pessoais imprescindíveis para dispensar, nas distintas ordens processuais, uma tutela efetiva e eficaz⁴¹.

Entretanto, a reforma da Justiça não pode ignorar o problema dos controles e limites da função judicial no Estado de Direito moderno (GARAPÓN, 1997). E isso porque, nos últimos tempos, a magistratura assumiu uma importância sem precedentes na vida pública das sociedades democráticas, o que conduziu a um processo progressivo e gradual de judicialização da política no Estado social moderno⁴². Em poucos anos, os juízes deixaram de ser a boca que pronuncia as palavras da lei para converterem-se em um poder político independente, dotado de amplas funções de controle sobre o funcionamento do sistema político; uma posição institucional e funções que contrastam cada vez mais com a falta de um sistema adequado de contrapesos na estrutura jurídico-política do Estado (PECES-BARBA MARTÍNEZ, 1997).

Nesse sentido, pode-se afirmar que as transformações do Estado de Direito revelaram uma crise profunda relacionada com a incapacidade do sistema judicial em responder às expectativas depositadas na aplicação do Direito como instrumento de transformação e de melhoria das condições sociais.

E é precisamente nesse marco de reforma do sistema judicial no moderno sistema político em que se deve entender estar inscrita a crise de identidade que afeta o Ministério Público desde a entrada em vigor das chamadas constituições do Estado social⁴³. Parece claro que as transformações do Estado de Direito também tornaram evidente o esgotamento do Ministério Público liberal, sem que tal modelo tenha sido substituído satisfatoriamente, até agora, pelo que poderíamos chamar de novo Ministério Público do Estado

41 A exposição de motivos do novo Código de Processo Civil e o preâmbulo do Pacto para Reforma da Justiça são, nesse sentido, suficientemente eloquentes sobre a necessidade de uma modernização técnica da Administração da Justiça na Espanha.

42 Um fenômeno acertadamente explicado por NIETO (2004).

43 Neste modo de enfocar a análise do Ministério Público espanhol moderno existe amplo consenso na doutrina (MARCHENA, 1992; ALAMILLO, 1990; MARTÍN-GRANIZO, 1977; MARTÍN PALLÍN, 1983; JIMÉNEZ-BLANCO, 1983; APARICIO, 1983; GIL-ALBERT, 1983; PÉREZ GORDO, 1983; GIMENO, 1988; MORENO CATENA, CORTÉS e GIMENO, 1997; LORENTE, 1980; SERRANO ALBERCA, 1985; COBO DEL ROSAL e BOIX REIG, 1987; MUÑOZ CALVO, 1983; SAINZ MORENO, 1985; MARTÍNEZ DALMAU; Díez-PICAZO, 2000).

social. O problema fundamental consiste em encontrar novas categorias e espaços intermediários entre a dependência e a independência que sejam capazes de definir, para o Ministério Público, uma posição de equilíbrio entre a comunicação com o governo e as garantias de legalidade e de imparcialidade que, em todo caso, devem nortear o exercício da ação pública no sistema constitucional moderno.

A crise do Ministério Público nas transformações do estado de direito

Pressuposto

Se começamos por nos questionar sobre as causas que explicam a crise atravessada pelo Ministério Público moderno, convém assumir uma perspectiva a partir da qual seja fácil perceber o profundo vínculo histórico entre modelo de defesa pública da legalidade e sistema político. Trata-se de uma dialética que explica não apenas a situação que o Ministério Público vive atualmente, como também, mais amplamente, a evolução histórica experimentada pelos distintos modelos de defesa pública da legalidade sobre o pano de fundo das grandes transformações do sistema político.

Para entender o vínculo constante entre Ministério Público e sistema político é preciso atentar para o fato de que os órgãos encarregados da defesa pública da legalidade cumprem função jurídico-política de primeira ordem na estrutura constitucional do Estado (SAINZ MORENO, 1985; DÍEZ-PICAZO, 2000; CHIAVARIO, 1995). Sua construção é mais ideológica do que técnico-jurídica, porque a posição que a defesa pública da legalidade ocupa no sistema político é uma posição de fronteira; fronteira entre diversos poderes, fronteira entre realidade social e aparato judicial, fronteira entre política e Direito. Assim, pode-se afirmar que a cada tipo de Estado corresponde um determinado modelo de defesa pública da legalidade; e, quando o modelo de defesa pública da legalidade não reflete o tipo de Estado do qual é expressão, de imediato, produzem-se tensões destinadas a restabelecer a conexão entre eles, o que explica a história do Ministério Público como uma dialética constante entre modelo de defesa pública da legalidade e sistema político (JANNACCONE, 1977).

Ministério Público e sistema político

A dialética histórica entre defesa pública da legalidade e sistema político pode ser estruturada sinteticamente em duas grandes etapas, divididas pela queda do Antigo Regime e o nascimento do Estado de Direito.

Até o Antigo Regime

Praticamente desde o nascimento das civilizações clássicas e até a Revolução Francesa, os distintos modelos articulados historicamente para

a defesa pública da legalidade podem ser reduzidos à dialética entre o sistema difuso de ação popular e o sistema concentrado, baseado em uma estrutura orgânica pública, hierarquizada e dependente do poder político (NOBILI, 1979). No marco das três grandes transformações do Estado na Europa continental - a transição da República para o Império, em Roma; a construção do Estado absoluto e o nascimento do Estado de Direito - pode-se constatar, e é perfeitamente explicável, a passagem de um para outro sistema como uma consequência direta do fortalecimento do poder e da estrutura político-estatal comum aos três processos mencionados. O comportamento histórico de tal dialética demonstra que a consolidação da estrutura política acarreta o abandono progressivo do modelo difuso e sua substituição pelo modelo concentrado. Do mesmo modo, a estrutura requerente mostrará gradualmente maior dependência política quanto mais forte e amplo vier a ser o âmbito de intervenção e responsabilidade do Poder no âmbito do Estado absoluto.

O Ministério Público no Estado de Direito

Agora, se nos fixarmos na segunda etapa, que se inicia com a Revolução Francesa e estende-se até os nossos dias, essa interdependência entre Ministério Público e sistema político torna-se ainda mais evidente (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1994).

A partir da Revolução Francesa, na Europa continental, sucederam-se dois sistemas constitucionais, que convencionamos chamar de Estado liberal e Estado social de Direito (Estado constitucional). Pois bem, ao longo da Idade Contemporânea, a configuração do Ministério Público continental não fez senão refletir sucessivamente essas transformações políticas, o que permite falar basicamente de três modelos de Ministério Público: o primeiro, revolucionário, difuso e republicano; o segundo, liberal, autoritário e centralizado, e o terceiro, ainda carente de esboço, que terá que refletir os fundamentos ideológicos do moderno Estado democrático e social.

O primeiro modelo, o qual denominamos revolucionário e republicano, é produto da Revolução Francesa e dura dez anos; exatamente o mesmo tempo que dura a Revolução. Durante esse período, rompe-se com o Ministério Público herdado do Antigo Regime, configurando-se um sistema de acusação pública difuso, descentralizado, independente e eletivo (NOBILI, 1979; VELLANI, 1970; DUGUIT, MONNIER e BONNARD, 1952; DUGUIT, 1996).

Entretanto, esse modelo difuso e ideologicamente republicano, como tantas outras instituições de molde claramente democrático, será suprimido pelo golpe de Estado napoleônico de 1799. A contrarrevolução, orientada por princípios autoritários, impõe um modelo de Ministério Público centralizado, burocrático e hierarquicamente dependente do Poder Executivo que se

disseminará por toda a Europa durante o século XIX. Assim, não é difícil perceber o paradoxo que a Revolução termina por imprimir no modelo de defesa pública da legalidade, o qual consiste na recuperação do Ministério Público do Antigo Regime e em sua implantação no marco jurídico-político do Estado de Direito⁴⁴.

E é precisamente esse desajuste entre um Ministério Público autoritário e um Estado de garantias o que ajuda a entender todo um processo de reformulação da posição jurídica do Ministério Público a partir do nascimento do Estado de Direito social na segunda metade do século XX.

Na Europa, esse processo de modernização deu lugar a modelos díspares que vão desde a independência do Ministério Público na Itália, passando pelo princípio da autonomia português, até modelos como o alemão ou o francês, nos quais se mantém, ainda que corrigido, o sistema de dependência do Poder Executivo (DELMÁS-MARTY, 2000; DÍEZ-PICAZO, 2000).

Esse processo de reformulação da posição constitucional do Ministério Público também tem reflexo na Espanha, ainda que seu desenvolvimento seja mediatizado pelas vicissitudes particulares da vida política espanhola, pouco favorecedoras de uma reflexão tranquila sobre os principais problemas suscitados pelas transformações do Estado de Direito. Nesse contexto é que se vão inscrever as sucessivas fórmulas que, desde o princípio do século XX, vêm evidenciando a busca por uma nova posição jurídica do Ministério Público como órgão de representação⁴⁵, comunicação⁴⁶ e relação do governo perante os tribunais de justiça⁴⁷.

Todo o processo descrito indica claramente o esgotamento do modelo de Ministério Público napoleônico e, em especial, a rejeição de um Ministério Público dependente do Poder Executivo. Não obstante, está claro também que ainda não chegamos ao consenso necessário sobre o modelo que deve substituí-lo. E isso talvez se deva ao fato de, no momento de formular a configuração moderna do Ministério Público, desprezamos as profundas mudanças introduzidas pelo novo Estado social a partir da 44 A esse respeito, Nobili lembra como Napoleão encontrou no modelo absolutista um sistema de acusação, por um lado, apenas parcialmente realizado e, por outro, notavelmente consolidado. Os cinco séculos entre 1302 e 1789 coincidem com um processo exortado por instaurar uma burocratização e uma hierarquização global da acusação penal, o que contribuiu para consolidar o processo que, não obstante e pelas circunstâncias de dispersão política acarretadas pela sobrevivência do regime nobiliárquico, não concluiu sua realização, ao menos no que diz respeito à hierarquia externa. Na realidade, continua destacando Nobili, o modelo napoleônico recupera o modelo do Antigo Regime instrumentalizado em um novo contexto econômico e social (NOBILI, 1979).

45 Art. 763 da Lei Orgânica do Poder Judicial de 1870 e art. 1º do Estatuto Orgânico do Ministério Público de 1926.

46 Art. 35 da Lei Orgânica da Educação de 1967.

47 Esta foi a fórmula empregada pela proposta relatório constitucional e que, finalmente, foi eliminada do texto aprovado em 1978.

segunda metade do século XX e a influência decisiva que algumas delas têm no novo estatuto jurídico-político da instituição.

E vale a pena destacá-los, porque, como veremos na sequência, essas transformações evidenciaram o traço que melhor define o Ministério Público moderno, cujo estatuto deve refletir e integrar a dualidade e, também, a tensão entre defesa objetiva e imparcial da legalidade e orientações democráticas na definição do interesse público tutelado pela lei e, de modo muito especial, na definição das grandes linhas da política criminal (DÍEZ-PICAZO, 2000).

As chaves do novo sistema político

No meu entender, a configuração moderna do Ministério Público é condicionada, fundamentalmente, por quatro grandes transformações introduzidas no sistema político pelas novas constituições do Estado social.

O endereço político da Constituição

A primeira delas foi definida pela doutrina italiana com a expressão *indirizzo politico* da Constituição, expressão que designa o compromisso político assumido pelo conjunto do ordenamento jurídico, com a constituição à frente, estabelecendo valores superiores que dirigem e orientam o trabalho dos poderes públicos (MARTINES, 1971; FIORAVANTI, 1996; ZAGREBELSKY, 1997; GARCÍA MORILLO, 1996).

Assim, acima dos endereços políticos das distintas opções, existiria um endereço direção político, marcado pela constituição e pelas leis, que desenha um marco, não neutro, de compromisso e transformação da ordem social. Se a constituição liberal limitava-se a estabelecer “quem manda” e “até onde manda”, a constituição do Estado social introduz, além disso, critérios que definem “como se manda” e “para que se manda”.

Esse novo princípio constitucional provocou, entre outros efeitos, uma profunda alteração das relações entre Estado e sociedade, que incidiu, como veremos, no funcionamento da estrutura jurídico-política do Estado, no sistema de proteção dos direitos individuais e coletivos e na concepção da lei como instrumento não neutro da garantia da paz social.

O Estado complexo

Partindo da nova perspectiva oferecida pelo endereço jurídico-político da constituição, fica fácil entender o segundo fenômeno que condiciona a configuração moderna do Ministério Público e que consiste no que se veio a chamar de nascimento do Estado complexo, caracterizado por duas notas essenciais.

O primeiro traço que identifica o Estado complexo consiste no fato de os três poderes clássicos do Estado não serem mais concebidos e não mais funcionarem como estruturas independentes entre si⁴⁸. No Estado assistencial, os fins são comuns ao conjunto dos poderes, o que exige um funcionamento coordenado do sistema político que substituiu progressivamente o dogma da independência por instrumentos e princípios que garantem a relação e a comunicação entre os poderes.

O segundo traço característico do Estado complexo é que não apenas existem os três poderes clássicos do Estado liberal, como também aparece um conjunto de órgãos que não são exatamente nem Poder Executivo, nem Poder Legislativo, nem Poder Judicial e cuja função é garantir um sistema de pesos e contrapesos que permita um funcionamento coordenado do sistema⁴⁹. Essa nova disposição da estrutura jurídico-política do Estado introduziu um emaranhado de órgãos que, sem dependerem hierarquicamente de nenhum dos três poderes clássicos do Estado, funcionam como articuladores do sistema político, ou seja, como instrumentos de relação e coordenação entre poderes, que se integram em tal sistema por meio de dois princípios modernos e extraordinariamente importantes para a definição do Ministério Público, como são os princípios da autonomia funcional e da competência, dos quais falarei mais adiante.

A perda de neutralidade da lei

O terceiro dos fenômenos que, a meu ver, melhor caracterizam o novo Estado social consiste na perda da neutralidade da lei, que já não é só e unicamente um instrumento de solução de conflitos, mas, sobretudo, uma garantia de paz social (DÍEZ-PICAZO, 1993). Nesse sentido, e partindo de um ponto de vista geral, observamos que, no Estado social moderno, às suas funções tradicionais de garantia, a lei acrescenta, no Estado social, funções instrumentais ou promocionais, as quais guiam as políticas públicas de desenvolvimento social e econômico. Surge, assim, um ordenamento jurídico repleto de cláusulas gerais e de conceitos jurídicos indeterminados

48 Conforme GARCÍA PELAYO (1995, p. 57-60): “Há tempos que tanto a redução do poder do Estado a três potestades quanto as realidades sociais sobre as quais se sustentavam deixaram de ter validade (...) Em resumo, a trindade de poderes tornou-se demasiado simples para explicar a divisão do poder em um Estado e em uma sociedade atualmente complexos”.

49 Conforme LÓPEZ AGUILAR (1996, p. 167-168): “No Estado fundado na constituição normativa não apenas se fundem *três poderes* como *tipos ideais* das respectivas expressões funcionais do poder que se reputa legítimo, como também outra trama mais complexa e delicada de órgãos (sejam estes *constitucionais* ou de *relevância constitucional*, distinção doutrinária que pouco importa aqui) e de instituições que têm a exata vinculação, sentido funcional e extensão (no que se refere a potestades e faculdades atribuídas) que a constituição desejou conferir-lhes. É cabalmente por isso que o Tribunal Constitucional não é exatamente nem um ‘legislador negativo’ nem um ‘Poder Judicial’; que o governo não é exclusivamente nem ‘Poder Executivo’ nem o Defensor do Povo é ‘Poder Legislativo’”. Tentar reduzir a determinados órgãos e instituições os esquemas de um dos três clássicos poderes seria, observa o autor algumas linhas antes da citação transcrita, “uma cópia a mais da ideia (ainda que não inócua) de que para além da concepção ideal tripartida dos poderes do Estado não existiria senão o vazio, quando não, pior ainda, um *buraco negro* do absolutismo estatal ou um desvio para ele”.

que ampliam consideravelmente as margens de interpretação da legalidade na aplicação jurisdicional do Direito.

Pois bem, é precisamente nesse contexto de flexibilidade normativa que se torna importante a defesa coordenada do interesse público e social perante os tribunais, o que exige uma participação e uma colaboração do Ministério Público na concretização e na postulação processual dos interesses públicos e sociais que o conjunto do sistema constitucional deve perseguir de modo coordenado⁵⁰.

A aparição das margens de discricionariedade política no exercício da ação penal

O quarto e último efeito que o novo Estado social produziu sobre a configuração e o funcionamento do Ministério Público tem relação com o surgimento de importantes margens de discricionariedade implícita ou submersa nos sistemas continentais de justiça penal regidos pelo princípio de legalidade no exercício da ação penal pública (FLORES PRADA, 1999).

Em primeiro lugar, e há muito tempo, reconhece-se e admite-se um princípio de discricionariedade no exercício da ação penal diante da impossibilidade de automatismo nas decisões dos órgãos da acusação pública no momento de qualificar juridicamente alguns fatos como delitivos, de valorar a suficiência da prova, de determinar o *quantum* de pena ou, por fim, de considerar a conveniência da interposição dos recursos possíveis de uma determinada decisão judicial. Essa discricionariedade é chamada técnica ou interpretativa, que é consubstancial ao trabalho de subsunção fática em premissas normativas e é outorgada a órgãos e instituições altamente preparados sob o aspecto jurídico-doutrinário. Nesse caso, estamos diante do imprescindível âmbito de autonomia funcional de que devem desfrutar os órgãos públicos de acusação para o exercício de suas funções. Trata-se, como corretamente se qualifica, de uma discricionariedade *técnica*, que, ademais, é reconhecida constitucionalmente⁵¹. A exaustividade da lei nunca poderá, nesse sentido, substituir a operação interpretativa de subsunção que corresponde a juízes e promotores no momento de qualificar juridicamente os fatos. Daí a preparação técnica exigida de ambos os órgãos, as garantias

50 Como observa claramente SAINZ MORENO (1985, p. 56): “Diante de um juiz independente, cabe ao Ministério Público defender o interesse público tutelado pela lei e definido democraticamente e, portanto, variável dentro dos limites que a legalidade e a própria natureza das coisas impõem. O caráter necessariamente fragmentado e descontínuo da justiça judicial e a realidade social e política introduzem inevitavelmente uma margem de apreciação sobre o que convém ao interesse público e que permite a quem tenha legitimidade democrática impulsionar e marcar diretrizes para a ação do Ministério Público”.

51 O feixe de faculdades que a Constituição atribui exclusivamente ao Ministério Público junto à sua estrutura orgânica própria e aos princípios funcionais da legalidade e da imparcialidade constituem o conteúdo essencial da autonomia funcional decorrente da regulação constitucional da instituição. Os promotores de justiça, como observa López Aguilar, precisam de um mandato singular, determinado e concreto para cada ocasião em que lhes caiba atuar (LÓPEZ AGUILAR, 1996).

que cercam sua função e o quadro de responsabilidades a que estão sujeitos. A par disso, a justiça penal instaura o processo como meio contínuo de controle do âmbito de autonomia, em um caso, e de independência, em outro caso; a intervenção processual das partes, as garantias de legalidade da prova, a valoração pelo juiz instrutor do pedido de arquivamento quando o Ministério Público seja a única parte acusadora (art. 642 do Código de Processo Penal espanhol), o questionamento da tese pelo Tribunal (art. 733 do Código de Processo Penal espanhol) e o sistema de recursos em seu conjunto constituem instrumentos endoprocessuais de controle da discricionariedade técnica.

Entretanto, existe um segundo princípio de discricionariedade nos ordenamentos regidos pelo princípio da legalidade, como é o caso do espanhol; é a chamada discricionariedade *submersa* ou discricionariedade *implícita*, diretamente provocada pela impossibilidade efetiva de levar a cabo uma atividade de persecução de todas e de cada uma das infrações criminais que chegam ao conhecimento dos órgãos encarregados da investigação oficial.

A discricionariedade *implícita* é uma consequência direta, nem querida nem reconhecida, do princípio da legalidade no exercício da ação penal, mas claramente presente no funcionamento de nosso sistema processual penal. Nesse sentido, é evidente que os meios materiais e pessoais de que dispõe a Administração da Justiça não cresceram na mesma medida dos índices de delinquência nas sociedades democráticas modernas, razão pela qual os órgãos públicos de investigação veem-se obrigados, com uma frequência cada vez maior, a adotar decisões que implicam uma seleção de prioridades no exercício da ação penal⁵². Trata-se de decisões que, no melhor dos casos, supõem uma ordem de prioridade e fazem com que, irremediavelmente, muitas *notitiae criminum*, geralmente em infrações de menor gravidade, fiquem sem resposta, engrossando o elevado índice de arquivamentos por autoria desconhecida, quando geram os chamados *mercados negros da criminalidade*.

Onde aparece essa modalidade de discricionariedade submersa, a estrutura do sistema processual e, concretamente, a titularidade da investigação oficial, levam a uma identificação dos órgãos chamados a assumir tão delicada tarefa. Assim, enquanto a manutenção do sistema acusatório formal ou misto, em nosso país, reparte tal discricionariedade entre o juiz instrutor e o Ministério Público, com maior responsabilidade,

⁵² Nesse sentido, Burón Barba (1983, p. 24): "Não há dúvidas de que os poderes públicos e, em particular o governo, conscientes, como todos estamos, da impossibilidade de pedir resposta judicial a todas as transgressões (mais graves, menos graves e mínimas), estão obrigados a ater-se a prioridades, ou seja, a pedir precisamente as respostas nos casos que as peçam com maior urgência. Ninguém poderá pedir explicações aos juízes ou aos promotores por reagirem contra todas as infrações sem mais considerações em virtude do automatismo legal. Mas todos nós as pediríamos ao governo se ele promovesse uma política cega, que permitisse que ficassem em segundo plano, sem atenção preferencial, formas de delinquência especialmente perigosas".

sem dúvida, para o primeiro, nos países em que o Ministério Público assume a direção da investigação penal e o exercício da ação penal em regime de monopólio (Itália ou Alemanha), é o Ministério Público o órgão sobre o qual recai boa parte das faculdades de decisão nesse campo (ZAGREBELSKY, 1979; PIZZORUSSO, 1979; PIZZORUSSO, 1993; ARMENTA, 1991).

Com isso chegamos ao núcleo do problema, já que a existência de margens inelimináveis de discricionariedade no exercício da ação penal evidencia o fato de que a política criminal, que consiste na prevenção, na investigação, na persecução e na punição dos crimes, não pode ficar reduzida ao momento legislativo, mas deve compreender também seu modo de aplicação (DÍEZ-PICAZO, 2000; VIVES, 1996). Podemos nos perguntar, então, se seria razoável deixar os aspectos de orientação da política criminal nas mãos de uma instituição pública que, como aconteceria com um Ministério Público independente, não é nem representativa nem politicamente responsável⁵³. Parece evidente que, em um Estado democrático de Direito moderno, o exercício da ação penal deve estar orientado por uma difícil compatibilização entre as exigências de legalidade e a política criminal. O problema é, naturalmente, encontrar o modelo e os instrumentos que permitam conciliar duas vertentes - defesa objetiva da legalidade e atuação da política criminal - na configuração do Ministério Público moderno⁵⁴.

A necessidade e também a dificuldade de encontrar um equilíbrio entre ambas constitui, no meu entender, a causa e a origem dos problemas colocados pela definição do Ministério Público no sistema constitucional moderno.

O Ministério Público espanhol na constituição de 1978

O enfoque constitucional

É precisamente nesse contexto de tensão entre garantias e orientação política no qual devem ser entendidas as dificuldades do constituinte espanhol de 1978 no momento de apontar o modelo de Ministério Público mais

53 Contudo, é o que acontece atualmente, dada a falta de comunicação e de orientação democrática na atuação do Ministério Público. Para comprová-lo, basta recorrer aos comparecimentos parlamentares dos Procuradores Gerais do Estado perante a Comissão de Justiça do Congresso, para verificar que elas contêm um verdadeiro programa político de intensidades e seleções no exercício da ação pública; nesse sentido e a título de exemplos, vide os comparecimentos dos Procuradores Gerais TORRES BOURSAULT (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Justicia e Interior*, ano 1990, nº. 89, 9 de maio de 1990, pp. 2648 e ss.), GRANADOS PÉREZ (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Justicia e Interior*, ano 1994, nº 259, 30 de junho de 1994, pp. 7768 e ss.) e CONDE-PUMPIDO TOURON, (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Justicia*, ano 2004, nº 59, 30 de junho de 2004, pp. 2 e ss).

54 A esse respeito, a *Memoria de la Fiscalía General del Estado* observa que “oportunidade e legalidade nem sempre são noções opostas, e cabe dizer o mesmo da oportunidade e da imparcialidade. O Ministério Público, modelado com base no processo penal, protótipo da aplicação do Direito coercitivo necessário, não se deve aventurar na apreciação do oportuno, mas nem tampouco opor uma resistência cerrada a que a justiça possa ser estimulada a partir de fora com critérios de oportunidade razoáveis, sempre que o que se estima ser oportuno seja, ao mesmo tempo, estritamente legal ou, dito de outro modo mais geral, conforme ao Direito e à justiça” (*Memoria de la Fiscalía General del Estado*, 1983, p. 24).

condizente com o novo sistema constitucional⁵⁵.

Nesse sentido, convém assinalar que, desde um primeiro momento, o constituinte careceu de um enfoque claro a respeito da natureza jurídico-política do Ministério Público, e a prova disso é que o texto do Anteprojeto pretendeu fundir a tradição histórica de um Ministério Público como órgão de comunicação entre o governo e os tribunais com um Procurador Geral do Estado plenamente independente. Ao longo dos trabalhos parlamentares, essa contradição irá se resolver de uma maneira peculiar: por um lado, suprime-se toda e qualquer menção explícita à natureza jurídico-política do Ministério Público e, por outro, muda-se o sistema de nomeação do Procurador Geral do Estado que, ao invés de ser eleito pelo CGPJ^{56N. T.}, passa a ser designado pelo Poder Executivo. Por fim, e em virtude do espírito de consenso, o problema não foi solucionado, mas sim elidido, sendo remetido à elaboração do Estatuto Orgânico, que tornaria a deixar a questão na indefinição em que hoje ainda se encontra.

A discussão sobre a posição constitucional do Ministério Público reproduziu-se nos debates parlamentares do Estatuto sem que, tampouco naquela ocasião, o legislador conseguisse uma solução clara; no Estatuto, terminam por conviver vários modelos de Ministério Público, orientados pela fórmula ambígua da integração com autonomia funcional no Poder Judiciário que, sem dúvida, acabou mais criando do que resolvendo problemas (GIMENO, 1988).

Parece claro, portanto, que o desafio prioritário enfrentado pelo Ministério Público na Espanha é definir sua identidade constitucional em um novo Estatuto Orgânico que assuma a tarefa que o Estatuto de 1981 deixou pendente. Para isso, é preciso retomar o art. 124 da Constituição, que oferece uma regulação do Ministério Público mais satisfatória do que se costuma reconhecer em geral; do texto constitucional podem-se extrair, ao menos, três chaves que permitem uma aproximação de sua natureza jurídico-política singular.

Em primeiro lugar, a Constituição desenha um modelo relativamente aberto de Ministério Público, que outorga margens amplas, mas não ilimitadas, ao legislador ordinário, dotando assim a instituição de certa - e muito conveniente - flexibilidade.

Em segundo lugar, as funções que o Ministério Público é chamado a desempenhar exigem um equilíbrio entre as responsabilidades políticas

55 Dediquei especial atenção à análise dos trabalhos constituintes sobre o art. 124 da Constituição Espanhola em meu trabalho sobre o Ministério Público na Espanha (FLORES PRADA, 1999, p. 221 a 246)
56^{N. T.} *Consejo General del Poder Judicial*, órgão de governo autônomo do Poder Judicial na Espanha. Foi criado para garantir a independência externa do Poder Judicial, em relação ao Executivo. O CGPJ tem competência em toda a Espanha e é, por isso, o órgão de governo de todos os juzgados e tribunais que constituem o Judiciário.

derivadas do exercício da ação pública, possibilitadas pelas faculdades reconhecidas ao governo na designação do Procurador Geral do Estado e a necessária objetividade, imparcialidade e previsibilidade na defesa pública da legalidade, asseguradas pelos princípios da legalidade e da imparcialidade.

Em terceiro lugar, a manutenção da integridade da ordem jurídica constitui, para o Ministério Público, um meio orientado para a consecução dos valores superiores do ordenamento sobre a base da defesa do interesse público e social, o que exige uma sintonia e uma coordenação entre o funcionamento da instituição e os demais poderes públicos comprometidos com o endereço político do sistema constitucional.

A partir dessas três premissas torna-se possível afirmar que, na Constituição de 1978, o Ministério Público configura-se como um órgão do Estado, de categoria constitucional, cuja missão essencial consiste no exercício da ação pública em defesa da legalidade. Tal função é parte do sistema de equilíbrios constitucionais dentro da estrutura política do Estado: a defesa pública da legalidade é, ao mesmo tempo, uma função estatal integrada nas responsabilidades do governo, enquanto diretor da política interna, e instrumento de garantia na manutenção imparcial do ordenamento jurídico. Por isso, o Ministério Público é uma das articulações do sistema político, não integrado hierarquicamente em nenhum dos três poderes clássicos do Estado, mesmo estando conectado a eles, especialmente com o governo, quanto ao cumprimento dos objetivos propostos pelo endereço político da Constituição⁵⁷.

Os novos termos do debate

Do enunciado constitucional pode-se extrair uma primeira conclusão, a qual indica que os termos do debate mudaram significativamente no momento de definir a posição do Ministério Público no jogo de poderes. A velha dialética entre dependência e independência deve ser substituída por fórmulas de integração no sistema constitucional que combinem âmbitos de competência próprios, com a participação nas linhas de direção política.

Em minha opinião, isso obriga a descartar soluções que conduzam tanto à configuração de um Ministério Público independente quanto à dependência do Poder Executivo.

Por um lado, patrocinar um Ministério Público independente significaria deixar nas mãos de uma instituição sem responsabilidade democrática direta a configuração de políticas públicas em matéria de combate à criminalidade, cuja definição deve caber ao governo, de acordo

⁵⁷ Essa posição de equilíbrio, matizada em determinados casos, foi defendida por um setor importante da doutrina jurídica espanhola (LORENTE, 1980; SAINZ MORENO, 1985; GIMENO, 1988; SERRANO ALBERCA, 1985; MORENO CATENA, 1997; TORRES BOURSAULT, 1993; LÓPEZ AGUILAR 1996; MARTÍNEZ DALMAU, 1999; Díez-PICAZO, 2000).

com o disposto no art. 97 da Constituição⁵⁸.

Em segundo lugar, há que se descartar abertamente um modelo de Ministério Público dependente do Poder Executivo. Não é necessário deter-se por muito tempo nos perigos derivados de uma intervenção governamental constante e direta na atuação do Ministério Público que dificultaria a garantia adequada do respeito aos princípios de legalidade e imparcialidade, sobretudo nos assuntos penais em que o governo ou a Administração estejam envolvidos.

Por último, em meu juízo, deve-se rechaçar também a tese que sustenta a vinculação do Ministério Público ao Parlamento, sobre o qual poderia recair a nomeação do Procurador Geral do Estado e o controle do funcionamento da instituição. Ainda que se trate uma solução sugestiva, no meu entender, existem duas objeções fundamentais enfrentadas pelas teses que apoiam um modelo de Ministério Público de vinculação parlamentar (DÍEZ-PICAZO, 2000).

Primeiramente, parece claro que o direcionamento da política criminal cabe não ao Parlamento, mas sim ao governo, que é o órgão que configura a política interna do Estado e assume a responsabilidade derivada de sua execução (art. 97 da Constituição Espanhola). Isso permite distinguir claramente as funções de direcionamento e impulso político assumidas pelo governo e as funções de controle desempenhadas pelo Parlamento, na qualidade de órgão plural no qual são debatidas as distintas opções políticas, entre elas a política criminal.

É por isso, em segundo lugar, que a Constituição confiou ao governo e não ao Parlamento a designação do Procurador Geral do Estado. Estamos, portanto, diante de uma faculdade dificilmente compatível com a introdução de filtros parlamentares que condicionem ou limitem a potestade governamental quanto à designação e à destituição do Procurador Geral do Estado⁵⁹. Contudo, isso não é empecilho à introdução de instrumentos de controle parlamentar sobre o funcionamento do Ministério Público e, sendo o caso, a respeito da destituição do Procurador Geral do Estado.

58 A rejeição de um Ministério Público independente é praticamente unânime na doutrina processual e constitucional continental, inclusive a italiana, com particular conhecimento de causa. A par das considerações que expus em meu trabalho (FLORES PRADA, 1999), pode-se citar recentemente e na mesma linha: MARTÍNEZ DALMAU (1999) e DÍEZ-PICAZO (2000). Na doutrina italiana, entre muitos outros: PIZZORUSSO (1993), NOBILI (1979) e DI FEDERICO (1997).

59 Entre as reformas introduzidas pela Lei 24/2007 no Estatuto Orgânico do Ministério Público figuram determinadas limitações que incidem no procedimento de designação do Procurador Geral do Estado. Em primeiro lugar, o Procurador Geral proposto pelo governo comparecerá, antes de sua nomeação pelo Rei, perante a Comissão de Justiça do Congresso dos Deputados (art. 29 do dito Estatuto). Em segundo lugar, a reforma introduz, pela primeira vez na Espanha, um limite temporal ao mandato do Procurador Geral (quatro anos), assim como causas restringidas de destituição (art. 31.1 do mencionado estatuto). Já expus oportunamente minha opinião contrária à introdução de limitações das faculdades governamentais de designação e destituição do Procurador Geral do Estado (FLORES PRADA, 1999). No mesmo sentido: DE LA OLIVA (1997) e DÍEZ PICAZO, 2007).

Ministério Público e autonomia funcional

Descartadas as alternativas tradicionais permitidas pelo sistema político liberal a partir da clássica trilogia de poderes, parece claro que a natureza jurídica do Ministério Público deve se construir, no Estado social, sobre novas categorias, extraídas do próprio funcionamento do sistema político, entre as quais há que se confiar na autonomia funcional e orgânica e no princípio da competência.

Em primeiro lugar, convém começar observando que a autonomia constitui um ponto intermediário entre a independência absoluta e a subordinação que permite conciliar, no funcionamento de determinados órgãos e instituições, âmbitos de competência exclusivos com mecanismos de colaboração em linhas políticas comuns e gerais.

A aplicação dessa categoria ao Ministério Público parte da distinção necessária entre a autonomia funcional e a autonomia política no sistema de exercício da ação penal. Por um lado, cabe ao governo o âmbito de decisão política, estabelecendo os critérios e prioridades gerais da política criminal para o exercício da ação penal. A execução é confiada a uma instituição diferente, o Ministério Público, que dispõe de competências exclusivas para aplicar essa política criminal dentro das margens da legalidade.

A distinção entre autonomia política e funcional constitui um exemplo claro de repartição do poder que reflete um sistema de equilíbrio, de pesos e contrapesos, em virtude do qual o Ministério Público atua como filtro e garantia de legalidade na execução da política criminal esboçada pelo governo⁶⁰. É preciso, portanto, reconhecer um âmbito de decisão política ao governo, que deriva do art. 97 da Constituição, e um âmbito de isenção na atuação do Ministério Público, garantido pelos princípios de legalidade e imparcialidade reunidos no 124 da Constituição⁶¹. Desse

60 A esse respeito, Jannaccone não pensa que a autonomia funcional deva compreender necessariamente a exclusão da faculdade do governo de conduzir, através do Ministério Público, segundo a valoração governamental ou ministerial, determinadas exigências de caráter geral que devem encontrar satisfação ou serem consideradas no desenvolvimento das funções da instituição. Pode existir diferença entre as esferas operativas, mas não deve haver incomunicabilidade (JANNACCONI, 1977, p. 272).

61 Em uma interessante reflexão sobre a consideração do Ministério Público como órgão da Administração da Justiça em sentido objetivo pode-se ler o seguinte: "Significa – a natureza apontada – que o Ministério Público não pode servir ao governo para a realização de seus fins ajustados à legalidade? O governo não pode se dirigir ao Ministério Público encarregando-lhe, em prol do interesse público, no exercício de determinada ação ou recurso? Não acreditamos que seja assim. O Ministério Público serve, promovendo-os perante a justiça, aos interesses a que a administração serve por sua vez e que o governo, através desta, dirige. O interesse público e o interesse social, cuja satisfação e defesa perante os tribunais de justiça é atribuída ao Ministério Público, não são senão "os interesses gerais" aos quais serve a administração pública sob a direção do governo. Cabe manter que, no apoio e realização desses interesses, correspondem ao Ministério Público e ao governo funções distintas, mas concorrentes. O governo determina os instrumentos políticos e assume os critérios de oportunidade para sua satisfação; e o Ministério Público põe a serviço dos mesmos os instrumentos jurídicos, postulando-os segundo critérios de legalidade perante a justiça. Por isso, o Ministério Público deve ser o canal para realização, dentro do marco da legalidade, da

modo, o Ministério Público pode executar a política criminal do governo na medida em que esta se mova dentro das margens da legalidade.

Essa posição de equilíbrio e esse âmbito de autonomia funcional concretizam-se em um segundo princípio básico do sistema político moderno - o princípio da competência - que é de extraordinária utilidade para a definição da posição de equilíbrio ocupada pelo Ministério Público no jogo de poderes (FLORES PRADA, 1999).

Na realidade, a aplicação do princípio da competência ao Ministério Público não é senão a concretização de um dos princípios que regem a repartição do poder e os equilíbrios internos na estrutura jurídico-política do Estado de Direito moderno. Como se pode constatar, o princípio de competência está presente na desconcentração do poder político institucional através de órgãos de controle e agências autônomas que garantem um sistema de contrapesos adequado. Mas foi também o princípio de competência o que permitiu a descentralização do poder político através de uma repartição de atribuições e de um sistema de controle mútuo entre os órgãos centrais e os entes autônomos.

Por isso, quando dizemos que o princípio de competência pode ser considerado como um princípio implícito no estatuto jurídico-político do Ministério Público, estamos utilizando a essência de um traço organizativo e estrutural do Estado social para aplicar-lo à posição constitucional de uma instituição que reclama com urgência uma modernização de suas categorias. Assim, e a partir do ponto de vista das relações externas, o princípio da competência explica a atribuição ao Ministério Público de um conjunto de faculdades e atribuições infranqueáveis e para cujo exercício não é necessário um mandado singular em cada ocasião em que lhe caiba atuar.

A par disso e a partir do ponto de vista do funcionamento interno da instituição, o princípio da competência é chamado a suavizar a concentração de poder dentro do Ministério Público por intermédio das funções de controle e equilíbrio que devem desempenhar tanto o Conselho do Ministério Público quanto a *Junta de Fiscales de Sala*^{62N. T.}.

Assim estabelecida a repartição de competências entre as margens de decisão política e a autonomia funcional dos órgãos encarregados de sua aplicação, é necessário disponibilizar ferramentas para que as linhas de política criminal definidas pelo governo possam ser debatidas

política - no melhor e mais amplo sentido da expressão - do governo, na medida em que a mesma requeira o pronunciamento dos Tribunais" (LORENTE, 1980, p. 35).

^{62N. T.} A *Junta de Fiscales de Sala* é um órgão do Ministério Público. Ela é presidida pelo Procurador Geral do Estado e integrada pelo *Teniente Fiscal del Tribunal Supremo* e pelos *Fiscales de Sala*. Atua como secretário o Fiscal-Chefe da Secretaria Técnica. Ele auxilia o Procurador Geral do Estado em matéria doutrinária e técnica no que diz respeito: à formação dos critérios unitários de interpretação e atuação legal; à resolução de consultas; à elaboração dos informes e circulares; à preparação de projetos e informações que devam ser apresentados ao governo; a quaisquer outras de natureza análoga que o Procurador Geral do Estado estime procedente submeter a seu conhecimento e estudo.

no âmbito político e transferidas para o Ministério Público sem afetar as garantias de legalidade e imparcialidade que norteiam a atuação da instituição.

Primeiramente, é preciso que as decisões governamentais nesse campo sejam públicas, transparentes e submetidas a debate político em sede parlamentar. Quando essas instruções são tornadas públicas pelo governo antes de serem promulgadas e, por conseguinte, podem ser discutidas no Parlamento, consegue-se uma transparência que não apenas garante a higiene democrática como também incide sobre a segurança jurídica, ao proporcionar aos cidadãos e aos poderes públicos a possibilidade de um conhecimento prévio das linhas prioritárias de atuação do Ministério Público.

Em segundo lugar, parece claro que é o Procurador Geral do Estado o instrumento de canalização e garantia da aplicação uniforme e homogênea dos critérios de política criminal fixados pelo governo. Por isso, parece-me acertada a fórmula constitucional que outorga ao Poder Executivo a faculdade para designar e remover discricionariamente o Procurador Geral do Estado, o que, no fundo, constitui uma garantia de manutenção e asseguramento da aplicação efetiva da política criminal (DÍEZ-PICAZO, 2000).

Em terceiro lugar, é necessário proteger adequadamente a objetividade e a imparcialidade na atuação do Ministério Público, impedindo que, através das referidas instruções, o governo possa interferir nos distintos processos penais em curso. Nesse sentido, entendo que as instruções que o governo pode dirigir ao Ministério Público haverão de ser sempre instruções gerais e positivas, de orientação e atuação, ficando proibidas, em todo caso, as instruções particulares e negativas que pretendam impedir o início da investigação ou o sentido da acusação em qualquer processo penal em curso.

No meu modo de ver, este é o modelo implícito com que a Constituição define a posição institucional do Ministério Público e suas relações com o Poder Executivo. E parece que estamos, por fim, diante de um modelo que começa a encontrar certo grau de consenso na doutrina jurídica continental⁶³ e também nas propostas e documentos recentes manejados

63 Mostram-se partidários de um modelo baseado na autonomia funcional compatível com a comunicação com o Poder Executivo, entre outros: LÓPEZ AGUILAR (1996), DÍEZ-PICAZO (2000), DE LA OLIVA (1997), MORENO CATENA (1997), GIMENO (1988), MONTERO (2006), GARCÍA MORILLO (1996), GONZÁLEZ MONTES (1993); FUENTES SORIANO (2005). Na doutrina estrangeira, cabe citar, sem intenção de ser exaustivo: GUARNIERI (1984), NOBILI (1993), PIZZORUSSO (1993), CHIAVARIO (1995). Revestidas de interesse particular são as conclusões da chamada “Comissão Truche”, capitaneada pelo Presidente Chirac e composta por representantes dos distintos estamentos profissionais relacionados com a Administração da Justiça (“Rapport de la Commission de réflexion sur la justice”, 1997). Entre suas propostas sobre a reforma da justiça na França, um capítulo importante é dedicado ao Ministério Público, reconhecendo a competência do governo para estabelecer as linhas gerais da política relativa à

pelas instituições europeias que cuidaram do estatuto constitucional do Ministério Público.

Referências

- ALAMILLO, F. *El Ministerio Fiscal español, (su organización y funcionamiento)*. Madrid: Colex, 1990.
- APARICIO, J. El Ministerio Fiscal en la Constitución. *Jornadas sobre El Poder Judicial*. Madrid: Dirección General de lo Contencioso-Administrativo del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. I, 1983.
- ARMENTA, T. *Criminalidad de bagatela y principio de oportunidad: Alemania y España*. Barcelona: PPU, 1991.
- BORIGNA, P.; CASSANO, M. . *Il giudice e Il Principe*, Roma: Donzelli, 1997.
- BRUTI, E.; CERETTI, A.; GIASANTI A.. *Governo dei giudici*. Milão: Feltrinelli, 1996.
- CHIAVARIO, M.. *L'azione penale tra diritto e política*. Pádua: Cedam, 1995.
- COBO DEL ROSAL, M.; BOIX REIG, J. El Ministerio Fiscal. *Comentarios a las Leyes Políticas* (vol. IX). Madri: Edersa, 1987.
- DIAS J.P.; GHIRINGHELLI, R. de A. (org.). *O papel do Ministério Público. Estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 2008.
- CONDE-PUMPIDO FERREIRO, C. *El Ministerio Fiscal*. Pamplona: Aranzadi, 1999.
- DE LA OLIVA, A. El fiscal y el futuro proceso penal. *Tribunales de Justicia*, 1, janeiro de 1997.
- DELMAS-MARTY, M. *Procesos penales de Europa*. Zaragoza, Edijus, 2000.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.. Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal en España. *VI^{as} Jornadas Ítalo-Españolas de Justicia Constitucional celebradas em el Pazo Mariñán*, 2007. Disponível em: <http://turan.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/cor-2ponesp-diezpicazo.pdf>.
- _____ *El poder de acusar*. Barcelona: Ariel, 2000.
- _____ Luis. *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*. Barcelona: Ariel, 1993.
- DIFEDERICO, G. La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad en Italia: análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada. *Poder Judicial*, 48, 1997. pp. 20 e ss.
- DUGUIT, L. *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Madri: Centro de Estudos Constitucionais, 1996.
- DUGUIT, L.; MONNIER, H.; BONNARD, R., *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. Paris: Librairie generale de droit et jurisprudence, 1952.
- FLORES PRADA, I. *El Ministerio Fiscal en España*. Valência: Tirant lo Blanch, 1999.
- FIORAVANTI, M. *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*. Madri: Trotta, 1996.

ação pública e recomendado a criação de canais que permitam ao governo atribuir ao Ministério Público instruções de caráter geral positivo. Quanto aos documentos e textos emanados de organizações internacionais cabe citar a Recomendação (200) 19 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal (§§ 12 e 15) e o informe sobre a Espanha emitido em 15 de junho de 2001 pelo GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção; Conselho da Europa), com especial atenção aos §§ 124 e 125.

FUENTES SORIANO, Olga. *La investigación por el Fiscal en el proceso penal abreviado y en los juicios rápidos*. València: Tirant lo Blanch, 2005.

GARAPON, A. *Juez y democracia*, Barcelona: Flor del viento ediciones, 1997.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Revolución Francesa y Administración contemporánea*. Madri: Civitas, 1994.

GARCÍA MORILLO, J. *La democracia en España*. Madri: Alianza editorial, 1996.

GARCÍA PELAYO, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madri: Alianza editorial, 1995.

GIL-ALBERT, J. M. El Ministerio Fiscal en la Constitución. *Jornadas sobre El Poder Judicial*. Madri: Dirección General de lo Contencioso-Administrativo del Estado, *Instituto de Estudios Fiscales*, Vol. I, 1983.

GIMENO, V. *Constitución y proceso*. Madri: Tecnos, 1988.

GONZÁLEZ MONTES, J. L. *Instituciones de Derecho procesal*. Madri: Tecnos, 1993.

GUARNIERI, C. *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrapesi*. Bolonha: Il Mulino, 1992.

_____ *Pubblico Ministero e Sistema Politico*. Padova: Cedam, 1984.

_____ *L'indipendenza della magistratura*. Padova: Cedam, 1981.

GUARNIERI, C.; PEDERZOLI, P. *La democrazia giudiziaria*. Bolonha: Il Mulino, 1997.

_____ *La democrazia giudiziaria*. Bolonha: Il Mulino, 1997.

_____ *La puissance de juger*. Paris: 1996.

JANNACCONE, P. Il Pubblico Ministero nel sistema costituzionale. *Il Pubblico Ministero nell'ordinamento italiano. Rassegna dei Magistrati. Vº Congresso Nazionale, Unione Magistrati Italiani*, ano XVII, nºs 7-9, julho-setembro, 1977.

JIMÉNEZ-BLANCO, A. Relevancia constitucional del Ministerio Fiscal. *Jornadas sobre El Poder Judicial*. Madri: Dirección General de lo Contencioso-Administrativo del Estado, *Instituto de Estudios Fiscales*, Vol. II, 1983.

LIBRO blanco de la Justicia. Madri: CGPJ, 1997.

LÓPEZ AGUILAR, J. L.. *La justicia y sus problemas en la Constitución*. Madri: 1996.

LORENTE. F. Estatuto del Ministerio Fiscal. *Cuadernos de Documentación*, 4. Madri: Instituto Nacional de Prospectiva, 1980.

MARCHENA, M. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madri: 1992.

MARTÍN-GRANIZO, M. El Ministerio Fiscal en España. *Separata de Documentación Jurídica*, nºs 10 e 11, Madri, 1977.

MARTÍN PALLÍN, J. A.. El Ministerio Fiscal a la búsqueda de la legalidad y de los intereses generales. *Jornadas sobre El Poder Judicial*. Madri: Dirección General de lo Contencioso-Administrativo del Estado, *Instituto de Estudios Fiscales*, Vol. II, 1983.

MARTINES, T. Indirizzo político. *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milão: Giuffrè, 1971.

MARTÍNEZ DALMAU, R. *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, València: Tirant lo Blanch, 1999.

MEMORIA de la Fiscalía General del Estado. Madri: Ministério de Justiça, 1983.

MONTERO, J. *Proceso (civil y penal) y garantía*. València: Tirant lo Blanch, 2006.

- MORENO CATENA, V. *Introducción al Derecho Procesal* (com CORTÉS Y GIMENO). Madri: Colex, 1997.
- MUÑOZ CALVO, J. L. La independencia del Ministerio Fiscal en España. Su problemática. El llamado Consejo Fiscal. *El Poder Judicial* (vol. III). Madri: Instituto de Estudios Fiscales, Dirección General de lo Contencioso-administrativo del Estado, 1983.
- NIETO, A. *El desgobierno judicial*. Madri: Trotta, 2004.
- NOBILI, M. *Accusa e burocrazia. Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma. Giustizia penale oggi*. Bolonha: Zanichelli, 1979.
- _____. L'autonomia del Pubblico Ministero, la recente polemica sul Pubblico Ministero: un pericoloso 'aut-aut'. *Politica del diritto*, ano XIV, nº 3, setembro de 1993.
- _____. *Scenari e trasformazioni del processo penale*. Padova: Cedam, 1998.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. El despotismo y los jueces. *ABC*, 14 de maio de 1997.
- PÉREZ GORDO, A. Naturaleza y funciones del Ministerio Fiscal en la Constitución y en su estatuto Orgánico. *Jornadas sobre El Poder Judicial*. Madri: Dirección General de lo Contencioso-Administrativo del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Vol. III, 1983.
- PIZZORUSSO, A. Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero. *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma. Giustizia penale oggi/4*, Bolonha: Zanichelli, 1979.
- _____. Dilemmi del ruolo del pubblico ministero: indipendenza, responsabilità, legalità. Le regole del processo penale alla prova. *Convegno organizzato dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati*. Roma, 8/9 de julho, 1993.
- RAPPORT de la Commission de réflexion sur la justice". *La documentation française*, Paris, 1997.
- RASSAT, M. *Le Ministère public entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1967.
- ROXIN, C. *Derecho procesal penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000.
- RUIZ VADILLO, E. La actuación del Ministerio Fiscal en el proceso penal. *Poder Judicial*, nº especial II, 1988.
- SAINZ MORENO, F. El Ministerio Fiscal y la defensa de la legalidad. *Revista de Administración Pública*, nº 108, setembro-dezembro, 1985.
- SERRANO ALBERCA, J. M. Artículo 124. *Comentarios a la Constitución* (org. de GARRIDO FALLA). Madri: Civitas, 1985.
- _____. *El artículo 124 de la Constitución. Comentarios a la Constitución*, Madri: Civitas, 1985.
- TOHARIA, J. J. *Opinión pública y justicia. La imagen de la justicia en la sociedad española*. Madri: Consejo General del Poder Judicial, 2001.
- TOHARIA, J. J.; GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J. J. *La justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del CGPJ*. Madri: Consejo General del Poder Judicial, 2005.
- TORRES BOURSALT, L. La división de poderes en la España de hoy. *Sistema*, nº 117, novembro, 1993.
- VELLANI, M. *Il Pubblico Ministero nel processo* (2 volumes). Bolonha: Facultad de Derecho de la Universidad de Modena, 1970.
- VIVES, T. *Derecho Penal*. València: Tirant lo Blanch, 1996.
- ZAGREBELSKY, G. *El derecho dúctil*. 2ª ed. trad. de Marina Gascón. Madri: Trotta, 1997.

ZAGREBELSKY, V. Indipendenza del Pubblico Ministero e obbligatorietà dell'azione penale. In: *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma. Giustizia penale oggi*. Bologna: Zanichelli, 1979.