

Mauricio Duce
Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade Diego
Portales do Chile

A criação do Ministério Público certamente foi uma das mais importantes transformações decorrentes da reforma processual penal no Chile, instituição que havia sido extinta do ordenamento jurídico chileno em 1927. O objetivo deste artigo é apresentar os aspectos estruturais e princípios que orientam o Ministério Público no Chile. Além disso, pretende-se apresentar dados sobre a configuração e o funcionamento prático da instituição no Chile. Finalmente, pretende-se propor alguns desafios para o futuro do Ministério Público no Chile.

Palavras-chave: Ministério Público – Chile – organização – princípios - estatísticas

Uma das transformações institucionais de maior magnitude geradas a partir da implementação da reforma processual penal no Chile foi a criação do Ministério Público. Ao contrário de outros países da região, nos quais o Ministério Público existiu praticamente desde o período da configuração dos respectivos sistemas de justiça penal no século XIX, o Chile não contava com essa instituição desde 1927.⁸⁰ Por esse motivo, apenas recentemente essa instituição se tornou objeto de debate acadêmico.

O objetivo deste trabalho é apresentar os elementos centrais que estruturam o Ministério Público no Chile com base nas normas constitucionais e na lei orgânica que o regulamenta.⁸¹ Inicialmente, procede-se a uma breve exposição sobre a situação do Ministério Público na região antes das mudanças

78 Este trabalho foi realizado com base no capítulo XVI do livro: (DUCE e RIEGO, 2007, p. 533-573). Trata-se de um texto atualizado, que foi incrementado com novas seções.

79 Artigo traduzido por Margarita Furlong. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

80 No Chile os promotores de justiça de primeira instância foram suprimidos em 1927, por serem considerados, segundo o próprio texto do Decreto 426 de 1927, funcionários não “indispensáveis”. Isso esteve diretamente relacionado ao papel nulo cumprido pelos promotores num sistema de forte corte inquisitivo (RAMÓN, 1989, p. 315-336).

81 Trata-se da Lei Orgânica Constitucional 19.640, publicada no *Diário Oficial* de 15 de outubro de 1999.

ocorridas nos últimos anos. Paralelamente à revisão dos aspectos normativos, incluem-se diversos dados sobre a configuração e o funcionamento prático da instituição no Chile. Na conclusão, pretende-se propor alguns desafios para o futuro do Ministério Público no Chile.

Antes de dar início ao desenvolvimento do conteúdo, é conveniente precisar que este trabalho analisa o Ministério Público desde o ponto de vista institucional, ou seja, enfocando o estudo nos aspectos centrais de seu projeto institucional. Pelo mesmo motivo, passa-se a segundo plano a análise do Ministério Público desde o ponto de vista processual ou de suas funções e obrigações.⁸²

Breves notas sobre a origem do Ministério Público e sua situação na América Latina antes do processo de reforma

Apesar de existir forte evidência sobre a existência de diversos funcionários que cumpriam funções que podem ser associadas às dos promotores de justiça desde a época do Império Romano na Europa Continental, o Ministério Público – em termos da função que cumpre no processo penal moderno – é uma criação recente. Costuma-se destacar que para os países de tradição processual continental a origem desta instituição encontra-se no sistema legal francês do início do século XIX.

O Ministério Público tem sido chamado de “filho da revolução”, quando se deseja enfatizar que sua participação no processo penal é uma consequência da reconfiguração da justiça penal ocorrida em Europa continental após a Revolução Francesa (MAIER, 1993, p. 29). Com efeito, as reformas processuais experimentadas por uma parte importante dos países europeu-continentais durante o século XIX não apenas introduziram o juízo público e a participação leiga na administração da justiça, mas também fez do Ministério Público ator indispensável no procedimento penal, já que permitiu a separação das funções judiciais e persecutórias.

Roxin aponta três objetivos principais atrelados à formulação moderna do Ministério Público no século XIX na Europa: a) abolir o processo inquisitivo antigo; b) proteger a lei; e, c) controlar a polícia (ROXIN, 1993, p. 40-42). Por outro lado, as funções processuais centrais originalmente confiadas a essa instituição eram a de controle da legalidade do processo penal e a de exercício da ação penal em representação do interesse público.

Concluindo, a estrutura e as funções atribuídas ao Ministério Público expressam que essa instituição também é um produto do compromisso que significou a reforma do século XIX, traduzido na criação do sistema

⁸² Para aqueles que queiram ter uma visão das funções processuais do Ministério Público no sistema chileno, recomenda-se: Duce e Riego (2007); Horvitz e López (2002); Maturana e Montero (2010).

inquisitivo reformado. Assim, os promotores não são compreendidos como partes do processo penal, mas, ao contrário, como funcionários de caráter quase-judiciário, objetivos e, inclusive, imparciais. O Ministério Público está configurado como instituição com grande afinidade com o sistema judiciário, tendo, inclusive, se afirmado que os promotores nascem da “costela dos juízes” (WEIGEND, 1983).

Essa particular configuração do Ministério Público o transforma em um organismo *sui generis*, que está no meio do caminho entre uma instituição com identidade própria e uma instituição agregada aos Tribunais. Este é o motivo que a leva a ser descrita como uma instituição ambígua, híbrida, ou, inclusive, como um “adolescente” (MAIER, 1993, p. 29). Com isso, tenta-se enfatizar que seu projeto apresenta severas contradições internas, as quais constituíram um obstáculo relevante para seu desenvolvimento como ator importante no sistema de justiça penal europeu-continental.

Assim, as funções atribuídas ao Ministério Público na etapa de investigação do sistema inquisitivo reformado eram muito secundárias. Nestes modelos processuais, os promotores de justiça cumpriam funções de caráter burocrático, vinculadas ao controle de legalidade no processo, e não à investigação ativa, tarefa que normativamente era entregue aos juízes de instrução e que, na prática, era realizada pela polícia. Ou seja, nesta etapa do processo os promotores tinham um papel reativo. Os juízes de instrução, de outro lado, têm um papel proativo, que lhes permite se tornarem protagonistas principais do processo penal. Na melhor das hipóteses, o papel dos promotores de justiça se manifestava na colaboração menor na investigação judicial, mediante a apresentação de alguns antecedentes e o requerimento de diligências investigativas, que o juiz de instrução, a seu critério, podia decretar ou negar.

Teoricamente, a principal função dos promotores de justiça ocorria durante o juízo, intervenção que neste modelo era considerada um aspecto essencial para transformar o sistema inquisitivo mais ortodoxo, já que os juízos supõem a presença e a confrontação das partes. Era esperado que os promotores adquirissem protagonismo, na medida em que estavam representando a sociedade. Contudo, o fato histórico de a etapa de instrução ter sido incorporada ao juízo – constituindo-se na etapa central do processo –, e de que na prática do sistema inquisitivo reformado os juízes terem assumido papel de protagonista na produção da prova em juízo relegou também o Ministério Público a um papel secundário nesta etapa⁸³.

83 Não apenas pela prática, mas também no nível normativo, o sistema inquisitivo reformado reconheceu o papel preponderante dos juízes na produção de prova no juízo oral. Um exemplo disso é a faculdade de interrogar testemunhas entregues aos juízes de juízo oral em vários países europeus. Assim, por exemplo, no sistema alemão vigente até hoje quem tem a faculdade para interrogar uma testemunha em primeiro lugar é o juiz, e não as partes. Isso faz com que a análise posterior das partes esteja subordinada à atividade realizada pelos juízes.

Tudo isso levou à situação em que no funcionamento concreto do sistema inquisitivo reformado o Ministério Público não tivesse a oportunidade real de tornar-se um ator relevante.

A situação na América Latina antes dos atuais esforços pela reforma do sistema de justiça penal encontrava-se agravada em relação à situação europeia pelo fato de os países da região manterem um modelo processual de componentes mais inquisitivos que seus pares do continente europeu. Pelo mesmo motivo, o papel que cumpre o Ministério Público neste modelo, em geral, é absolutamente irrelevante. Tudo isso explica algumas das caracterizações da instituição na região, como o fato de o Ministério Público ser “a quinta roda do carro”, um “convidado de pedra” ou que seus promotores são soldados “sem armas e sem comandantes” (BINDER, 1994, p. 67-88).

Em razão disso, alguns países da região eliminaram o Ministério Público de seu sistema processual penal. No Chile, os promotores de justiça de primeira instância foram suprimidos em 1927, porque se considerou, segundo o próprio texto do Decreto 426, de 1927, que não eram funcionários “indispensáveis”. Na lógica do funcionamento do sistema, essa decisão foi bastante racional, já que permitiu ao Estado economizar recursos econômicos e trâmites supérfluos.

A eliminação do Ministério Público do sistema processual penal, entretantes, não constituiu a regra geral da região. Pelo contrário, a maioria dos países manteve esta instituição, embora com um perfil muito tímido. Desse modo, pode-se afirmar que a existência do Ministério Público antes do processo de reforma não passou de uma abstração legal em grande parte dos países da região. Um caso extremo dessa existência simplesmente formal foi o Ministério Público da Guatemala antes da reforma de 1992. Em fevereiro de 1991, o Ministério Público tinha apenas 24 membros em todo o país, com uma população que superava os 9 milhões de habitantes. Observadores da época reportaram que, “quando os promotores compareciam aos tribunais, em algumas ocasiões, os juízes perguntavam quem eles eram e o que estavam fazendo lá” (HAMMERGREN, 1998, p. 84). Opiniões similares sobre o funcionamento do Ministério Público antes da reforma também podem ser encontradas em outros países da região.

Esse tímido perfil e a irrelevância das funções desempenhadas pelo Ministério Público na região também impactaram os aspectos organizacionais da instituição, a qual se caracterizava por ter uma estrutura muito fraca. Em relação a isso, Linn Hammergren afirma que “inclusive onde o Ministério Público existe, sua organização tem sido fraca. Quaisquer que seja a lógica que subjaz sua estrutura, ela tem sido coerente com o

sistema inquisitivo. Quando não se espera que os promotores façam muito, não há necessidade de uma organização que apoie ou controle seu trabalho. O orçamento, os funcionários e os sistemas de planejamento têm sido quase inexistentes. De igual forma, os mecanismos para a atribuição de casos não foram desenvolvidos [...] a pobreza organizacional tem sido a regra geral e até mais extrema que no caso dos tribunais” (HAMMERGREN, 1998, p. 36).

Por esses motivos, somados a outros que não cabe desenvolver aqui, é que Alberto Binder, ao descrever o Ministério Público na região antes do processo de reforma, aponta que se trata de uma “instituição raquítica, a respeito da qual se sabe pouco, que não tem sido estudada, sem perfil político próprio, sem uma história importante e que gera desconfiança nos cidadãos” (BINDER, 1994, p. 69).

Enquanto na América Latina se manteve a estrutura de um modelo de ajuizamento inquisitivo bastante ortodoxo ao longo do século XX – que levou o Ministério Público à situação de irrelevância já descrita –, na Europa se inicia um intenso processo de transformação do modelo inquisitivo reformado. Esse novo processo reformista levou à reconfiguração do processo penal nesse continente ou a uma nova revolução processual. Na maioria dos países, o modelo inquisitivo reformado vigente na Europa anterior a esse processo foi progressivamente substituído por um modelo mais próximo do modelo acusatório anglo-americano. Assim, por exemplo, a Alemanha realizou uma reforma importante em sua estrutura processual em 1973. Outros países, como Itália e Portugal, sancionaram novos códigos processuais penais no fim de 1980. Depois da queda do muro de Berlim, os países do leste de Europa também se somam a esse processo.

Para os efeitos que interessam a este trabalho, o avanço para sistemas de tipo acusatório impacta de maneira profunda as funções que os promotores cumprem no processo penal. Tal mudança supõe uma maior centralidade da instituição, na medida em que se lhe incrementam novas faculdades às tradicionais. Como resultado da reforma, foi adjudicada àqueles promotores que não a tinham a responsabilidade de levar adiante a investigação preparatória dos delitos e de dirigir a polícia no processo das investigações. Além disso, na maioria dos casos, eles receberam algumas faculdades decisórias a respeito do exercício ou abandono da ação penal pública.

A lógica do novo sistema opera com base na ideia de que uma instituição forte estará encarregada de conduzir a investigação, de propor ações penais contra os acusados e de representar a sociedade nos juízos orais. Sem um Ministério Público poderoso, capacitado para cumprir essas obrigações, é impossível conceber o novo sistema funcionando adequadamente, já que a função do acusador não estaria adequadamente personificada. Além disso, o

novo modelo exige que o Ministério Público imprima o ritmo de trabalho ao sistema como um todo, para que ele funcione perfeitamente.

Existem duas áreas que, de maneira exemplar, demonstram quão crucial é o Ministério Público para o novo sistema. Em primeiro lugar, é uma instituição chave para extinguir as formalidades da etapa de investigação criminal, o que demonstrou ser um dos aspectos mais deficitários do modelo inquisitivo vigente antes da reforma na maioria dos países da região (RIEGO, 2005). Caracterizava este modelo o fato de constituir uma etapa de investigação burocrática, ritualista e com muitas formalidades. O novo sistema requer em compensação que o Ministério Público seja capaz de dinamizar o processo de investigação criminal, dotando-o de mais flexibilidade, desenvolvendo o trabalho em equipes multidisciplinares e coordenando com mais eficiência o trabalho policial; enfim, constituindo-se em uma ponte de comunicação entre o mundo da atividade policial e o trabalho judiciário dinâmico. Em segundo lugar, a atuação do Ministério Público é fundamental para a construção de uma política de controle da carga do trabalho que não possibilite apenas à instituição funcionar com base e parâmetros de eficiência e qualidade ótimos, mas também ao sistema de justiça penal como um todo. O Ministério Público, no marco das novas normas, é a instituição que dispõe das ferramentas idôneas para estabelecer uma política deste tipo e superar, assim, um dos males endêmicos da justiça criminal na América Latina: a sobrecarga de trabalho de seus distintos operadores. É por isso que, na maioria dos processos de reforma foram entregues importantes faculdades discricionárias aos promotores para o não exercício da ação penal, inspiradas no princípio da oportunidade, assim como a aplicação de mecanismos de simplificação processual.

No contexto deste novo modelo processual acusatório e dessas funções e responsabilidades do Ministério Público é que deve ser analisada a configuração da instituição no Chile e na América Latina.

Regulação do Ministério Público no Chile

Levando em conta as considerações até aqui formuladas, analisam-se a seguir os elementos que conformam a regulação do Ministério Público no Chile. O Ministério Público encontra-se disciplinado no capítulo VII da Constituição Política da República, introduzido pela Lei 19.519, publicada no Diário Oficial de 16 de setembro (modificado pela Lei 20.050, publicada no Diário Oficial de 26 de agosto de 2005), na Lei Orgânica Constitucional do Ministério Público (daqui por diante LOCMP) e na Lei 19.640, publicada no Diário Oficial de 15 de outubro de 1999. Essas normas devem ser complementadas com as disposições do Código Processual Penal relacionadas

às atuações e faculdades processuais do Ministério Público. Neste capítulo, a apresentação detém-se apenas nos dois primeiros textos.

Deve-se apontar que a forma definitiva que a LOCMP possui difere da maneira importante do projeto originalmente apresentado pelo Executivo para a tramitação legislativa. Isso não obedece apenas às mudanças necessárias surgidas do debate político e da configuração básica determinada na reforma constitucional de 1997, mas também à tendência do Parlamento de regulamentar, em detalhe, um conjunto de aspectos que originalmente não estavam incluídos, como o estatuto dos membros da instituição. Isso faz com que a LOCMP seja relativamente extensa e, em muitas partes, bastante impositiva, perdendo, assim, flexibilidade na regulação de vários temas. Diante desse esquema, reitera-se que neste trabalho apenas serão apresentados aspectos estruturais para uma primeira aproximação à instituição, sem a intenção de realizar uma análise exaustiva de todos os seus componentes.

Definição básica da Instituição

Entende-se que o art. 83 da Constituição e o art. 1º da LOCMP estabelecem a definição básica da instituição ao determinar que o Ministério Público é um organismo autônomo e hierarquizado, indicando, depois, suas funções principais. A seguir, trata-se do caráter hierárquico e de sua localização institucional como organismo autônomo.

Primeiramente, assumir que o Ministério Público é uma instituição hierárquica significa dizer que ela está estruturada sobre a base de uma organização de caráter piramidal amparada no princípio da obediência hierárquica dos funcionários inferiores com relação a seus superiores. Todavia, esse princípio não é absoluto. A LOCMP se encarrega de estabelecer, em seus arts. 35 e 44, um sistema de submissão dos promotores de justiça regionais às instruções do promotor de justiça nacional quando elas incidem sobre as faculdades dos primeiros no exercício da ação penal ou a direção da investigação e dos promotores de justiça adjuntos às instruções dos promotores regionais quando elas forem manifestamente arbitrárias ou atentam contra a lei ou a ética profissional.

Por outro lado, o art. 2º, inciso II, da LOCMP determina que os membros do Ministério Público dirijam a investigação e exerçam a ação penal pública com o grau de independência e autonomia estabelecido pela lei. Mais do que estabelecer um estatuto de autonomia para os promotores de justiça no interior da instituição no exercício de suas funções, esta norma indica que ela pode ser limitada, como acontece no caso dos promotores adjuntos em relação aos promotores regionais, como será visto adiante.

Em segundo lugar, a localização institucional do Ministério Público

como um organismo de caráter autônomo foi o tema que constituiu um dos aspectos mais discutidos no período de implantação da instituição e também é um dos assuntos centrais do debate acadêmico na região.

A localização institucional do Ministério Público como um órgão autônomo ou extrapoder aparece como solução diante dos problemas ou dúvidas que se apresentaram a respeito das alternativas. Basicamente, a de situar o Ministério Público como um organismo dependente do Poder Judiciário ou do Executivo. Com a autonomia ou independência do Ministério Público no Chile, tentou-se evitar os perigos da judicialização e da politização da instituição⁸⁴.

No âmbito regional, há dois modelos de autonomia do Ministério Público. O primeiro modelo é aquele que o posiciona como um órgão independente dos poderes do Estado; ou seja, um órgão localizado fora dos poderes tradicionais do Estado, opção seguida pela maioria dos países da região, entre eles Argentina, Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Peru, Venezuela e Chile. O segundo modelo regulamenta a instituição como um organismo inserido no Poder Judiciário, mas com um estatuto de autonomia funcional (basicamente, controle orçamentário e potestade regulamentar autônoma), como no caso da Colômbia, Paraguai e a proposta original apresentada pelo Executivo do Chile (DUCE, 2001, p. 29-57). Neste contexto, a opção adotada pela maioria dos países da região está fundamentada na ideia de que a autonomia asseguraria ao Ministério Público o espaço institucional necessário para cumprir suas funções e objetivos de acordo com o novo sistema processual penal.

Um dos problemas detectados no Chile – além do debate sobre a conveniência de estabelecer o Ministério Público como um organismo independente ou autônomo – e no nível regional prende-se ao fato de não ter ocorrido uma discussão sobre o alcance e as consequências deste modelo.

Em primeiro lugar, parece não existir muita clareza sobre o que significa a autonomia ou qual é o nível de autonomia ou de independência desejado. De fato, se se analisa a intervenção do Poder Judiciário nos mecanismos para a nomeação do promotor nacional e dos promotores regionais – e a isso se soma o poder da Suprema Corte na remoção deles –, pode-se legitimamente inquirir sobre os alcances da autonomia do Ministério Público no Chile em relação ao Poder Judiciário e sobre a sua declaração normativa. Em segundo lugar, tampouco se tem refletido sobre quais são os objetivos a serem alcançados com essa autonomia, que elementos adicionais a sua declaração legal requer para sua efetividade e, ainda, se esses objetivos desejados

84 O perigo de judicialização importava à absorção do Ministério Público por parte do sistema judiciário ou, pelo menos, sua excessiva identificação com ele. A politização significava, por sua parte, o risco de o Ministério Público transformar-se em um instrumento da classe política para a perseguição dos inimigos políticos e para assegurar a impunidade da corrupção política e administrativa.

são suficientemente valiosos para justificar essa localização institucional. Finalmente, sequer foram discutidas as consequências e desvantagens que um modelo de Ministério Público autônomo pode acarretar. Entre as consequências, cita-se a implantação de um sistema de controle compatível com o estatuto de autonomia; entre as desvantagens, o possível isolamento institucional do Ministério Público que este modelo pode gerar⁸⁵.

Funções

As principais funções do Ministério Público estão apontadas no art. 83 da Constituição e no art. 1º da LOCMP, que determinam que ao Ministério Público compete a direção exclusiva da investigação em matéria penal, o exercício da ação penal pública na forma prevista pela lei e a proteção das vítimas e testemunhas.

Como consequência da primeira função, o tipo de instrução criminal baseia-se em um modelo de investigação preliminar a cargo do Ministério Público, descartando-se, assim, a opção por um modelo de juiz instrutor⁸⁶.

A direção exclusiva da investigação não implica que o Ministério Público tem de transformar-se em um agente que realize diretamente as atividades de investigação. Estas são entregues à polícia, que cumpre a função de auxiliar do Ministério Público, cabendo-lhe obedecer funcionalmente a ele para os efeitos da investigação criminal. A função de presidir a investigação implica, pelo contrário, que a responsabilidade pela sua realização está a cargo do Ministério Público, que deverá participar da elaboração das estratégias de investigação com a polícia e, depois, traduzir os resultados dessa atividade em um caso sustentável no juízo oral.

Também, a Constituição e a LOCMP indicam que o Ministério Público – no cumprimento desta função – deve agir com base em um critério objetivo. Ou seja, deve investigar não apenas os fatos constitutivos do delito e que permitem confirmar a participação punível do imputado, mas também aqueles que confirmam a inocência dele.

85 Com efeito, diante de tentativas de intervenção, a reação de muitos Ministérios Públicos da região foi a de se isolar do resto dos poderes do Estado. Em geral, esse isolamento também abarcou o conjunto da comunidade. O aspecto mais problemático dessa reação é que foi confundida a intervenção ilegítima de outros poderes do Estado na fixação de políticas e gestão do trabalho do Ministério Público, que se tenta evitar, com a necessária coordenação que o trabalho da instituição supõe com esses poderes para o cumprimento de suas funções, que é indispensável para o bom funcionamento de todo o sistema. Infelizmente, uma versão da autonomia institucional se esgrimiou em vários países como forma de evitar a necessária coordenação do trabalho de promotores com outras agências estatais e com outros poderes do Estado, incluído o Executivo. Assim, gerou-se uma visão deturpada sobre a independência, segundo a qual o Ministério Público não pode construir vínculos de trabalho e coordenação com outras agências ou poderes estatais. Isso levou ao isolamento do Ministério Público, o que dificultou sua inserção no sistema institucional (DUCE e RIEGO, 2006, p. 37 e ss).

86 Esse modelo foi apresentado por alguns setores da comunidade processualista nacional no início do debate legislativo do projeto de novo Código Processual Penal.

A segunda função do Ministério Público prende-se ao exercício da ação penal pública na forma prevista pela lei. Com relação a essa função, existem duas premissas. Em primeiro lugar, o Ministério Público, em princípio, é o único organismo estatal titular do exercício da ação penal —, ou seja, *prima facie*, é o órgão estatal que detém o monopólio do exercício absoluto da ação penal pública. Isso, no entanto, não representa um monopólio absoluto para essa instituição, já que existem diversas normas no novo sistema que relativizam essa opção. Assim, o Código Processual Penal permite a intervenção do querelante nos delitos de ação pública, na qualidade de querelante adesivo ou particular (art. 261 do CPP). Também se considera um mecanismo de indução da acusação e de privatização da ação quando o promotor de justiça tenta obstaculizar um caso (art. 258 do CPP). Finalmente, se admitem os acordos reparatórios entre imputado e vítima, com o intuito de extinguir a ação penal pública, mesmo contra a vontade do Ministério Público (art. 241 do CPP). Este monopólio tampouco significa que a defesa não possa exercer atividades de investigação autônomas, já que o monopólio se refere basicamente aos organismos de persecução penal.

Em segundo lugar, a regulação normativa desta função deixa aberta a porta ao legislador para o estabelecimento de faculdades discricionais no exercício da ação penal pública. Isso porque reconhece que é a lei que determina a forma de exercer a ação pública. Assim, o Código Processual Penal, ainda que estabeleça como regra geral o princípio de legalidade processual, considera diversas opções de oportunidade, como a suspensão condicional do procedimento (art. 237 do CPP), o arquivo temporário do caso (art. 167 do CPP) e a oportunidade no sentido estrito (art. 170 do CPP).

A terceira função do Ministério Público é dar proteção às vítimas e às testemunhas. Duas considerações devem ser feitas a respeito desta função. De um lado, isso demonstra a tendência crescente de colocar a vítima e seus interesses como um dos objetivos centrais do sistema de justiça penal. Uma das manifestações dessa tendência é, precisamente, a obrigação dos órgãos estaduais encarregados da persecução penal de dar proteção às vítimas mediante a adoção de medidas que evitem ao máximo que sua participação em um processo penal possa prejudicá-las, qualquer que seja o tipo deles (outras manifestações são: introdução da reparação da vítima como objetivo do processo, obrigação de informar a vítima sobre seu direito de participar no processo, etc.). De outro lado, essa função está ligada à aspiração de lograr maiores níveis de eficiência no sistema, o que gera a necessidade de estabelecer mecanismos que assegurem que as vítimas e as testemunhas compareçam nos juízos. Se as vítimas e as testemunhas não comparecerem no juízo porque consideram que isso signifique um risco para elas, a eficiência do sistema tenderá a diminuir notavelmente. Para isso, é indispensável que o órgão encarregado da persecução penal

disponha de ferramentas que lhe permitam adotar medidas destinadas para esses objetivos. Trata-se, em todo caso, de uma função que tem sido extremamente problemática no funcionamento do sistema, a qual será tratada novamente no fim deste trabalho.

Princípios

Tanto a Constituição quanto a LOCMP estabelecem um conjunto de princípios que orientam a estrutura e as funções que o Ministério Público deve desempenhar. Alguns deles encontram-se explicitados nas diferentes normas que regulamentam a instituição, enquanto outros apenas estão esboçados de forma geral sem que se desenvolvam considerações concretas sobre eles. Boa parte desses princípios inspirou diversas normas regulamentares que o promotor de justiça nacional e os promotores de justiça regionais ditaram para o funcionamento da instituição. Outros constituem somente critérios orientadores que os membros do Ministério Público deverão levar em conta no exercício de suas distintas funções.

A seguir, abordam-se os princípios mais importantes, incluindo-se algumas reflexões sobre seu significado e alcance, como também sobre suas implicações na legislação em estudo.

Princípio da Unidade

O art. 2º, no inciso I da LOCMP dispõe que o Ministério Público desempenhará suas atribuições processuais por intermédio de quaisquer de seus promotores de justiça. Assim, não há vinculação de casos a promotores nem competências territoriais rígidas, já que em qualquer hipótese é a instituição como um todo que intervém nos casos específicos, sem prejuízo da distribuição de trabalho no interior da instituição para obter mais eficiência ou em relação à divisão regional dela. Essa ideia está expressa no art. 40, inciso III, da LOCMP, que estabelece que, sem prejuízo de vincular-se a uma Promotoria de Justiça local, os promotores de justiça adjuntos podem atuar e diligenciar em todo o território nacional.

Princípio da objetividade

Este princípio refere-se à obrigação dos promotores de justiça de investigar tanto aquilo comprove a materialidade e a autoria do delito quanto os fatos que sirvam para provar a inocência do investigado (na realidade, que extingam, eximam ou atenuem sua responsabilidade penal), o que está regulamentado em várias disposições constitucionais e legais. O art. 83 da Constituição, os arts. 1º e 3º da LOCMP e o art. 77 do Código Processual Penal se referem a este princípio.

Apesar de sua profusa consagração normativa, os alcances e as projeções que este princípio tem na prática não resultam totalmente claros e existem várias interpretações possíveis.

Uma delas consiste em entender que o conteúdo deste princípio é equivalente, ou muito similar, ao princípio da imparcialidade, o que impõe aos promotores a obrigação de agir como magistrados neutros de persecução penal que investigam e esgotam todas as hipóteses possíveis de investigação, tanto para a persecução quanto para a defesa⁸⁷. Esta interpretação estaria associada às origens históricas do princípio de objetividade, em que se confunde a função do Ministério Público e sua diferenciação com a função cumprida pelos juízes, que surge no contexto inquisitivo no qual se desenvolve a instituição na Europa continental durante o século XIX (STEPÁN, 1973, p. 83).

A interpretação mencionada, além de estar conceitualmente equivocada (por definição, o Ministério Público não pode ser imparcial), tende a confundir a função do Ministério Público no novo sistema, questão bastante perigosa para a consolidação do novo modelo processual e das novas funções que nele devem desempenhar os diferentes atores. De outro lado, na prática do sistema inquisitivo o princípio da objetividade, compreendido dessa maneira, parece ser apenas um ideal abstrato, uma ficção (BOVINO, 1998, p. 37; STEPÁN, 1973, p. 83). Pelo contrário, como resultado gerado por essa interpretação em outros países da região, piorou-se a posição do acusado no processo penal, na medida em que enfraqueceu o controle judicial sobre a atuação do Ministério Público na etapa de investigação e, além disso, encobriu o exercício de funções persecutórias realizadas pelos juízes durante essa mesma etapa (BOVINO, 1998, p. 36-40). Nesse contexto, é conveniente explorar alcances mais concretos deste princípio que não causem os efeitos negativos já descritos.

O princípio da objetividade pode, razoavelmente, apresentar três significados para o Ministério Público.

Em primeiro lugar, parece razoável exigir que em virtude deste princípio o Ministério Público deva conferir, mediante sua investigação, hipóteses fáticas de exclusão ou de atenuação de responsabilidades plausíveis e sérias, argumentadas pela defesa, com o intuito de confirmá-las ou descartá-las. Mas não seria razoável investigar todas as hipóteses possíveis se elas não têm sustentação em sua própria investigação. O princípio da objetividade não obriga o Ministério Público a investigar as inúmeras situações de fato que podem excluir ou atenuar a responsabilidade do imputado, já que isso

⁸⁷ Assim, por exemplo, a doutrina espanhola costuma chamar indistintamente o princípio de “objetividade de princípio de imparcialidade”. Ainda que não se faça estritamente equivalente à imparcialidade judicial do Ministério Público, eles são tratados como conceitos muito próximos (FLORES PRADA, 1999, p. 597-623).

significaria esgotar as possibilidades reais de atuação dos promotores, especialmente se se considera que, teoricamente, podem existir múltiplas teses defensivas. Nesse sentido, apenas seria exigível investigar as situações invocadas pela defesa que reúnam elementos mínimos apoiados na própria investigação do Ministério Público. Esta manifestação da objetividade poderia ser denominada “dever de profissionalismo do Ministério Público na investigação”.

Em segundo lugar, este princípio deveria impor o dever de lealdade do Ministério Público com a defesa, dever que se traduz, entre outras manifestações, pelo compromisso de não ocultar informação disponível que possa favorecê-la em seu mister de mostrar suas cartas de forma oportuna para que a defesa possa preparar-se adequadamente.

Finalmente, este princípio deve impor o dever do Ministério Público de agir de boa-fé durante todo o desenvolvimento do procedimento, evitando que as regras de um jogo justo sejam vulneradas.

Em conclusão, profissionalismo, lealdade e boa-fé são as manifestações que parecem razoáveis extrair do princípio da objetividade, ajustadas à lógica do sistema vigente a partir da reforma. Exigir mais não é realista, na medida em que pode produzir distorções relevantes para o modelo da reforma.

Princípio do controle e responsabilidade

O Ministério Público e os seus membros e servidores estão sujeitos a um conjunto importante de controle de diversa natureza. Eles são considerados não somente nos textos em estudo, como também em disposições do Código Processual Penal. Além disso, a Constituição e a LOCMP estabelecem responsabilidades civis, penais, administrativas e políticas para os membros do Ministério Público. Isso faz com que o Ministério Público seja uma das instituições estatais que, desde o ponto de vista legal, conta com o maior nível de supervisão na arquitetura institucional chilena. Ao contrário do que afirmam alguns atores da comunidade jurídica nacional, o Ministério Público não é uma instituição onímoda, mas bastante controlada, apesar de seu caráter de organismo constitucionalmente autônomo.

A centralidade deste tema faz com que mais adiante lhe seja dedicada uma seção específica, na qual serão explicados em detalhes os diversos controles e responsabilidades a que estão submetidos os distintos agentes que conformam a instituição. É suficiente apontar como referência geral o art. 1 45 da LOCMP, que estabelece a disposição geral sobre o sistema de responsabilidades.

Princípio de Interdição das funções jurisdicionais

Este princípio se encontra regulamentado no art. 83, incisos I e III da Constituição, como também na parte final do art. 1º e no art. 4º da LOCMP. Este princípio limita o âmbito da atuação autônoma do Ministério Público, já que os promotores nunca podem exercer funções jurisdicionais, faculdade privativa dos Tribunais. Isso se traduz na prática que para a realização de qualquer atividade do Ministério Público que possa privar ao imputado ou a terceiros do exercício de seus direitos constitucionais requer, necessariamente, autorização judicial prévia. Este princípio impede que o Ministério Público possa decretar diretamente diligências tais como escuta telefônica, interceptação de correspondência ou prisão preventiva de um imputado. Para realizar quaisquer dessas diligências, o Ministério Público sempre deve requerer autorização judicial prévia.

Princípio da eficácia, eficiência, coordenação e agilidade procedimental

O art. 6º da LOCMP estabelece este princípio, que se traduz na concepção de que a instituição possa atuar de forma flexível e eficiente no cumprimento das diversas tarefas encomendadas. Depreende-se, assim, que as decisões de gestão da instituição possam adaptar-se aos desafios contínuos para o cumprimento de funções institucionais. Apesar disso, trata-se, tipicamente, de um princípio manifestado em uma formulação legal que, por si mesma, não assegura em nada sua efetiva vigência. Isso, sim, a LOCMP contém algumas disposições que estão ligadas a sua consecução, como o art. 77, que faz com que o sistema de remunerações considere como um fator relevante o resultado das avaliações de desempenho dos membros da instituição.

Princípio da probidade administrativa e transparência

O princípio geral sobre a matéria está contido no art. 8º da LOCMP. Seu desenvolvimento encontra-se no mesmo artigo e no art. 9º.

Com respeito ao princípio de probidade, o art. 9º considera a obrigação de todos os promotores realizarem declaração juramentada no prazo de trinta dias a contar da data em que assumirem o cargo. Esta declaração refere-se à individualização das atividades profissionais e econômicas do membro do Ministério Público. Assim mesmo, o art. 9º *ter* estabelece a obrigação de apresentar declaração juramentada de patrimônio, perante o promotor de justiça nacional. Para ambas as obrigações, o art. 47 da LOCMP regulamenta as sanções aplicáveis em caso de descumprimento ou de demora para seu cumprimento.

No que diz respeito ao princípio de transparência, o art. 8º da LOCMP estabelece a orientação geral de publicidade e de acesso à informação que se

exige do Ministério Público. O artigo referido é complementado pelo disposto nessa lei, como os arts. 21 e 36, que estabelecem a obrigação do promotor de justiça nacional e dos promotores de justiça regionais, respectivamente, de prestarem conta anual pública de sua gestão. Embora seja verdade que o artigo 8º da LOCMP apresente lista bastante completa de exceções ao acesso à informação, parece que o simples estabelecimento deste princípio constitui avanço substancial na instituições nacionais, que não se caracterizam por facilitar acesso às informações.

Princípio da igualdade de acesso

O art. 10 da LOCMP estabelece que todas as pessoas que preencham os requisitos correspondentes devem ter o direito de postular-se, em igualdade de condições, aos empregos no Ministério Público. Este princípio exige claramente um complemento normativo. Porém, mais importante do que isso, exige uma atuação compatível com ele. Um indicativo nesse sentido está contemplado pela própria LOCMP, já que menciona “critérios objetivos e igualitários”, como o art. 41, relativo ao recrutamento dos promotores de justiça adjuntos.

Princípio da legalidade no exercício de funções públicas

Embora seja verdade que este princípio não está especificamente regulado no capítulo da Constituição dedicado ao Ministério Público nem na LOCMP, ele é aplicável aos funcionários da instituição, em virtude da sua consagração geral, referida no art. 6º da Constituição. Segundo este princípio, os membros do Ministério Público devem agir conforme a Constituição e as leis. Qualquer forma de atuação fora do âmbito constitucional ou legal deve ser considerada inválida e pode levar a sanções administrativas ou penais.

Estrutura, Organização e Funções do Ministério Público⁸⁸

Um dos problemas que o Ministério Público tem enfrentado tradicionalmente em seu desenvolvimento como ator importante no contexto da tradição inquisitorial do exercício do poder penal é que a organização e a estrutura têm se espelhado na organização judiciária. Ou seja, é uma cópia carbono dela. Isso significou que as promotorias de justiça têm sido organizadas como uma sombra do modelo de organização judiciária, criando vários problemas. De um lado, este modelo criou uma identificação entre o mundo judiciário e o Ministério Público, impedindo esta instituição de adquirir identidade própria. Ou, em outras palavras, criou um cenário em que o peso institucional do Judiciário absorveu o Ministério Público. Além disso, este modelo gerou uma espécie de identificação entre

⁸⁸ Recomendo como um bom resumo da explicação da estrutura do Ministério Público no Chile o texto de Foglesonng (2008, p. 115-144).

os juizes e os promotores, criando incentivos entre as duas instituições para relaxar os controles recíprocos que supõe o sistema de justiça penal para funcionar corretamente. Outro resultado negativo deste modelo é que ele criou uma organização que não é eficiente para realizar os próprios fins. E, finalmente, tem contribuído para a confusão das funções persecutórias e jurisdicionais no âmbito do processo penal.

A estrutura e a organização do Ministério Público chileno, tal como contido na Constituição e na LOCMP, contemplam um modelo distinto do judiciário. No entanto, reproduzem alguns aspectos gerais como, por exemplo, a equiparação dos salários dos membros do Ministério Público com os do Judiciário, tal como previsto nos arts. 74 a 76.

Mais especificamente, o Ministério Público está estruturado com base em quatro órgãos: Promotoria Nacional, Conselho Geral, Promotorias Regionais e Promotorias Locais (art. 12 da LOCMP). Sua estrutura atual está dividida nos cargos contidos nas Tabelas 1 e 2.⁸⁹

Tabela 1
Detalhes da composição de planta do Ministério Público

Promotores	
Promotor de justiça nacional	1
Promotores de justiça regionais	18
Promotores de justiça adjuntos	647
Total de promotores	666
Funcionários	
Diretor executivo nacional	1
Diretores executivos regionais	18
Chefes de unidade	73
Profissionais	880
Técnicos	529
Administrativos	1.136
Auxiliares	389
Total de funcionários	3.026

Fonte: Lei Orgânica do Ministério Público

Tabela 2

⁸⁹Agradeço a ajuda do advogado Erick Rios na preparação das tabelas 1 a 3.

Resumo da Composição da planta do Ministério Público

RESUMO	Nº	Porcentagem
Total de promotores Adjuntos	647	17,62%
Total de funcionários	3.026	82,38%
Total	3.673	100%

Fonte: Lei Orgânica do Ministério Público

É interessante acrescentar os dados do orçamento atualizados da instituição, contidos na Tabela 3.

Tabela 3

Quantidade de dólares por habitante destinados ao Ministério Público em Chile de acordo com seu Orçamento anual

País	Ano	Orçamento em US\$	População	Taxa
Chile	2009	173.309.469	16.970.000	10,21

Fonte: Elaboração própria a partir de informação de DIGEPRES e população estimada segundo o Anuário Estatístico 2009 de CEPAL

A seguir, analisa-se a composição destes órgãos e suas principais funções.

Promotoria de Justiça Nacional e o promotor de justiça nacional (arts. 13 a 23 da LOCMP)

A Promotoria de Justiça Nacional é a repartição de apoio administrativo do trabalho do promotor de justiça nacional, chefe superior do Ministério Público e responsável por seu funcionamento (art. 13 da LOCMP).

Esta repartição, com sede na cidade de Santiago, conta com seis unidades administrativas: Divisão de Estudos, Avaliação, Controle e Desenvolvimento de Gestão; Divisão de Auditoria Fiscal Interna; Divisão de Recursos Humanos; Divisão de Administração e Finanças; Divisão de Informática; e Divisão de Atenção às Vítimas e Testemunhas (art. 20 da LOCMP).

Cada uma dessas divisões está a cargo de um chefe de unidade, que,

por sua vez, encontra-se sob a supervisão do diretor executivo nacional, que age com base nas instruções gerais do promotor de justiça nacional. Todos esses funcionários são da exclusiva confiança do promotor de justiça nacional.

Requisitos

O chefe supremo e chefe da instituição é o promotor de justiça nacional. Para se candidatar a este cargo, é necessário ser cidadão com direito a voto, ter pelo menos a licenciatura em Direito por dez anos, ter completado quarenta anos de idade e não estar sujeito a quaisquer das incapacidades e incompatibilidades previstas na LOCMP (art. 85, seção II, da Constituição e art. 14 da LOCMP). Uma vez eleito, o titular permanece oito anos no exercício de suas funções, mas não pode ser renovado pelo período seguinte. Aposenta-se das funções ao completar 75 anos de idade (art. 85, §3º, em relação ao art. 80, ambos da Constituição).

Procedimento para a nomeação

O mecanismo e o procedimento para a nomeação do promotor de justiça nacional estão regulamentados no art. 85 da Constituição e no art. 15 da LOCMP, o que provoca a intervenção dos três poderes do Estado.

A Suprema Corte chama a concurso público para elaborar uma lista quintupla. Com os postulantes que se apresentarem e que preencherem os requisitos previstos, a Corte realiza uma audiência pública para dar a conhecer os nomes dos candidatos. Vota-se de modo que cada ministro da Corte tenha o direito a votar em três pessoas. São escolhidos aqueles que obtenham as cinco primeiras maiorias. A lista quintupla é enviada ao presidente da República, que deve propor um nome ao Senado, o qual pode aprovar o nome com duas terceiras partes de seus membros em exercício ou recusar a proposta do presidente da República. Neste último caso, a Suprema Corte deve completar a lista quintupla, seja propondo um novo candidato em substituição do que foi recusado ou convocando um novo concurso.

No nível comparado, é comum que o mecanismo de nomeação da mais alta autoridade do Ministério Público envolva a participação de diferentes poderes do Estado. Por exemplo, na Argentina é necessário um acordo entre o Executivo e os dois terços do Senado. Na Colômbia, a Suprema Corte prepara uma lista tríplice para o presidente da República escolher. No Panamá, o presidente da República e seu gabinete escolhem um candidato, que será submetido à aprovação do Legislativo. Em El Salvador, escolhe-se o postulante que contar com os dois terços do Congresso.

Pode-se perceber que o sistema de nomeação chileno é bastante complicado em termos comparados. Tal mecanismo foi objeto de várias críticas tanto no nível teórico quanto por seu funcionamento na prática.

Teoricamente, a crítica dirige-se ao protagonismo atribuído à Suprema Corte, que lhe outorga certa tutoria de fato sobre o Ministério Público e, como contrapartida, o Executivo tem escasso poder no processo de nomeação. No nível do funcionamento real do sistema, a nomeação do primeiro promotor nacional, em 1999, mostrou algumas debilidades.

Em primeiro lugar, porque a audiência pública que deveria acontecer perante a Suprema Corte foi regulamentada de maneira tão restritiva (concederam-se apenas dez minutos por postulante para expor, sem dar a oportunidade para formular e responder perguntas) que, finalmente, não se constituiu em instância de debate público sobre os diversos pontos de vista dos candidatos sobre o Ministério Público. Em segundo lugar, deu-se preferência na conformação da lista quántupla a aspectos formais, eliminando previamente a audiência aos 40% dos postulantes por supostos defeitos formais em suas postulações que poderiam ter sido sanadas sem alterar em nada o procedimento. Em terceiro lugar, dentro da margem entregue pela Corte ao Executivo resultante da lista quántupla formada por ela, ele teve imensas dificuldades para entrar em consenso com o Senado, questão que aconteceu também em outras nomeações que utilizam o mesmo mecanismo. Alguns desses problemas foram superados na eleição do segundo promotor de justiça nacional, em 2007, ainda que o mecanismo fosse seguido, mostrando-se complicado e, provavelmente, não o melhor para assegurar um processo de concorrência mais aberto.

Funções

As funções do promotor de justiça nacional estão regulamentadas nos arts. 17 a 19 da LOCMP. Dentre elas, as mais importantes a serem consideradas são as seguintes:

a) Estabelecer, ouvindo previamente o Conselho Geral, os critérios de atuação da instituição para o cumprimento de suas funções constitucionais. Para esse fim, ao promotor de justiça nacional é facultado ditar instruções de caráter geral. De outro lado, não lhe está permitido ditar instruções ou ordenar atuações para casos particulares.

Apesar disso, tratando-se de delitos que geram comoção social, ao Ministério Público é facultado desenvolver políticas de persecução penal diferenciadas nas diferentes regiões do país, sobretudo a respeito da aplicação das saídas alternativas ou de diligências imediatas de investigação.

b) Estabelecer, ouvindo previamente o Conselho Geral, os critérios que serão aplicados em matéria de recursos humanos, salários, investimentos e outros assuntos de caráter administrativo e organizacional.

c) Criar, a partir de relatório do Conselho Geral, unidades especializadas

para colaborar com os promotores encarregados da investigação de determinados delitos. A respeito do art. 22 da LOCMP, essas unidades estarão a cargo de um diretor nomeado pelo promotor nacional em prévia audiência diante do Conselho Geral. Determina-se que deve ser criada pelo menos uma unidade para o caso dos delitos tipificados na Lei 20.000 (drogas).

d) Exercer o poder regulamentar, ditando os regulamentos correspondentes.

e) Nomear e solicitar a remoção dos promotores de justiça regionais

f) Resolver dificuldades que surjam entre os promotores regionais na persecução penal.

g) Controlar o funcionamento administrativo das Promotorias Regionais e administrar os recursos designados à instituição.

h) Assumir, de maneira excepcional, a investigação de casos específicos nas hipóteses em que, pela investidura do imputado ou da vítima, isso se fizer necessário para assegurar a independência e a autonomia da instituição no cumprimento de suas tarefas.

i) Atribuir a um promotor regional a investigação de fatos que por sua gravidade ou complexidade assim o exigem.

Conselho Geral (artigos 24 a 26 da LOCMP)

O Conselho Geral é um órgão integrado pelo promotor de justiça nacional e pelos promotores de justiça regionais. Sua função é assessorar o promotor de justiça nacional. Para isso, deve ser ouvido nas hipóteses do art. 25 da LOCMP.

Originalmente, este Conselho foi criado como um mecanismo que pudesse estabelecer um contrapeso às atribuições do promotor de justiça nacional. Para isso, foram-lhe outorgados maiores poderes que os atuais –, por exemplo, criação das unidades especializadas e a remoção de promotores adjuntos. No entanto, foi considerado que como não estava contemplado na Constituição, seria preciso separar sua função na LOCMP. E assim, definitivamente, ficou com uma função normativa bastante menor.

O Conselho deve reunir-se ordinariamente pelo menos quatro vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo promotor de justiça nacional.

Promotorias de Justiça Regionais e os promotores de justiça regionais (artigos 27 a 37 da LOCMP)

No projeto original do Ministério Público, uma ideia fundamental

por trás da estrutura proposta foi a de criar uma instituição que tivesse um nível importante de descentralização e desconcentração. Para isso, o estabelecimento de repartições regionais fortes, que contassem com espaços amplos de autonomia, era considerado um aspecto central. Desde o momento em que foram discutidas as primeiras propostas e a aprovação legislativa dos projetos em estudo, foram introduzidas mudanças importantes neste desenho que de alguma forma pudessem relativizar o cumprimento destes objetivos. Tanto a Constituição como a LOCMP deixaram lacunas que permitiram que as Promotorias de Justiça Regionais assumissem de forma bastante autônoma o cumprimento de suas funções.

As Promotorias Regionais são as repartições de apoio ao promotor regional, que é o responsável pelo exercício das funções do Ministério Público na respectiva região (art. 27 da LOCMP). Isso significa que o promotor regional deve não somente fiscalizar o correto funcionamento da instituição no nível regional, mas também, se entender necessário, exercer diretamente as funções de persecução penal. No projeto anterior isso não acontecia, tratando-se do promotor nacional, que somente podia fazê-lo em casos excepcionais.

As Promotorias Regionais se organizam de maneira similar à Promotoria Nacional, ou seja, um conjunto de unidades administrativas sob a supervisão de um diretor executivo regional, que por sua vez, responde ao promotor regional. Como no caso da Promotoria Nacional, tanto os chefes de unidades quanto o diretor executivo são da exclusiva confiança do promotor regional. A principal diferença é que as unidades são apenas cinco e não seis, eliminando-se a Divisão de Auditoria Fiscal Interna (art. 34 da LOCMP).

Requisitos

Para ser eleito promotor regional, o cidadão deve ter direito a voto, ter pelo menos cinco anos de exercício como advogado, ter completado trinta anos de idade e não estar sujeito a nenhuma incapacidade e incompatibilidade (arts. 86 da Constituição e 31 da LOCMP). Permanece oito anos no exercício de suas funções, sem poder ser nomeado como tal para o período seguinte, mas pode ocupar outro cargo no Ministério Público (art. 30 da LOCMP). Aposenta-se de seu cargo ao completar os 75 anos de idade (art. 30, inciso, II, , da LOCMP).

Procedimento de nomeação

A nomeação inicia-se com a formação de lista tríplice por parte das Cortes de Apelações da região, com base na qual o promotor nacional deve escolher o Promotor Regional respectivo. A lista tríplice será

submetida a prévio concurso público e audiência pública, realizada na Corte respectiva. Para esse efeito, cada ministro poderá emitir dois votos, e serão eleitas as três primeiras maiorias (arts. 86 da Constituição e 29 da LOCMP). Este mecanismo também pode ser objeto de observações críticas, particularmente a respeito da intervenção das Cortes de Apelações, que não são instituições de representação local e que, além disso, podem significar um reforço ou consolidar no nível regional certa tutoria do Poder Judiciário sobre o Ministério Público.

Funções

As principais funções dos promotores regionais são:

a) Ditar, conforme as instruções gerais do promotor nacional, as normas e as instruções necessárias para a organização e o funcionamento da Promotoria e o desempenho de seus promotores adjuntos. Isso significa que os promotores regionais têm faculdades para ditar instruções particulares que podem envolver uma intervenção na tramitação de casos específicos.

b) Conhecer e resolver as reclamações impetradas contra a atuação dos promotores adjuntos de sua região.

c) Supervisionar e controlar o funcionamento administrativo de sua Promotoria e das Promotorias locais, como também empenhar-se no desempenho eficaz dos funcionários a seu cargo e a adequada administração do orçamento.

d) Comunicar ao promotor nacional as necessidades orçamentárias da Promotoria Regional e propor-lhe a localização das Promotorias locais e a distribuição dos promotores adjuntos e demais funcionários.

e) Dispor medidas que assegurem o acesso do público à Promotoria Regional e às Promotorias locais, bem como a devida atenção das vítimas e demais intervenientes do processo penal.

Promotorias de Justiça locais e os promotores de justiça adjuntos (artigos 38 e 45 da LOCMP)

As Promotorias locais são as unidades operativas das Promotorias regionais para o cumprimento dos trabalhos de investigação, o exercício da ação penal pública e a proteção de vítimas e testemunhas (art. 38 da LOCMP).

As Promotorias de Justiça locais compõem-se de um promotor adjunto chefe, promotores adjuntos encarregados do cumprimento das funções da Promotoria respectiva e funcionários de apoio requeridos para seu funcionamento. Sua localização territorial é determinada previamente

pelo promotor de justiça nacional, mediante proposta do promotor regional respectivo, levando em conta critérios como carga de trabalho, extensão territorial, facilidade de comunicações e eficiência no uso dos recursos (art. 39 da LOCMP).

Requisitos

Para ser nomeado promotor adjunto, é necessário ser cidadão com direito a voto, ter o título de advogado, reunir requisitos de experiência e capacitação especializada adequada para o cargo e não estar sujeito às incapacidades ou incompatibilidades contempladas na lei (art. 42 da LOCMP).

Procedimento para a Nomeação

Para sua nomeação, o promotor regional respectivo deve submeter-se a um concurso público, que incluirá provas orais e escritas, e uma avaliação dos antecedentes acadêmicos e laborais dos postulantes. Com base nos resultados do concurso, o promotor de justiça regional deve elaborar lista tríplice, da qual o promotor nacional deve escolher um promotor de justiça adjunto (art. 41 da LOCMP).

Desligamento do cargo

Os promotores de justiça adjuntos permanecem no exercício de suas funções até incorrerem em uma das causas para o desligamento do cargo, nas quais estão incluídas: completar 75 anos de idade, renúncia, morte, saúde incompatível com o cargo ou doença irreversível, avaliação deficiente do desempenho do funcionário ou surgimento de incapacidade ou incompatibilidade (art. 43 da LOCMP).

Um aspecto não regulamentado nos textos normativos em estudo está relacionado à estrutura da organização e à forma de distribuição e organização do trabalho que terão essas Promotorias locais. Nisso, a experiência da reforma permitiu a construção de modelos variados de trabalho nas diferentes regiões e promotorias locais. Um aspecto essencial à construção desses modelos de trabalho tem sido a preocupação de não repetir a forma de organização judicial que possa prejudicar a dinâmica de trabalho do Ministério Público no sistema acusatório (BAYTELMAN e DUCE, 2003, p. 87-118).

Sistema de Controles e Responsabilidades

Como visto na seção anterior, o Ministério Público é uma instituição que, do ponto de vista normativo, encontra-se submetida a vários controles e que é objeto de um sistema de responsabilidades muito mais intenso

que boa parte dos demais organismos que integram o Estado chileno. Isso ocorre, fundamentalmente, devido à desconfiança que existiu em relação ao Ministério Público em diversos setores que participaram da formulação e aprovação legislativa do projeto da LOCMP. Um Ministério Público como o que implicava a reforma processual penal era um órgão desconhecido na institucionalidade chilena, que, conseqüentemente, gerou receios institucionais e desconfianças.

A correta estruturação de um sistema de controles desta instituição é a chave para seu funcionamento. De um lado, o cumprimento dos objetivos processuais e extraprocessuais que são demandados do Ministério Público exige espaço institucional de autonomia. Este espaço pode estar ameaçado por um rigoroso sistema de controle e responsabilidade. De outro lado, a inexistência de controle ou a debilidade deles podem conferir demasiada autonomia à instituição, afastando-a do cumprimento dos objetivos levados em conta para sua criação e, conseqüentemente, a possibilidade de responsabilizar seus integrantes pelo não cumprimento deles.

A solução para este assunto não tem a ver tanto com o número de mecanismos de controle, mas em quem se coloca o peso do controle. A possibilidade de ter um Ministério Público capaz de atender às expectativas e às funções estratégicas consideradas para sua criação implica fortalecer a função da sociedade civil e das comunidades em nível local, de modo a incrementar o controle da instituição. Isso requer não apenas uma proposta legal adequada, mas também a vontade institucional do Ministério Público de promover o envolvimento das partes nessas funções.

Controles do Ministério Público

Para uma revisão sistemática dos controles existentes, é possível agrupá-los em cinco categorias. Vale a pena destacar que não se procura realizar uma tipologia perfeita dos controles, já que em alguma medida uns e outros se sobrepõem. O objetivo é mostrar distintas dimensões e agentes que estão facultados para controlar a atividade do Ministério Público.

Controle processual

Este sistema de controle nasce da atuação processual do Ministério Público. Nesse sentido, a ideia básica que organiza o processo penal é a de produzir a harmonização dos controles das atividades processuais realizadas pelos diferentes participantes. Ou seja, reconheceu-se que os controles do processo são gerados por permitir a intervenção ativa das distintas partes nas sucessivas etapas do procedimento, e não pelo controle realizado no nível hierárquico judicial.

Nesse sentido, o controle realizado pelo juiz para garantir a atividade do Ministério Público, de caráter oficial ou a petição da parte, é fundamental. De acordo com o art. 83 da Constituição e o art. 4º da LOCMP, qualquer diligência que signifique a afetação de garantias fundamentais requer autorização judicial prévia. Além disso, o Código Processual Penal estabelece um número incalculável de hipótese nas quais o controle judicial é exercido. Por exemplo, em se tratando do controle judicial: o princípio de oportunidade em sentido estrito (art. 170 do CPP), a faculdade do juiz de estabelecer um prazo judicial para conclusão da investigação (art. 234 do CPP), a possibilidade de realizar um controle judicial antes da formalização da investigação (art. 186 do CPP) e o controle sobre a procedência do procedimento abreviado (art. 409 do CPP).

Controle político

Esse controle está relacionado ao sistema de desligamento do promotor de justiça nacional e dos promotores de justiça regionais previsto no art. 89 da Constituição e no art. 53 da LOCMP, que serão analisados mais adiante. Essas normas estabelecem um verdadeiro sistema de controle entregue aos outros poderes do Estado e, particularmente, ao Executivo e à Câmara de Deputados, com causas amplas, que, de alguma forma, igualam esse mecanismo de desligamento com o sistema de responsabilidades políticas contemplado na Constituição. De fato, esse sistema de desligamento foi estabelecido como alternativa para a responsabilidade política atual existente, por considerar-se ineficaz na prática.

Controle hierárquico

Refere-se ao sistema de controles que ocorre no nível interno, em seus distintos níveis de atuação.

Existe um conjunto de disposições da LOCMP que define este tipo de controle. O mais explícito é o art. 7º, que estabelece de forma expressa que às autoridades e chefias da promotoria de justiça cumpre exercer o controle hierárquico permanente do funcionamento das unidades e da atuação dos funcionários de sua repartição. O art. 33 complementa o anterior quando regulamenta um sistema que permite canalizar reclamações do público ou dos participantes em um processo contra as atuações dos promotores adjuntos diante das autoridades regionais do Ministério Público. No nível geral, o art. 20 estabelece a existência da Divisão de Auditoria Fiscal Interna na Promotoria Nacional.

Controle das vítimas

Inclui-se aqui o conjunto de atividades e faculdades de que dispõe a vítima do delito para ativar controles e promover a revisão da atividade dos promotores de justiça nos casos concretos de que eles participam, tanto no nível processual quanto institucional.

As vítimas – a partir da interposição de uma querela – podem obrigar o Ministério Público a investigar nos casos em que este tivesse solicitado seu arquivo temporário, aplicado o princípio da oportunidade ou se negado a prosseguir em virtude de sua faculdade de não dar início a uma investigação (art. 169 do CPP). A vítima também pode provocar a acusação com a concordância do juiz de garantia em casos em que o promotor de justiça solicita o arquivamento definitivo ou temporário da causa, ou assumir diretamente ela a persecução penal (art. 258 do CPP). Os promotores também se veem obrigados a ouvir a opinião da vítima para tomar determinadas decisões, como solicitar a suspensão condicional do procedimento. Finalmente, a vítima sempre pode recorrer às autoridades superiores da instituição em caso de desconformidade com a atuação de algum dos membros do Ministério Público.

Controle da sociedade

Refere-se ao potencial que o sistema tem para gerar incentivos que permitam o envolvimento de diferentes setores sociais no controle da atividade dos promotores do Ministério Público.

Em primeiro lugar, citam-se as normas que estabelecem a obrigação da Promotoria Nacional e das Promotorias Regionais de prestar contas anuais sobre a gestão da instituição (arts. 21 e 36 da LOCMP). Complementam o anterior o princípio de transparência e fácil acesso à informação do Ministério Público. Em ambos os casos, tratam-se de mecanismos destinados a manter informada a sociedade sobre a atuação da instituição, que constituem as bases mínimas sobre as quais se pode exercer controle da eficiência.

Em segundo lugar, as disposições do Código Processual Penal (art. 111, incisos II, e final, do CPP) que autorizam, em determinados casos, a ação popular, criam incentivo à participação de setores organizados da sociedade civil (por exemplo, ONGs de direitos humanos ou de meio ambiente) para fiscalizar a atuação do Ministério Público na persecução penal deste tipo de infração. Infelizmente, essa regra de ação popular foi restringida em relação ao Código original, limitando essa possibilidade.

Finalmente, a descentralização na organização do Ministério Público deve constituir-se em incentivo para que as comunidades locais se envolvam, direta ou indiretamente, no processo de formulação dos critérios locais ou

regionais de persecução penal e no controle do cumprimento dos objetivos da instituição. Essa dinâmica deve também gerar vínculos de colaboração entre o Ministério Público e as autoridades locais. Tudo isso pressupõe o envolvimento de novos atores que possam cumprir uma função bastante relevante na supervisão do Ministério Público.

Responsabilidades

O sistema de controles descrito anteriormente está complementado com um amplo sistema de responsabilidades, que serão abordadas a seguir.

Responsabilidade política

Aplica-se apenas ao promotor de justiça nacional e aos promotores de justiça regionais pelo fato de o mecanismo de remoção deles estar contemplado no art. 89 da Constituição e no art. 53 da LOCMP.

Conforme esse mecanismo de remoção, a responsabilidade política do promotor nacional e dos promotores regionais deve ser declarada pelos quatro sétimos dos membros em exercício da Suprema Corte, a pedido do presidente da República, da Câmara de Deputados, ou dez de seus membros, e o próprio promotor nacional em se tratando dos promotores regionais. As causas que autorizam a remoção são: incapacidade, má conduta e negligência manifestada no exercício de suas funções. O art. 53 da LOCMP regulamenta com detalhes o procedimento. Em linhas gerais, exige que a petição de remoção indique com clareza e precisão a causa invocada e aponte ou acompanhe os antecedentes que a fundamentam. Além disso, estabelece trâmite processual específico, inclusive com possibilidade de remoção do promotor acusado.

Este mecanismo de remoção foi objeto de algumas críticas. Assim, por exemplo, por envolver uma nova intervenção da Suprema Corte no Ministério Público, o que pode atingir severamente sua autonomia. Também foi criticada pela amplitude e ambiguidade das causas que a autorizam, as quais, somadas ao fato que apenas dez deputados podem pedi-la, colocam em dúvida a verdadeira independência que disporá a instituição em relação ao Poder Legislativo.

Responsabilidade penal

Todos os membros do Ministério Público podem ser responsabilizados criminalmente, seja pela prática de fato punível comum, seja em função do exercício de suas funções (neste último caso, o promotor encarregado da investigação oferecerá a denúncia). A forma tornar esta responsabilidade efetiva está regulamentada no art. 46 da LOCM, que estabelece o

encarregado de dirigir as atuações de procedimento destinado a investigar a responsabilidade penal de um membro do Ministério Público. Assim, se o imputado for o promotor nacional, corresponde a um promotor regional nomeado pelo Conselho Geral; se for um promotor regional, o promotor regional designado pelo promotor nacional, ouvindo previamente o Conselho; e, finalmente, tratando-se de um promotor adjunto, o promotor regional designado pelo promotor nacional. Com esta norma, tenta-se garantir que a investigação será feita de forma séria e estará livre de pressões internas que impeçam chegar a resultados concretos.

Responsabilidade civil

O art. 5º da LOCMP regulamenta a responsabilidade patrimonial do Estado nos casos em que a atuação dos promotores é injustificadamente equivocada ou arbitrária. Com isso, reproduz-se o esquema da indenização por erro judicial contemplado no art. 19, §7º, letra “i” da Constituição. O problema associado a ambas as cláusulas é que elas estabelecem um regime restritivo de responsabilidade, pelo menos na interpretação tradicional da Suprema Corte, a respeito do significado da frase “injustificadamente equivocada ou arbitrária”. Isso fez com que os casos de indenização por erro judicial possam ser contados nos dedos da mão. O problema está no estabelecimento de um ineficaz sistema de responsabilidade patrimonial do Estado, que se torna mera declaração romântica do legislador.⁹⁰

O art. 5º regulamenta também dois aspectos desta responsabilidade patrimonial: a prescrição da ação no prazo de quatro anos a partir da data da atuação prejudicial; e a possibilidade de o Estado acionar regressivamente o promotor ou funcionário em caso de dolo ou culpa grave de sua parte.

Responsabilidade disciplinar

Os arts. 48 a 52 da LOCMP regulamentam com detalhe tal possibilidade. O art. 48 estabelece o princípio geral de que a responsabilidade disciplinar dos promotores de justiça por atos realizados no exercício de suas funções pode efetivar-se pela autoridade superior respectiva, seguindo os procedimentos que estabelece a própria LOCMP. Os arts. 49 e 50 estabelecem as medidas disciplinares que podem ser adotadas no caso de infração disciplinar e especificam os casos em que a sanção de remoção pode ser aplicada. As medidas são as seguintes: admoestação privada; censura por escrito; multa equivalente até a metade do salário mensal pelo período de um mês; suspensão de funções até por dois meses, percebendo a metade do salário; e remoção. Os arts. 51 e 52 regulamentam

⁹⁰ Nesse contexto, foram apresentados alguns projetos de lei no Congresso, nos quais se procura estabelecer um sistema de responsabilidade civil mais aberto dos promotores. Ver Boletín 6369-2007 e Boletín 6381-2007.

detalhadamente o procedimento que deve ser utilizado para a aplicação de medidas de caráter disciplinar.

Alguns Dados sobre o Funcionamento do Ministério Público no Chile

Em relação aos aspectos de desenho normativo, é interessante acrescentar alguns dados sobre o funcionamento do sistema de justiça penal chileno e, particularmente, do Ministério Público, de modo a permitir uma imagem mais real da forma como a estrutura descrita previamente funciona na prática.⁹¹

O Ministério Público chileno permitiu estabelecer, pela primeira vez no país, uma estrutura especializada de persecução penal, o que representou uma grande quantidade de recursos investidos. Contudo, a primeira questão que chama a atenção ao analisar comparativamente a dotação de promotores em Chile com outros países da região que empreenderam reformas similares em seus sistemas de justiça penal nos últimos vinte anos é que se trata de uma quantidade relativamente baixa. A Tabela 4 contém a relação dos membros do Ministério Público para cada 100 mil habitantes e o número total de população em Chile.

Tabela 4
Taxa de promotores por cada 100 mil habitantes no Chile

País	Nº de Promotores	População	Taxa
Chile	666	16.804.000	3,96

Fonte: Elaboração própria sobre a base da Lei Orgânica do Ministério Público e população estimada segundo Anuário Estatístico 2009 de CEPAL.

A Tabela 5 compara essa informação com a de outros oito países da região.

Tabela 5
Taxa de promotores por cada 100 mil habitantes em 2008, na América Latina.

País	Nº Promotores	População	Taxa
Chile	666	16.804.000	3,96
Colômbia	3.955	45.011.000	8,79
Costa Rica	346	4.518.000	7,66

⁹¹ Agradeço a ajuda do advogado Erick Rios na preparação das tabelas 4 a 6.

Equador	426	13.485.000	3,16
Guatemala	1.294	13.689.000	9,45
Nicaragua	260	5.675.000	4,58
Peru	1.021	28.836.000	3,54
Rep. Dominicana	890	9.638.000	9,23
Venezuela	1.292	28.121.000	4,59

Fonte⁹²

Como se pode observar, a taxa chilena é superada por seis dos oito países comparados. Apenas é inferior à do Equador e à do Peru, países que ainda estão em pleno processo de implantação de seus sistemas acusatórios.

O segundo aspecto a ser analisado está relacionado à carga de trabalho de cada promotor, já que apenas sua relação com o número de habitantes não é critério suficiente para conhecer a carga e a dinâmica de trabalho que enfrentam. Os dados indicam que a carga média de trabalho de cada um dos promotores do Ministério Público no Chile é a mais alta na região. A Tabela 6 apresenta essa informação em comparação com outros sete países que realizaram reformas similares à chilena.

Tabela 6
Número de causas por promotor na América Latina

País	Ano	Nº Promotores	Total casos	Causas / Promotor
Chile	2009	666	1.312.362	1.970,51
Colômbia	2008	3.955	916.734	231,79
Costa Rica	2007	346	145.010	419,1
Guatemala	2009	1.294	358.833	277,305
Nicaragua	2007	260	139.239	535,53
Peru	2008	1.021	251.085	245,92
Rep. Dominicana	2008	890	39.285	44,14
Venezuela	2007	1.292	293.303	227,014

Fonte⁹³

92 Elaboração própria sobre a base de informações de distintas fontes (CHILE, 2009; COLOMBIA, 2009; COSTA RICA, 2009; COSTA RICA, 2009; PERU, 2009; REPÚBLICA DOMINICANA, 2009; VENEZUELA, 2007).

93 Elaboração própria sobre a base de informações de distintas fontes (CHILE, 2009; COLOMBIA, 2009; COSTA RICA, 2009; COSTA RICA, 2009; PERU, 2009; REPÚBLICA DOMINICANA, 2009; VENEZUELA, 2007).

Como se vê, a carga média de trabalho anual de cada promotor chileno é muito superior a dos demais países. Inclusive, é quatro vezes superior à da Nicarágua e da Costa Rica.

Os dados analisados envolvendo a relação de promotores com a população e a carga média de casos por ano poderiam levar à conclusão que o Ministério Público do Chile se encontra em situação de colapso. No entanto, em decorrência do desenho institucional e dos processos de trabalho que foram adotados na prática, os resultados de trabalho da Promotoria no Chile são bastante positivos. Com efeito, a Tabela 7 mostra o número de casos iniciados e o número de casos concluídos por ano no Chile pelo Ministério Público nos últimos quatro anos.

Tabela 7
Casos iniciados e concluídos – 2006-2009

Ano	Nº Iniciados	Nº Concluídos	Relação %
2006	944.547	941.735	99,7%
2007	1.078.307	1.082.961	100,4%
2008	1.213.797	1.309.332	107,9%
2009	1.276.296	1.373.474	107,6%

Fonte: Elaboração própria, a partir de Anuários Estatísticos do Ministério Público

Como se pode observar, o resultado é muito positivo, já que o sistema mostra capacidade não apenas para assimilar a carga anual ingressada como também para receber e tramitar a pequena porcentagem de casos que ficaram atrasados em anos anteriores. Isso permite apontar que um bom desenho institucional e a implementação de processos de trabalho adequados permitem à instituição usar fluxos que de outra forma não poderiam ser assimilados.

Apesar disso, os dados não são elucidativos sobre a qualidade das manifestações do Ministério Público. A Tabela 8 apresenta o resumo das manifestações finais do Ministério Público em duas categorias –judiciais⁹⁴ e extrajudiciais⁹⁵ – entre 2004 a 2009. Deve-se apontar que, em princípio, as manifestações finais com decisão final do Judiciário envolveriam as decisões de maior qualidade do sistema.

94 Neles estão incluídas as sentenças definitivas derivadas de todos os procedimentos do sistema (incluindo o ordinário, o simplificado, o abreviado e o monitorio), a suspensão condicional do procedimento, os acordos reparatórios, os arquivamentos (temporários e definitivos) e a faculdade de não iniciar a investigação.

95 Eles incluem os arquivamentos provisórios, o princípio de oportunidade e as incompetências.

Tabela 8

Manifestações do MP agrupadas em: manifestação do MP com decisão do Poder Judiciário (Judiciais) e manifestações extrajudiciais – 2004 a 2009

Ano	Judiciais	Extrajudiciais
2004	30,5%	69,5%
2005	33,8%	66,2%
2006	36,3%	63,7%
2007	37,9%	62,1%
2008	39,3%	60,7%
2009	41,3%	58,4%

Pode-se observar que uma porcentagem importante dos casos concluídos se dá mediante o uso da alternativa de maior qualidade do sistema (Judicial). Além disso, constata-se um aumento das soluções de qualidade em mais dos 33% no período 2004-2009, o que demonstra tendência muito positiva, já que mostra que não houve um esforço por parte do Ministério Público em iniciar novos casos, mas em buscar crescentemente incrementar a qualidade do trabalho. Um fenômeno similar acontece com a consolidação da diminuição da duração dos processos, como se pode observar na Tabela 9, que distingue em dias a média de duração entre os processos levados ao Poder Judiciário e as manifestações finais extrajudiciais.

Tabela 9

Média de duração em dias de casos –2006-2009

Ano	Judiciais	Extrajudiciais
2006	119	96
2007	138	92
2008	132	88
2009	126	72

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Anuários Estatísticos do Ministério Público

Pode-se perceber uma redução nos prazos de duração dos casos concluídos extrajudicialmente. Nos casos levados ao Judiciário, embora tenha havido incremento em relação ao ano de 2006, a tendência é de redução em relação aos anos anteriores. Em todo caso, refere-se a médias bastante baixas no contexto comparado.

Os dados apontados não permitem conclusões definitivas sobre

a eficácia do Ministério Público no Chile, mas são apresentadas com o objetivo de mostrar uma imagem um pouco mais precisa e complexa de como a arquitetura legal descrita nas seções prévias se traduz na prática. Os dados mostram que esse desenho legal proporcionou espaço suficiente ao Ministério Público para adotar uma forma de trabalho que foi capaz de adaptar-se aos desafios que se apresentam à realidade chilena.

Conclusão

A instalação do Ministério Público no Chile, como parte do processo de transformação por que passou o sistema de justiça penal, representou um avanço significativo na consolidação de um sistema mais justo e eficiente. Neste contexto, deve destacar-se que, transcorridos pouco mais de dez anos de sua implementação, nota-se um nível de consolidação institucional muito significativo. Além das questões de desenho institucional que foram criticadas neste trabalho, é possível apontar que nesse período institucional o Ministério Público chileno desempenhou uma função chave na implantação de um novo sistema acusatório e demonstrou um desempenho com resultados muito significativos do ponto de vista de suas funções básicas.

As considerações anteriores não devem permitir que se perca de vista que o funcionamento dos sistemas de justiça penal – entre eles, o Ministério Público – é sempre muito complexo e problemático. Quando se obtém sucesso, surge novo problema ou nova demanda social legítima que o sistema deve satisfazer. Isso faz com que seja indispensável que os atores e as instituições do sistema estejam sempre atentos e se mantenham numa atitude de questionamento sobre seus sucessos. Quando os sistemas de justiça penal perdem sua capacidade de reflexão crítica, isso permite que em poucos anos se tornem sistemas burocráticos que trabalham abaixo de suas possibilidades e das expectativas sociais mínimas.

Nesse contexto, é possível identificar vários desafios pendentes para o trabalho futuro do Ministério Público no Chile. Como se trata de um assunto que requereria amplo desenvolvimento, mencionam-se aqui alguns aspectos que parecem fundamentais, mencionando textos em que esses assuntos foram objeto de significativo desenvolvimento.

Melhora no atendimento às vítimas

O modelo de Ministério Público consagrado tanto na Constituição quanto na LOCMP estabelece que um dos deveres importantes da instituição é promover a proteção das vítimas e, em geral, a satisfação de seus interesses. Nesse contexto, existe informação empírica que permite avaliar de maneira crítica a forma como está sendo tratada e considerada a vítima pelos promotores, tanto para a tomada de decisões como para a tramitação dos casos em matéria de delitos comuns. A imagem é bastante

problemática. Nesse sentido, há vários exemplos que demonstram que muitas soluções não incluem a reparação do dano ou sequer assumem o interesse mais geral da vítima. Ela, por sua vez, está recebendo muito pouca retroalimentação do sistema em termos do que está passando com a persecução penal. Assim, em geral, o estudo reflete certo desinteresse em zelar pela vítima

Este assunto esteve mais em debate público nos últimos anos no Chile e se reflete, entre outros exemplos, na enorme discussão que houve sobre acriação de uma defensoria das vítimas.⁹⁶

Nesse contexto, é um desafio central para o Ministério Público chileno discutir o método de trabalho que o sistema está utilizando com as vítimas. Trata-se de uma área em que o próprio sistema pode mostrar avanços e resultados muito importantes em determinadas áreas, como no caso dos delitos de violência familiar, em que os resultados de satisfação das vítimas são proporcionalmente inversos em relação às avaliações que se fazem nos delitos comuns.⁹⁷ Portanto, pode-se dizer que o sistema está aprendendo a desenvolver melhores métodos para trabalhar com as vítimas. O próprio Ministério Público desenvolveu metodologias sobre as quais se poderia construir uma nova aproximação ao tema tratando-se das vítimas de delitos comuns. Isso leva à conclusão que, no fundo, o que acontece não é que o sistema desconheça como aproximar-se mais efetivamente da vítima, mas que se trata de um problema de priorização de recursos e objetivos. Assim, por exemplo, do ponto de vista dos recursos, a pergunta relevante é: Quantos recursos são destinados ao tratamento da vítima? Isso poderia levar a outras discussões e preocupações. Por exemplo, sobre a administração da hora/promotor para atender a essa demanda, que vai além da persecução penal mais tradicional. Contudo, se se considera que a atenção e a satisfação das vítimas é algo sensível ao que o Ministério Público deveria tratar como importante, talvez não se trate de um tema efetivo por contar com mais hora/promotor, mas que pode passar por uma definição de prioridades sobre o tempo que se destina a distintas atividades.

Revisão de metas, indicadores quantitativos e decisões de maior

96. Ver Mensagem 76/356, de 31 de março de 2008, pela qual é apresentado o Projeto de Lei para Criar um Fundo Nacional para a Representação de Vítimas de Delitos. Sobre o intenso debate nos meios de comunicação, pode-se consultar o conjunto de opiniões editoriais publicadas (*EL MERCURIO*, 5 de novembro de 2007, p. A 2; *EL MERCURIO*, 31 de março de 2008, p. A2; *EL MERCURIO*, 5 de junho de 2010, p. A2; *EL MERCURIO*, 28 de maio de 2010, p. A2).

97 O Ministério Público encomendou a uma empresa a realização de pesquisa paravaliação da satisfação de vítimas nos projetos experimentais, implantados na época, para o tratamento e a atenção de vítimas de violência familiar. O índice de satisfação total foi superior a 70%, enquanto que em relação ao contato dos promotores o índice foi próximo a 65%. Os detalhes deste estudo podem ser consultados em: http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Encuesta_Satisfaccion_VIF_2009.ppt (última visita no mês de setembro de 2010).

qualidade⁹⁸

O Ministério Público chileno se caracteriza por sua alta produtividade. Em uma medida significativa, ela é consequência da introdução desde cedo de uma concepção de gestão muito intensa.

Nesse cenário, a existência de metas e de indicadores quantitativos foi um fator ou um dos catalisadores, que permitiu ao Ministério Público chileno desenvolver os altos níveis de gestão que possui atualmente. Contudo, este assunto possui outra faceta, o que poderia ser chamado de “efeito perverso”. Ou seja, quando as metas quantitativas se constituem no único ou principal indicador de mensuração de resultados e de prêmio ao trabalho dos promotores, isso pode gerar um conjunto de incentivos perversos para o alcance dos objetivos finais do sistema. Assim, por exemplo, essas metas estabelecem o incentivo por investigar o mais fácil, e não necessariamente o que é socialmente mais relevante, fundamentalmente porque é mais importante alcançar a meta de gestão do que, em muitos casos, obter uma solução de qualidade nos casos específicos.

De outro lado, com o tempo, as metas e os indicadores estabelecidos pelo sistema tendem a perder força como parâmetros para a persecução penal dos delitos. A primeira questão problemática surge como consequência de um processo que poderia ser caracterizado como de “burocratização de metas e indicadores”, fenômeno que segundo a minha experiência, acontece em toda instituição ou atividade em que se utilizam essas formas de medição e incentivo. É necessário que o Ministério Público do Chile faça uma análise permanente dessas metas e desses indicadores para evitar este fenômeno.

O segundo ponto a ser mencionado é que a esta altura do desenvolvimento da reforma processual penal chilena há necessidade de incorporar metas qualitativas. Os desafios aqui são basicamente dois. Em primeiro lugar, supondo que existe um acordo quanto à forma de medir mais qualitativamente o trabalho, isso impõe a necessidade de desenvolver sistemas de medição e controle dos indicadores qualitativos, que hoje são inexistentes no sistema. Em segundo lugar, é necessário examinar quais seriam essas metas. A pergunta central neste sentido seria: Melhorar o formato das metas qualitativas passa apenas pela exigência de soluções de maior qualidade? Isso é muito importante, porque o sistema no Chile está chegando ao máximo em termos da quantidade de casos que atende e da resposta com soluções jurídicas de qualidade. Pelo mesmo motivo, identificar essa mudança com maiores exigências não parece realista, nem a direção que deve ser tomada. O que deve ser feito, de outro lado, é conferir mais transparência ao funcionamento do sistema, mediante *accountability* ou a prestação de contas mais detalhada.

⁹⁸ Para um tratamento mais extenso deste ponto, ver: Duce (dezembro de 2010).

Melhoras na persecução penal de delitos comuns:

Apesar de os resultados serem muito positivos, é possível identificar vários problemas na persecução penal dos delitos de maior ocorrência, como os delitos contra a propriedade e as lesões corporais, os quais constituem mais de 70% dos casos. Deve-se reconhecer que se produziu um avanço, produto da criação de política geral do Ministério Público, a partir de seu novo plano estratégico das denominadas “Unidades de Tramitação de Causas Menos Complexas” (TCMC) (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2009, p. 46). Elas permitiram homogeneizar a persecução penal ou o modo como o Ministério Público está enfrentando estes casos massivos que saturam o sistema. Apesar disso, persistem alguns problemas importantes: o método investigativo da ordem de investigar; o uso de sistemas de informação; o tratamento do cotidiano/habitual; e a coordenação de promotores com a polícia.

Como foi apontado, não é possível num trabalho desta natureza explicar em detalhe esses aspectos (DUCE, 2010, p. 191-234). O ponto a destacar é a necessidade de analisar profundamente vários dos processos de trabalhos empregados na persecução deste tipo de criminalidade.

Em direção a uma maior prestação de contas do Ministério Público:

Apesar dos resultados positivos que pode exibir o Ministério Público do Chile, ao mesmo tempo, podem-se constatar questionamentos muito significativos à legitimidade dele e ao funcionamento do novo sistema de justiça penal em seu conjunto. Diante disso, parece necessário que o Ministério Público avance para uma nova etapa de prestação de contas, que, como apontara Riego “além de ser reconhecido pelo excelente trabalho de gestão que realiza resolvendo casos, possa ser discutido quais são as expectativas do público, quais são as limitações próprias do trabalho de persecução e quais são as iniciativas destinadas a melhorar o impacto da persecução penal nos problemas que motivam as denúncias”(RIEGO, 2010, p. 133). Isso ocorre, em grande parte, pelo fato de o Ministério Público ter-se assumido como um ator social significativo, com uma voz importante em temas de segurança pública.

Referências

BAYTELMAN, A., DUCE, M. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una reforma en Marcha*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2003.

BINDER, A.. *Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal*. In: VV.AA. *El Ministerio Público para una Nueva Justicia Criminal*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana-Corporación de Promoción Universitaria-Universidad Diego Portales, 1994.

BOVINO, A. *Ministerio Público en el Proceso de Reforma de la Justicia Penal en América Latina: Problemas del Derecho Procesal Penal Contemporáneos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1998.

CHILE: *Anuario Estadístico del Ministerio Público*. Santiago, 2009. Disponível em <12/12/2010>: www.fiscaliadechile.cl.

COLÔMBIA: *Informe sobre la Justicia de las Américas*. CEJA 2008-2009, 2010. Disponível em <12/12/2010>: www.cejamericas.org.

COSTA RICA: *Informe sobre la Justicia de las Américas CEJA 2008-2009*, 2010 Disponível em <12/12/2010>: www.cejamericas.org.

DE RAMÓN, A. Promotores Fiscales. Su Historia (1876-1927). *Boletín de la Academia Chilena de Historia* 100, Santiago, 1989.

DUCE, M. Reforma Procesal Penal y Reconfiguración del Ministerio Público en América Latina. In: *Seminario Reforma Procesal Penal*. Santiago: Editorial Jurídica Conosur, 2.001.

_____ Desafíos en la Persecución de Delitos Comunes en Chile: Reflexiones a Partir de una Investigación Empírica. *Sistemas Judiciales*, 15, centro de Estudios de la Justicia, Santiago, 2010. Disponível em <12/12/2010>: www.sistemasjudiciales.cl.

_____ Diez Años de Reforma Procesal Penal en Chile: Apuntes sobre su Desarrollo, Logros y Desafíos. In: DUCE, M. A. *Diez Años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema*. Santiago: Ministerio de Justicia, 2010.

DUCE, M., RIEGO, C. *Proceso Penal*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007.

_____ *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006.

EL MERCURIO, 5 de novembro de 2007 p. A 2.

_____ 31 de março de 2008 p. A2.

_____ 5 de junho de 2010 p. A2.

_____ 28 de maio de 2010 p. A2.

FLORES PRADA, I.. *El Ministerio Fiscal en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

FOGLESONNG, T. *Report on the Ministerio Publico and the Reform of Prosecution in Chile*. Promoting Prosecutorial Accountability Independence and Efectiveness. Sofia: Open Society Institute, 2008.

GUATEMALA: *Informe sobre Justiça das Américas*. CEJA 2008-2009, 2010. Disponível em <12/12/2010>: www.cejamericas.org.

HAMMERGREN, L. *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America*. Washington: Westview Press, 1998.

_____ *Institutional Strengthening and Justice Reform*. Center For Democracy and Government. Washington: USAID, 1998.

HORVITZ, M.I.. LÓPEZ J. *Derecho Procesal Penal Chileno*. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2002.

MAIER, J.. El Ministerio Público: ¿Un adolescente?. *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc, 1993.

MATURANA, C., MONTERO, R.. *Derecho Procesal Penal*. Santiago: Abeledo Perrot, 2010.

MINISTERIO PÚBLICO: *Plan Estratégico 2009-2015*. Santiago, 2009. Disponível em <12/12/2010> www.fiscaliadechile.cl.

PERU: *Anuários Estatísticos do Ministério Público*. Relatório sobre Justiça das Américas CEJA 2008-2009, 2010. Disponível em <12/12/2010>: www.cejamericas.org.

REPÚBLICA DOMINICANA: *Informe sobre la Justicia de las Américas*. CEJA 2008-2009, 2010. Disponível em <12/12/2010>: www.cejamericas.org.

RAMÓN, A.de. *Promotores Fiscales. Su Historia (1876-1927)*. Boletín de la Academia Chilena de Historia, Santiago, 1989.

RIEGO, C. *Reformas Procesales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005.

_____. *Nuevos Desafíos del Sistema de Justicia Penal. A Diez Años de la Reforma Procesal Penal: Los Desafíos del Nuevo Sistema*. Santiago: Ministerio de Justicia, 2010.

ROXIN, C.. Posición Jurídica y Tareas Futuras del Ministerio Público. In: MAIER, J. *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc, 1993.

STEPÁN, J.. Possible Lessons from Continental Criminal Procedure. In: VV.AA. *The Economics of Crime and Punishment*, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973.

WEIGEND, T.. Prosecution: Comparative Aspects. In: VV.AA. *Encyclopedia of Crime and Justice*. New York: The Free Press, 1983.

VENEZUELA: *Desafíos do Ministério Público Fiscal em América Latina*. Santiago: Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, 2006.