

As implicações éticas do papel expandido do promotor de Justiça no Reino Unido¹

John Jackson²

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Queen's em Belfast.

Nos últimos anos, surgiram novas tentativas de conceder mais poder e autoridade aos promotores de Justiça na Inglaterra e no País de Gales. Este artigo leva em consideração as implicações éticas dessas mudanças, afirmando a necessidade de uma reflexão mais cuidadosa acerca dos princípios éticos que deveriam guiar os promotores de Justiça nesse momento. Este artigo argumenta que caracterizar o papel dos promotores de Justiça como quase-judicial ou como desempenhado em nome do interesse público não ajuda muito, pois deixa de delinear o papel preciso que os promotores deveriam desempenhar no processo penal. Argumentar-se-á que esse papel fica mais bem caracterizado como sendo o de proteger o bem-estar da comunidade levando aqueles que parecem ter causado danos aos interesses e valores da comunidade a responderem por seus atos. Isso ajuda a identificar o modo como os promotores deveriam abordar os poderes decisórios mais amplos que têm recebido e como deveriam interagir com o público e com outros atores do sistema de justiça criminal (a Polícia).

Palavras-chave: *Ministério Público – Reino Unido – Ética – Sociedade – Polícia.*

1 Artigo publicado originalmente com o título “The ethical implications of the enhanced role of the public prosecution”, na revista *Legal Ethics* v. 9, n.1, 2006. Traduzido do inglês por Aduino Villela. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

2 O autor contou com uma bolsa concedida pela Fundação Nuffield para estudar o modo como os três principais órgãos de promotoria do Reino Unido implementam normas internacionais para promotores de Justiça. Agradecimentos: aos participantes do seminário organizado por Ed Cape sobre Ética na Justiça Criminal em 28 de junho de 2005 na Universidade do Oeste da Inglaterra e a Ed Cape, Nathan Emmerich, Barry Hancock, Ruth Jamieson, Rory Little, Robin White, bem como a um revisor anônimo pelas ideias úteis e comentários a este trabalho.

Introdução

Na década de 1990, um jovem, descendente de um grupo étnico minoritário, foi atacado na rua e esfaqueado até a morte. Após a investigação policial, um grupo de rapazes brancos foi processado penalmente e absolvido. Essa ação ganhou grande atenção pública, gerando mal-estar o fato de as autoridades mostrarem-se incapazes de levar aos tribunais os responsáveis por tal ataque racista e hediondo. A família do morto fez campanha pedindo justiça, e as autoridades foram acusadas de racismo. Por fim, instaurou-se um inquérito independente e este produziu um relatório extremamente crítico quanto ao modo como as autoridades lidaram com a situação.

Encontram-se aí todas as características distintivas do caso Stephen Lawrence, que foi amplamente divulgado na Inglaterra e no País de Gales, e cujos assassinos ainda não foram condenados. Na verdade, aquela ação penal tem também as características distintivas de outra, menos célebre, conhecida como caso Chhokar, que ganhou atenção considerável do público na Escócia³. Há, contudo, uma diferença entre os dois: enquanto no caso Lawrence a atenção pública se voltava para a investigação policial, com a Polícia sendo acusada de racismo institucional pelo relatório Macpherson (THE STEPHEN LAWRENCE INQUIRY [SLI], 1999), na Escócia, o alvo das críticas foram o Ministério Público e o papel desempenhado pelos promotores de Justiça (SCOTTISH PARLIAMENT [SP], 2001b). No caso Lawrence, em vez de focar os verdadeiros assassinos, a investigação policial centrou-se desde o princípio no amigo do morto, Duwayne Brooks, que estava com a vítima na hora do homicídio, pois a Polícia presumiu que ele havia matado Stephen Lawrence num crime relacionado com drogas⁴. A responsabilidade pelo modo como as investigações foram conduzidas cabia fundamentalmente à Polícia. No caso Chhokar, o Ministério Público não foi acusado de racismo institucional, mas um inquérito quanto às suas decisões concluiu que o processo havia passado por cinco promotores de Justiça e três procuradores-gerais, com falhas de comunicação entre eles em vários estágios. Esse caso levou a uma investigação administrativa do Ministério Público escocês (cf. SP, 2003; CROWN OFFICE [CO], 2002).

Numa ação penal com relevância pública como essa, a atenção escocesa pode-se voltar tanto para o Ministério Público quanto para a Polícia, porque, na Escócia, diferentemente das duas outras jurisdições do

³ O caso do assassinato de Surjit Singh Chhokar motivou diversas revisões importantes (ver SP, 2001a, 2001b). O segundo desses relatórios foi presidido por Lord Justice Campbell, ministro do Tribunal de Recursos da Irlanda do Norte.

⁴ Esse caso serve como ilustração clássica dos perigos das pressuposições na interpretação dos fatos e dos indícios (ver ABIMKOLA, 2002, p. 533, 543-547).

Reino Unido, a investigação policial está sujeita ao controle dos promotores de Justiça, devendo seguir suas instruções dentro de uma estrutura hierárquica de autoridade, entre outras razões. Em comparação, os órgãos de promotoria, relativamente novos no resto do Reino Unido – o Ministério Público inglês (Crown Prosecution Service – CPS) na Inglaterra e no País de Gales e o Ministério Público irlandês (Public Prosecution Service for Northern Ireland⁵, antes chamado Department of Public Prosecutions) na Irlanda do Norte –, foram fundados sob o princípio de que a investigação e a ação penal são funções separadas e independentes⁶. Esse ficou conhecido como princípio de Philips, em homenagem ao diretor da Comissão Real que recomendou um novo órgão de persecução penal para a Inglaterra e o País de Gales (ROYAL COMMISSION ON CRIMINAL PROCEDURE [RCCP], 1981)⁷.

Nos últimos anos, contudo, surgiram novas tentativas de conceder mais poder e autoridade aos promotores de Justiça na Inglaterra e no País de Gales. Vislumbra-se agora que os promotores terão um papel mais participativo, aconselhando as investigações, embora não as dirigindo como no modelo escocês, tornando-se responsáveis pelas denúncias na maioria das ações penais, assumindo mais responsabilidade na suspensão dos processos e desempenhando um papel mais amplo em juízo. À medida que os promotores de Justiça vão desempenhando um papel mais amplo no processo penal, começam a sofrer pressões cada vez maiores para que prestem contas à comunidade em nome de quem tomam decisões quanto à promoção da ação penal.

Este artigo leva em consideração as implicações éticas dessas mudanças, afirmando a necessidade de uma reflexão mais cuidadosa acerca dos princípios éticos que deveriam guiar os promotores de Justiça nesse momento. Há duas objeções possíveis contra uma abordagem dessa

5 O antigo Ministério Público irlandês (Office of the Director of Public Prosecutions in Northern Ireland) havia sido criado em 1972 pela Ordem de Ações Penais para a Irlanda do Norte (Prosecution of Offences [Northern Ireland] Order 1972). O novo Ministério Público irlandês (Public Prosecution Service for Northern Ireland) foi lançado em 13 de junho de 2005 para assumir a condução de todos os processos penais instaurados pela Polícia. Conferir as Seções 29 e 31 da Lei de Justiça para a Irlanda do Norte – *Justice (NI) Act 2002*.

6 O contraste entre estrutura coordenada e estrutura hierárquica de autoridade foi primeiramente delineado por Damaska (1975, p. 84). Para uma tentativa de construção de diferentes modelos decisórios a partir desse contraste e do contraste entre investigação e julgamento, ver Jackson (2003a, p. 109).

7 Para uma análise desse princípio, ver White (2006, p. 143). A Comissão de Reavaliação da Justiça Penal para a Irlanda do Norte, que recomendou um novo órgão do Ministério Público para a Irlanda do Norte, também considerou que a função investigativa deveria continuar sendo responsabilidade da Polícia (cf. NORTHERN IRELAND CRIMINAL JUSTICE REVIEW [NICMR], 2000, § 4.130).

natureza em relação ao trabalho de profissionais. Em primeiro lugar, pode-se argumentar que um enfoque indevido da ética profissional pode obscurecer as realidades da prática e dar atenção injustificada à retórica em detrimento da realidade (MCCONVILLE, 1998, p. 562; 2000, p. 68). Um dos requisitos éticos mais duradouros dos promotores de Justiça seria o dever de adotar um papel “quase-judicial”, comportando-se como “agentes de Justiça” mais do que como advogados em busca de condenações⁸. Isso pode mascarar a realidade de que os promotores existem para argumentar pela condenação, podendo ainda passar a impressão enganosa de que podem anular leis “injustas” em benefício da Justiça. Outro princípio estipulado pelo Código dos Promotores de Justiça para a Inglaterra e o País de Gales – o de que o Ministério Público toma decisões em nome do “interesse público” – levanta questões sobre como o interesse público deve ser entendido e representado (CPS, 2004a, § 5.1). Contudo, o problema aqui seria uma atenção insuficiente a que a ética profissional deveria exigir, em vez de atenção excessiva à ética. Códigos de conduta podem mascarar as realidades da prática quando são redigidos em termos vagos e autolegitimantes. O que falta a esse debate é uma análise detalhada do que realmente significam termos como “quase-judicial” e “interesse público”, algo ainda mais importante agora que os promotores de Justiça estão desempenhando um papel mais significativo no processo penal. Quando a posição dos promotores era estruturalmente fraca para agir de modo quase-judicial, os elogios a esse papel quase-judicial eram palavras vazias, pois seu papel real era o de apresentar a ação penal dentro dos limites éticos estipulados por órgão profissionais como a Associação dos Advogados ou a Sociedade Jurídica. Agora que os promotores estão mais capacitados para tomar as decisões chamadas quase-judiciais, contudo, faz-se necessária uma atenção maior à questão de saber como esse papel deve ser desempenhado.

Na segunda objeção, argumenta-se que uma ênfase indevida à ética profissional pode significar que não estamos dando a devida atenção aos obstáculos estruturais e culturais que dificultam a realização da justiça

⁸ Para uma formulação judicial desse papel de “agente da justiça”, ver *R v. Banks* [1916] 2 KB 621, 623; *US v. Berger* 295 US 78. O Código dos Promotores de Justiça, publicado originalmente em 1986, cuja quinta versão foi lançada em 2004, declara que os promotores de Justiça devem ser “justos, independentes e objetivos” (CROWN PROSECUTION SERVICE [CPS], 2004a, § 2.2). Veja também o parágrafo 2.2.1 do Código dos Promotores de Justiça da Irlanda do Norte (PUBLIC PROSECUTION SERVICE FOR NORTHERN IRELAND [PPSNI], 2005). As Diretrizes das Nações Unidas para o Papel dos Promotores exigem que os promotores de Justiça “desempenhem suas funções de modo imparcial” (UNITED NATIONS [UN], 1990, § 13) e a Associação Internacional dos Promotores de Justiça determina que a discricção dos promotores seja exercida “de maneira independente e [...] isenta de interferências políticas” (INTERNATIONAL ASSOCIATION OF PROSECUTORS [IAP], 1999, § 2.1).

dentro do sistema judiciário penal como um todo (YOUNG; SANDERS, 2004, p. 190 e 209). Durante as eras Thatcher e neotrabalhista, uma das limitações aos profissionais era a exigência de que prestassem contas aos “consumidores” (HANLON; JACKSON, 1999, p. 555). No contexto da justiça penal, os “consumidores” seriam as vítimas dos crimes, tanto que o procurador-geral chegou a falar da necessidade de um contrato entre promotores de Justiça e vítimas (GOLDSMITH, 2005). No entanto, novamente, isso pareceria argumentar a favor de uma atenção maior à ética, para que os profissionais possam desenvolver um senso nítido de como deveriam promover a justiça penal dentro dos limites impostos. Agora que os promotores de Justiça veem seus papéis ganharem significância dentro do sistema judiciário, a atenção à ética afigura-se ainda mais importante.

Este artigo argumenta que caracterizar o papel dos promotores de Justiça como quase-judicial ou como desempenhado em nome do interesse público não ajuda muito, pois deixa de delinear o papel preciso que os promotores deveriam desempenhar no processo penal. Argumentar-se-á que esse papel fica mais bem caracterizado como sendo o de proteger a existência social e o bem-estar da comunidade, levando aqueles que parecem ter causado danos aos interesses e valores da comunidade a responderem por seus atos. Isso ajuda a identificar o modo como os promotores deveriam abordar os poderes decisórios mais amplos que têm recebido e como deveriam interagir com o público, mas, antes, precisamos examinar melhor as mudanças que estão ocorrendo e os desafios éticos daí decorrentes.

1. O papel expandido do promotor público

A principal motivação por trás da criação do Ministério Público inglês em 1985 foi a necessidade de interpor algum processo decisório independente entre a decisão policial de denunciar e a consequente instauração da ação penal (NICMR, 2000, Cap. 6). Embora anteriormente o profissional que promovia a ação penal em nome da Coroa devesse obrigações ao tribunal, como agente da Justiça, na prática, o advogado de acusação era empregado, como qualquer advogado, de seu cliente, a Polícia. O relatório para o caso Confait expôs a necessidade de um novo órgão de persecução penal, pois concluía que três garotos tinham sido condenados injustamente apenas porque, fora da Polícia, ninguém se considerava no dever de incitá-la a questionar o caso e seguir linhas de inquérito que poderiam ser inconsistentes (cf. CPS, 1977; RCCP, 1981). O nascimento do Ministério Público inglês pôs fim ao sistema pelo qual os promotores de Justiça atuavam seguindo instruções da Polícia, mas isso levou a uma

desconfortável solução conciliatória: a Polícia retinha seus poderes de promover a ação penal enquanto o Ministério Público inglês “assumia o comando” das ações por ela instauradas, com poderes de desistir de uma ação penal⁹.

Muito se falou, nos primeiros anos, da falta de verbas para custear devidamente o novo Ministério Público¹⁰. Na verdade, contudo, as estruturas que foram projetadas, em especial na interface entre a Polícia e a ação penal, significavam que, independentemente dos recursos disponíveis, a posição estrutural do Ministério Público ainda seria fraca (SANDERS, 2002, p. 49). Podemos destacar diversas fraquezas específicas. Em primeiro lugar, permitir que a Polícia tomasse a decisão inicial de apresentar denúncia significava que a Polícia, e não o novo órgão, continuaria controlando o acesso ao processo penal. Cabia à Polícia, e não ao Ministério Público inglês, determinar se os casos entrariam no sistema judiciário penal formal ou se um aviso de advertência seria suficiente. Em segundo lugar, no que diz respeito às ações admitidas no sistema formal e passadas às mãos dos promotores de Justiça, estes continuavam completamente dependentes dos autos policiais para tomar suas decisões e não tinham qualquer poder legal para requisitar informações complementares. Existe um conjunto substancial de pesquisas ilustrando como as autoridades policiais tinham liberdade para montar uma ação do modo como bem entendessem, mantendo o monopólio sobre os autos que eram enviados ao Ministério Público tão logo uma denúncia fosse acolhida¹¹. Essas distorções foram mitigadas quando o regime de transparência, introduzido na década de 1990, exigiu que a Polícia transmitisse aos promotores de Justiça não apenas as informações que sustentassem a acusação, mas também as provas que poderiam enfraquecê-la¹². As pesquisas mostraram que, frequentemente, as peças policiais continham omissões e que muitos itens nelas contidos eram descritos de forma inadequada, impossibilitando um julgamento razoável acerca da importância deles¹³. Uma terceira fraqueza da posição do Ministério Público inglês era o fato de que os promotores de Justiça eram incapazes de fazer avaliações apropriadas sequer a respeito das informações passadas a eles. Dependentes da Polícia como fonte de informações, em muitas ações eles

9 Conferir a Seção 3(2) da Lei de Ação Penal de 1985 (*Prosecution of Offences Act, 1985*).

10 Para descrições e avaliações dos primeiros anos do Ministério Público inglês, ver Rozenberg (1987) e o Capítulo 2 de Fionda (1995).

11 Ver, por exemplo, McConville et al. (1991).

12 Assim dispõe a Lei de Procedimentos e Investigações Penais de 1996 (*Criminal Procedure and Investigations Act, 1996*).

13 Ver, por exemplo, Plotkinoff e Woolfson (2001) e Crown Prosecution Service Inspectorate (CPSI) (2000).

se viam impossibilitados de sopesar as que recebiam porque os códigos estritos de conduta profissional proibiam que consultassem testemunhas para avaliar de algum modo sua credibilidade¹⁴.

Ao longo da década de 1990, esses arranjos acusatórios passaram por diversas revisões, mas elas pouco fizeram para resolver o problema da posição estruturalmente fraca do Ministério Público inglês (cf. HOME AFFAIRS COMMITTEE [HAC], 1990; ROYAL COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE [RCCJ], 1993; GLIDEWELL REVIEW [GR], 1998). Contudo, após a reorganização desse órgão pelo recém-chegado governo trabalhista em 1997, mudanças mais radicais foram requisitadas pelo Comitê Auld, instituído para promover mais eficiência nos tribunais criminais (CRIMINAL COURTS REVIEW [CCR], 2001). Este Comitê recomendou que os promotores de Justiça assumissem o controle dos processos desde o princípio, cabendo a eles apresentar todas as denúncias, exceto as relativas a pequenas ocorrências rotineiras. Essa recomendação foi incorporada à lei em 2003 por meio da Seção 29 da Lei da Justiça Penal (*Criminal Justice Act* 2003). O ponto-chave desse papel expandido é o poder de orientar oficiais de custódia sobre o modo de tratamento de pessoas detidas e sobre o que a Polícia deve fazer para facilitar a decisão quanto à denúncia¹⁵.

Potencialmente, esta é a mudança mais importante, uma vez que retifica duas das três fraquezas acima identificadas na relação do Ministério Público inglês com a Polícia. Embora a Polícia continue desempenhando um papel importante como “regulador de acesso” (por exemplo, cabe ao oficial de custódia tomar a decisão inicial sobre haver ou não indícios suficientes para uma denúncia), os promotores de Justiça têm um papel mais significativo do que tinham antes, em razão de decidirem se a denúncia deve ser apresentada. Isso, por sua vez, fortalece consideravelmente a posição do promotor para pedir que determinadas

14 O Código de Conduta dos Advogados realmente proíbe qualquer discussão entre advogado de acusação (mas não de peritos ou oficiais de investigação) e testemunha sobre a substância de seus testemunhos. Em uma ação recorrida à Crown Court, que é o juízo criminal de segunda instância, o advogado de acusação não pode entrevistar a testemunha sobre isso ou quaisquer outros indício fornecidos por ela (BAR COUNCIL [BC], § 6.3.1). A Sociedade Jurídica não proíbe que advogados não qualificados para atuar em instâncias superiores entrevistem ou registrem as declarações de testemunhas oculares ou das possíveis vítimas, mas reconhece que uma abordagem mais estrita seria necessária no caso de entrevistas entre a promotoria e as vítimas, a fim de evitar a contaminação das provas (LAW SOCIETY [LS], 1999, § 21.10). O resultado é que, sejam eles advogados qualificados ou não para atuar em instâncias superiores, os promotores de Justiça precisam seguir os padrões dos advogados que atuam nos tribunais superiores.

15 Ver Anexo 2, § 3º, da Lei da Justiça Penal de 2003 e a Diretriz para Policiais e Promotores de Justiça emitida pelo procurador-geral na Seção 37A da Lei da Polícia e dos Indícios Criminais (*Police and Criminal Evidence Act*) de 1984 (segunda versão: 2005). A orientação plena é descrita no Apêndice 1 de Zander (2005).

investigações sejam feitas, pois, se não o forem, pode recusar-se a oferecer denúncia. As primeiras experiências indicam que essa mudança teve efeito notável no resultado das ações penais, reduzindo o número de ações extintas por desistência e aumentando o número de confissões de culpa em estágios iniciais (cf. CPS, 2004b, p. 11)¹⁶.

Há também sinais de que os promotores de Justiça tenham agora um controle maior sobre a publicidade das provas. O Comitê Auld estava preocupado com a possibilidade de a Polícia não apresentar ao promotor todo o material disponível e com potencial de ser divulgado, considerando que deveria haver uma transferência de responsabilidade inicial, bem como de responsabilidade final, da Polícia para o Ministério Público (CCR, 2001, Cap. 10, § 176). As Diretrizes sobre Divulgação de Provas emitidas mais recentemente pelo procurador-geral exigem que os promotores de Justiça estejam alerta à necessidade de apresentar recomendações aos funcionários responsáveis pela divulgação autorizada de informações e, quando necessário, investigar as suas ações, para assegurar que as obrigações de publicidade sejam atendidas (ATTORNEY GENERAL [AG], 2004a, § 32). Os promotores devem ainda adotar uma postura proativa para ter acesso a material relevante de terceiros que possa influenciar a ação penal (AG, 2004b, § 51).

Ao permitir que a promotoria tenha maior acesso às testemunhas, reduz-se também a terceira fraqueza estrutural. Um relatório sobre a investigação do assassinato de um jovem negro em 2002, Damilola Taylor, mais uma ação em que os réus foram absolvidos, considerou que o testemunho central de uma menina de 12 anos deveria ter sido colhido por métodos mais apropriados, citando também a ausência de um procedimento que comprovasse a veracidade desse testemunho antes do julgamento (SENTAMU, 2002, §§ 6.15 e 6.16). Ao examinar a ação, o diretor do Ministério Público irlandês destacou que nenhum profissional – fosse um supervisor do Ministério Público inglês, fosse um advogado independente – tinha poderes para falar com vítimas ou testemunhas sobre as provas que pudessem fornecer antes que se apresentasse uma denúncia (DIRECTOR OF PUBLIC PROSECUTIONS [DPP], 2002). Após outras revisões e consultas, o procurador-geral concluiu que as normas profissionais deveriam ser alteradas para que os promotores de Justiça pudessem conduzir entrevistas preliminares sempre que as considerassem

16 O relatório anual mais recente aponta uma tendência de declínio nas desistências de 16% em 2001 para 12,5% entre 2004-2005, e um aumento na taxa de condenações de 78,8% entre 2002-2003 para 80,8% entre 2004-2005, atribuindo esses resultados ao impacto na iniciativa acusatória (cf. CPS, 2005a, p. 40).

necessárias para firmar a confiabilidade de um testemunho ou para esclarecer os indícios que uma testemunha pode oferecer (AG, 2004b).

Todos esses avanços do Ministério Público inglês aumentaram sua capacidade de tomar decisões bem informadas sobre promover ou não a ação penal. Há, ainda, outros sinais de que o papel do promotor de Justiça vem sendo ampliado de outras maneiras. Durante muito tempo, na Inglaterra e no País de Gales, o papel dos promotores na fixação da pena era muito limitado¹⁷, mas o Ministério Público inglês está gradualmente podendo recomendar certas ordens contra o acusado, sejam de indenização, de confisco ou, mais recentemente, de reabilitação de comportamento antissocial¹⁸. Outro avanço perceptível é o fato de promotores poderem agora, à luz da Seção 22 da Lei da Justiça Penal de 2003, impor avisos de advertência condicionais em relação às ações a eles submetidas pela Polícia, e eles estão empregando esses poderes, especialmente em ações de dano *ex delicto*, roubo e assalto, exigindo que os réus paguem indenização às vítimas ou tomem parte de programas de reabilitação de dependentes químicos como condição da advertência (cf. CPS, 2004b, p. 19; DPP, 2004). Outras condições podem incluir participação em projetos restaurativos e execução de um plano de ação acordado no curso desses processos, ambas exigindo a aprovação dos promotores de Justiça¹⁹.

Um último exemplo do papel expandido do Ministério Público inglês encontra-se no número cada vez maior de ações que estão sendo promovidas por membros do Ministério Público na Crown Court, juízo criminal de segunda instância, em vez de o serem por advogados independentes. O Ministério Público inglês finalmente conquistou, graças à Lei de Acesso à Justiça de 1999 (*Access to Justice Act 1999*), o direito de audiência na Crown Court, vencendo a resistência profissional de parte dos advogados que atuam nos tribunais superiores. Em fins de junho de 2002, 394 promotores já estavam habilitados para isso (GOLDSMITH, 2002) e, agora, eles

17 Esse papel limitado foi reafirmado recentemente pelo Tribunal de Recursos em *R v. Goodyear* [2005] EWCA Crim 888, sentença na qual se julgou que, nas ações em que os réus buscam uma indicação da pena antes de apresentar contestação, o papel do promotor de Justiça limita-se a chamar a atenção do juiz aos requisitos legais mínimos ou obrigatórios e a oferecer assistência em relação a diretrizes e opiniões do Conselho de Fixação da Pena.

18 No último relatório anual, registra-se que o número de ordens de confisco proferidas em conformidade com a Lei dos Procedimentos Penais de 2001 (*Proceeds of Crime Act, 2002*) aumentou cinco vezes entre 2004 e 2005 (cf. CPS, 2004b). A possibilidade de recomendação por parte dos promotores de Justiça de ordens judiciais de reabilitação de comportamento antissocial está prevista na Lei de Comportamento Antissocial de 2003 (*Anti-Social Behaviour Act, 2003*).

19 Na Irlanda do Norte, o novo Ministério Público ganhou poderes legais para remeter casos juvenis a conferências juvenis e para aprovar planos baseados na justiça restaurativa, de acordo com a Seção 58 da Lei da Justiça para a Irlanda do Norte de 2002 (*Justice [Northern Ireland] Act 2002*).

promovem mais ações na Crown Court do que nunca, outro sinal indicativo dos crescentes poderes e *status* do Ministério Público inglês²⁰.

Tal engrandecimento do papel do Ministério Público inglês está, sem dúvida, aumentando os poderes dos promotores de Justiça. No início, o Ministério Público inglês era visto como uma organização fraca, “comprimida” entre a Polícia e os advogados que atuam nos tribunais superiores, “trabalhando nos tribunais inferiores ou então brincando de passar os autos” (MACDONALD, 2004, p. 66 e 68). Porém, a par dessa falta de poderes, o que enfraquecia a organização era também sua própria falta de contato direto com o público, em especial com as vítimas e as testemunhas (MACDONALD, 2004, p. 66 e 68). Agora, com poderes ampliados, está começando a se envolver de modo mais significativo com o público. Acima de tudo, isso tem-se traduzido numa relação mais direta com as vítimas e as testemunhas. Já faz algum tempo que o Ministério Público inglês vem--se comprometendo a conversar com as famílias das vítimas para discutir os fundamentos das decisões tomadas. Em 1998, o Comitê Glidewell recomendou que o encargo de explicar decisões de não promover a ação penal ou de apresentar denúncia por infrações menos graves deveria ser transferido da Polícia para o Ministério Público (GR, 1998). Em 2000, o Ministério Público inglês deu início a uma iniciativa experimental de comunicação direta com as vítimas, a qual envolvia uma categoria mais ampla de ações, não se restringindo apenas a homicídios (cf. CPS, 2001). Sempre que uma acusação fosse extinta por desistência ou fosse substancialmente alterada, caberia ao promotor da ação escrever à vítima e informá-la sobre a decisão e as respectivas razões. Em ações envolvendo morte, crimes sexuais, abuso de crianças ou com agravante racial, o promotor deveria propor uma reunião com a vítima para discutir as razões da desistência da ação ou das alterações substanciais das acusações. Além disso, o Ministério Público inglês vem também se dedicando a responder às reclamações das vítimas e a proporcionar melhor atendimento às testemunhas. Em ações que envolvam testemunhas vulneráveis ou intimidadas, os promotores são encorajados a se reunirem com elas antes do julgamento a fim de explicar procedimentos e processos, mas não as provas (HOME OFFICE COMMUNICATIONS DIRECTORATE [HOCD], 2002). Outra iniciativa é o programa de proteção às testemunhas, pelo qual estão sendo criadas unidades de proteção às testemunhas na Inglaterra e no País de Gales, reunindo pela primeira vez a Polícia e o

20 Segundo o relatório anual mais recente, março de 2005 marcou o pico de atividades dos promotores de Justiça nos tribunais superiores, conduzindo 803 sessões na Crown Court e atuando em 2.330 ações penais (cf. CPS, 2005a, p. 40).

Ministério Público para atender às demandas de todos os tipos de vítimas e de testemunhas (CPS, 2004c).

Outro exemplo do maior envolvimento com o público é a nova política do Ministério Público inglês de extensão comunitária. Essa iniciativa inclui o diálogo com grupos comunitários e setores do voluntariado, entre outros órgãos, objetivando desenvolver, em prol do interesse público, políticas relativas à violência doméstica, a crimes com agravantes racistas e de base religiosa, homofóbica ou à violência sexual (CPS, 2005; 2002; 2003). Sugeriu-se que o nome Ministério Público inglês (literalmente: Serviço de Promotoria da Coroa) deveria ser mudado para Serviço de Promotoria “Pública”, nome dado ao novo serviço na Irlanda do Norte, país que está desenvolvendo iniciativas semelhantes em relação às vítimas, às testemunhas e à comunidade²¹. O objetivo da mudança de nome seria destacar que os promotores de Justiça são, em última instância, responsáveis perante o público, ou os “defensores das vítimas”, como o procurador-geral os chamou (GOLDSMITH, 2002, p. 9).

2. As implicações éticas

A mudança na natureza do Ministério Público inglês, passando de uma organização relativamente fraca, sem muitos recursos e distante, para uma organização mais forte, com maiores recursos e responsabilidades perante o público, suscita desafios éticos para os promotores de Justiça, a quem cabe decidir pela promoção ou não da ação penal. Na medida em que os promotores precisam interagir cada vez mais com policiais, vítimas, testemunhas, grupos comunitários e até mesmo políticos, como manterão seu papel “quase-judicial” independente e imparcial? Nesse clima de maior envolvimento público, devemos avaliar os desafios éticos específicos que os promotores de Justiça podem enfrentar e refletir sobre como tais desafios podem ser superados.

2.1 Pressões policiais

Enquanto havia uma divisão clara de funções entre a investigação policial e a promoção da ação com base nos autos policiais, os promotores de Justiça podiam afirmar que estavam desempenhando um papel acusatório independente da Polícia, porém, na realidade, não conseguiam avaliar a fundo os méritos de muitas ações penais, como demonstra a alta porcentagem de desistências de ações durante o julgamento²². Agora que a

²¹ Conferir o seguinte *site*: <www.ppsni.gov.uk>.

²² Ver, por exemplo, Block et al. (1993) e Baldwin (1997).

lei exige que o Ministério Público assumira o controle das ações e trabalhe com a Polícia mesmo antes da denúncia, faz-se necessário adotar uma postura mais proativa do que antes. A orientação do diretor do Ministério Público sobre a apresentação da denúncia recomenda reuniões “cara a cara” entre agentes de investigação e um promotor encarregado na delegacia de polícia (DPP, 2004, § 5.1). Adicionalmente, a determinação da acusação deve basear-se na “revisão das provas”, mais do que no relato puramente oral do agente de investigação (DPP, 2004, § 5.4). O Código dos Promotores de Justiça sempre exigiu que houvesse uma expectativa realista de condenação antes que se promovesse a ação penal (CPS, 2004a, § 5.2). Porém, segundo a nova orientação, quando não houver indícios suficientes para satisfazer ao critério de expectativa realista e for considerado inapropriado que o suspeito seja libertado mediante pagamento de fiança, o promotor de Justiça pode aplicar um critério inicial para determinar se, nas circunstâncias em consideração, existe suspeita razoável de que o acusado cometeu o crime e de que é do interesse público prosseguir nesse estágio (DPP, 2004, §§ 3.9 e 3.10)²³. Em caso positivo, pode-se apresentar denúncia e manter o acusado detido para que compareça em juízo, embora o critério pleno do código deva ser aplicado assim que possível. Além disso, a orientação destaca a necessidade de investigadores policiais e promotores de Justiça se consultarem mutuamente no estágio inicial, cabendo aos promotores apresentar recomendações quanto às linhas de investigação e os requisitos probatórios (CPS, 2004a, Seção 2 e § 5.2). A versão de 2004 do Código dos Promotores de Justiça também reconhece que estes devem fornecer orientação e conselho aos investigadores ao longo dos procedimentos investigativos e acusatórios (CPS, 2004a, § 2.4). O código continua assim:

Isso pode incluir linhas de investigação, requisitos probatórios e auxílio em quaisquer procedimentos preliminares. Os promotores de Justiça deverão ser proativos ao identificar e, quando possível, retificar deficiências probatórias e ao antecipar o encerramento de casos que não justificam a ação penal (CPS, 2004a, § 2.4).

As pressões para que a Polícia e a promotoria se envolvam em parcerias mais efetivas não são novas nem se confinam à Inglaterra e ao País de Gales. Diversas jurisdições do *common law* vêm reconhecendo que os respectivos papéis da Polícia e da promotoria estão evoluindo em resposta à natureza cambiante do crime²⁴. A crescente complexidade das questões penais, em especial das associadas às práticas investigativas e a detalhes técnicos, exige uma atuação cada vez mais ativa do promotor de Justiça no sentido de prover aconselhamento no estágio anterior à denúncia.

23 O critério inicial é descrito pelo Código dos Promotores de Justiça (CPS, 2004a, Seção 6).

24 Ver, por exemplo, Herman; Gates (2005).

Tudo isso esbarra inevitavelmente na divisão de funções entre investigação e promoção da ação penal desposada pela Comissão Philips. A eficácia das ações penais depende do cuidado de compatibilizar a investigação com os indícios e provas necessários para promovê-las. Isso, contudo, traz consigo o risco de os promotores se guiarem abertamente pela perspectiva da Polícia sem assumir um ponto de vista imparcial quanto à vantagem de seguir, em cada caso, esta ou aquela linha de investigação. Alternativamente, diante da grande probabilidade de que muitas ações serão contestadas, pode-se ficar tentado a usar o novo critério inicial para denunciar, sem, porém, que se proceda a uma investigação plena posterior para determinar se o critério completo do código foi satisfeito. Da perspectiva da Polícia, uma apresentação rápida da denúncia é vista como sinal de conclusão e até mesmo de sucesso, especialmente quando as metas da Polícia são vistas em termos de números de “detenções sancionadas”. Essa cultura pode gerar pressão sobre os promotores de Justiça para que apresentem rapidamente a denúncia, e, uma vez apresentada, podem ficar pouco suscetíveis a reexaminar o caso e voltar atrás nessa decisão (BROWNLEE, 2004, p. 896 e 906). O Código dos Promotores de Justiça estipula que o reexame é um processo contínuo e que a acusação deve levar em conta quaisquer alterações nas circunstâncias (CPS, 2004a, § 4.2). Porém, diante das pressões para que os promotores promovam ações rapidamente, pode não haver tempo nem recursos para que elas sejam reexaminadas mais tarde.

2.2 Pressões das vítimas e das testemunhas

Além de os promotores de Justiça precisarem agora lidar com os policiais de forma muito mais presencial, vimos que estão tendo também de se encontrar com frequência muito maior com vítimas e testemunhas. Há chances de que isso gere um conjunto diferente de pressões éticas. O Código dos Promotores de Justiça consigna que, embora atuem em nome do público geral e não apenas dos interesses de qualquer pessoa em particular, ao contemplar o interesse público, os promotores “deveriam sempre levar em conta as consequências para a vítima de suas decisões de promover ou não a ação penal, bem como os pontos de vista expressos pela vítima ou pela família da vítima” (CPS, 2004a, § 5.12). O código também estipula que, ao avaliar se as contestações apresentadas são aceitáveis, os promotores de Justiça devem assegurar que os interesses das vítimas e, quando possível, quaisquer pontos de vista expressos pela vítima ou pela família desta sejam levados em consideração para, então, decidir se é do interesse público aceitar uma contestação, embora tal decisão caiba exclusivamente ao promotor (CPS, 2004a, § 10.2). Tudo isso indica que os pontos de vista da vítima podem pesar de alguma forma na decisão, seja por promover a

ação penal, seja por aceitar uma resposta do réu. Toda decisão deve ser tomada em vista do interesse público, não do interesse da vítima, mas isso levanta a questão de saber até onde considerar o ponto de vista da vítima é do interesse público. Uma ação penal deveria depender do quanto a vítima é vingativa ou do quanto está ávida em ver a ação penal promovida? Em caso negativo, quando, exatamente, os pontos de vista da vítima são relevantes para essa decisão?²⁵

A nova proposta de permitir que os promotores de Justiça entrevistem testemunhas antes do julgamento também pode gerar dificuldades éticas específicas no momento de avaliar o critério probatório para determinar se há uma expectativa realista de condenação. Em primeiro lugar, existe o perigo de que os promotores de Justiça instruam as testemunhas, recurso supostamente utilizado por policiais ao colherem testemunhos (HOOPER, 1999, p. 131 e 137). Outra objeção, feita pela Associação dos Advogados Criminais, foi a de que a real lembrança de uma testemunha pode ser contaminada pela introdução, por meio dos questionamentos, dos relatos de outras testemunhas²⁶. Para evitar essas dificuldades, o procurador-geral considerou que as entrevistas deveriam ser guiadas por um código de prática, que deveriam ser registradas por escrito, que a revelação de informações obtidas nas entrevistas deveria ser feita de acordo com a Lei de Processo e Investigações Penais e que os promotores de Justiça deveriam receber treinamento antes de poderem entrevistar testemunhas (AG, 2004b, p. 78-87).

Presumindo-se que os promotores de Justiça possam ser levados a adotar uma abordagem ética independente quanto à avaliação das provas, outro perigo de conferir a eles poderes efetivos de escrutínio seria pela possibilidade de ficarem tentados a substituir o julgamento que deveria ser feito por um juiz ou júri pelo seu próprio julgamento. Sempre há o perigo de os promotores de Justiça, por mais bem intencionados que sejam, cometerem erros cognitivos ao avaliar as provas, em especial quando oferecem conselhos sobre a investigação. Os promotores podem ser indevidamente influenciados pela conduta da testemunha, sendo tomados de simpatia ou antipatia indevidas em relação a ela. Se é difícil separar os papéis de investigação e promoção da ação penal, há muito se reconhece que é difícil combinar os papéis de investigação e julgamento. Essa é uma das razões por que o cargo de juiz de instrução foi abolido na Alemanha e na

25 As dificuldades são particularmente grandes em casos de violência doméstica, quando as vítimas não querem que a ação penal seja promovida. Ver, por exemplo, Hoyle (1998).

26 O procurador-geral se refere a essa preocupação em seu artigo sobre entrevistas preliminares (AG, 2004b, p. 66-67).

Itália e está sendo questionado na França (HODGSON, 2005, p. 222-226). Quando a promotoria chega a acreditar erroneamente na culpa do acusado e promove a ação penal, haverá sempre oportunidade de testar a validade das provas durante o julgamento, mas, quando a promotoria acredita que o suspeito é inocente e deixa de promover a ação penal, tal oportunidade deixa de existir.

Segundo o Código dos Promotores de Justiça, a promotoria deve promover a ação penal quando houver indícios suficientes para fundamentar uma expectativa realista de condenação; contudo, tem sido debatido se os promotores deveriam ou não promovê-la apenas quando acreditarem na culpa do acusado²⁷. Antes, os promotores ingleses e galeses contavam apenas com provas documentais para seguir adiante e, em muitos casos, não havia bases suficientes para sustentar um julgamento firme de culpa ou inocência. Com seus poderes recém-aumentados, esses profissionais estão agora em melhores condições para assegurar um julgamento mais firme sobre a culpa ou a inocência do acusado, e a avaliação da expectativa realista de condenação pode ser transposta, na prática, para uma avaliação de culpa ou inocência. Embora muitos casos aparentem conter indícios suficientes com base nas provas documentais, quando esquadrihados por meio de entrevistas, revelam-se fracos e incapazes de satisfazer ao critério de expectativa de condenação. Em termos de eficiência, as mudanças ocorridas deveriam levar a uma taxa mais alta de condenação. Contudo, sempre haverá ações que, na opinião das vítimas, deveriam ser promovidas e que, no entanto, nunca chegam aos tribunais. Os promotores podem então se tornar vítimas de seu próprio sucesso, efetivando uma taxa alta de condenações, mas contribuindo para uma falta de confiança pública por causa de uma alta taxa de não promoção de ações penais para determinados crimes graves.

Uma solução seria baixar o rigor dos critérios probatórios para certos tipos de ações que despertam especial interesse público, por exemplo, as que envolvem abuso de poder – seja por parte da Polícia, de agentes penitenciários ou de forças de segurança, ou mesmo por parte de empresas (cf. BUTLER, 1999; AG, 2002, Anexo 1). Todavia, isso levanta outra questão: é apropriado que se promova uma ação penal com base na perspectiva da não condenação? Se um promotor concluir pela provável inocência do réu, isso justificaria uma ação penal? Outra solução seria tentar fortalecer a confiança pública explicando às vítimas a razão de uma ação penal não ter sido promovida ou de uma contestação ter sido aceita, mas isso pode

²⁷ Ver, por exemplo, Williams (1985) e Nicolson; Webb (1999, p. 228-229).

suscitar dificuldades éticas para os promotores. Até que ponto o Ministério Público deveria dar explicações às vítimas? Dever-se-ia explicar, por exemplo, a uma vítima, que indubitavelmente sofreu um dano criminoso, por que razão um júri não acreditaria no seu testemunho? Se os promotores de Justiça forem completamente francos sobre isso, arriscam-se a debilitar a própria confiança que estão buscando conquistar. Inversamente, se forem menos francos, até que ponto sua explicação será satisfatória para a vítima?

3. Pressões políticas

O conjunto final de pressões a que os promotores de Justiça estão sujeitos surge de demandas políticas do governo. Quando chegou ao poder, um dos motes do atual governo trabalhista era o fortalecimento do Ministério Público inglês para que se pudesse fechar o chamado “déficit de justiça”, a discrepância entre ocorrências criminais e condenações (cf. HOME OFFICE [HO], 2002)²⁸. Na revisão orçamentária de 2002, o Ministério Público inglês foi incluído nas metas governamentais de aumentar para 1,15 milhão o número de crimes levados a julgamento até 2005-2006 e recebeu a meta específica de reduzir a proporção de julgamentos ineficazes. Tais metas pareceriam incentivar a adoção de práticas que violam o código, tais como denunciar sem uma avaliação cuidadosa do critério probatório na esperança de uma confissão antecipada, sobreacusar esperando que o réu confesse a culpa por um crime menos grave ou aceitar uma confissão que não reflete a gravidade da ofensa, enfim, tudo o que pode ser mais fácil de se alcançar com reduções das penas para confissões de culpa (SENTENCING GUIDELINES COUNCIL [SCG], 2004).

O impulso de tornar o Ministério Público mais responsabilizável gerou pressões políticas mais abertas sobre os promotores. As autoridades jurídicas, tentando entender o interesse público, incitaram os promotores a desenvolverem políticas em relação a reincidência juvenil, violência doméstica, crimes com agravantes raciais, crimes religiosos, comportamento antissocial e confisco de produtos do crime²⁹. No esforço de combater a ameaça do terrorismo e obter maior número de informações secretas, os promotores de Justiça estão sendo incentivados a entrevistar os suspeitos oferecendo-lhes, em troca das informações, imunidade para não serem processados ou indiciamento por crimes menos graves e promessa de penas reduzidas (TIMES, 2005).

²⁸ Para uma análise deste informe oficial do Ministério do Interior, ver Jackson (2003b, p. 309).

²⁹ Ver os relatórios do Departamento de Autoridades Jurídicas (LAW OFFICER'S DEPARTMENT [LOD], 2001; 2002; 2005).

Desde que os ministros se restrinjam aos assuntos políticos e os promotores possam tomar as decisões nas ações, esse pode ser considerado um exercício legalmente aceitável do poder político. No entanto, a situação muda de figura quando os ministros se intrometem em ações específicas. Há uma convenção antiga de que os ministros não se devem envolver em ações individuais. Tal convenção, nos últimos anos, foi estendida para englobar também o procurador-geral, exceto quando seu consentimento é necessário para a promoção de determinadas ações penais³⁰. Não obstante, falta clareza no centro do governo quanto ao ponto até onde as autoridades jurídicas podem aconselhar ou mesmo conduzir ações de forma constitucional. A Seção 3 da Lei da Ação Penal estipula que o diretor do Ministério Público irlandês deve desempenhar suas funções sob a superintendência do procurador-geral. “Superintendência” sem dúvida significa ter controle da política de ação penal, e sucessivos procuradores-gerais adotaram o pressuposto de que ela exige também que as ações maiores, mais difíceis e, do ponto de vista do interesse público, mais importantes lhes sejam comunicadas com antecedência de modo que, quando necessário, estejam em posição de exercer um poder de direção (GR, 1998, p. 194)³¹. Glidewell anota que, desde 1986, na Inglaterra e no País de Gales, até onde ele saiba, nenhum procurador-geral buscou exercer o poder de direção em nenhuma ação em particular (GR, 1998, p. 194). Entretanto, com base na pressuposição de que eles detêm tal poder, a influência que podem exercer sobre o diretor do Ministério Público irlandês pareceria considerável.

4. Fundamentando a ética dos promotores de Justiça

Vimos que diversas questões éticas são suscitadas pelos poderes ampliados dos promotores de Justiça e pelas pressões para que se tornem mais responsáveis perante as vítimas e o público. Diante disso, pareceria necessário um conjunto de princípios éticos para governar a conduta dos promotores em relação à Polícia, às vítimas e ao público, bem como um

30 A discussão mais abalizada sobre as responsabilidades do procurador-geral continua sendo encontrada em Edwards (1964; 1984).

31 O grau em que autoridades jurídicas podem ficar profundamente envolvidas nas decisões é ilustrado pela experiência da Irlanda do Norte. Durante os conflitos lá ocorridos entre 1972 e 1994, quando o cessar-fogo foi anunciado pelo Parlamento, o procurador-geral foi obrigado a explicar certas decisões políticas em várias ocasiões e a revelar o seu grau de envolvimento nelas. Ver, por exemplo, Taylor (2001, p. 252-253) e Pat Finucane Centre (PFC) (2000). Uma ilustração recente é a retirada de denúncias contra os acusados de espionar a Assembleia da Irlanda do Norte, o chamado caso Stormontgate, o qual levou à queda do Executivo e da Assembleia em 2002 (cf. HOUSE OF COMMONS [HC], 2006). Segundo os arranjos constitucionais posteriores da Irlanda do Norte, o procurador-geral inglês não poderá mais conduzir a promoção de ações individuais: ver a Seção 42 da Lei de Justiça (da Irlanda do Norte) de 2002.

conjunto de procedimentos para assegurar a adesão a esses princípios. Ashworth e Redmayne (2005, p. 79) argumentaram que, para se formularem princípios éticos, faz-se necessário, antes de tudo, deixar claro qual é o papel específico de cada um dos vários grupos e órgãos que fazem parte do sistema judiciário penal. Contudo, uma das dificuldades relativas aos promotores é a de que, embora suas funções tenham-se ampliado, incluindo agora decisões de denunciar e de suspender ações, falta clareza em relação ao papel exato que cabe ao moderno promotor de Justiça desempenhar.

Todos concordam que os promotores de Justiça devam agir de modo quase-judicial, e o Código dos Promotores de Justiça está repleto de termos que os exortam a agir em favor do interesse público, de forma justa, independente e objetiva, promovendo a justiça para as vítimas, as testemunhas, os réus e o público. No entanto, pode ser perigoso aceitar termos como “interesses da justiça” ou “interesse público” sem que se explique como tais asserções se justificam (ASHWORTH; REDMAYNE, 2005, p. 78). Outros atores do sistema judiciário penal, tal como os juízes, a Polícia e os advogados de defesa, podem igualmente afirmar que têm obrigação de garantir que a justiça seja feita. Quando tais sentimentos altaneiros são examinados a fundo, surge a questão de saber exatamente o que a justiça significa para os promotores de Justiça. É realmente possível que os promotores promovam a justiça para as vítimas, as testemunhas, os réus e o público? Não deverão surgir conflitos quando os promotores tentarem agir como agentes da Justiça? Vimos, por exemplo, que o código exige que os promotores de Justiça levem em consideração as opiniões das vítimas, bem como as consequências para a vítima da decisão de promover ou não a ação penal; contudo, ele dispõe também que o Ministério Público não age pelas vítimas ou por suas famílias da mesma forma que os advogados agem por seus clientes (CPS, 2004a, § 5.12). Ao mesmo tempo, o código declara que o Ministério Público inglês é uma autoridade pública para fins da Lei de Direitos Humanos de 1998 e que os promotores de Justiça devem aplicar os princípios da Convenção Europeia dos Direitos Humanos de acordo com essa lei (CPS, 2004a, § 2.6). A Seção 6 estipula que é ilegal uma autoridade pública agir de modo incompatível com os direitos da convenção, e tais direitos incluem os de defesa, tal como definidos no art. 6º da Convenção. No entanto, se os promotores de Justiça devem respeitar os direitos dos réus, essa obrigação não conflita com o papel de promover ações penais em benefício do interesse público?

Esses conflitos aparentes de papéis só podem ser esclarecidos por um exame profundo da questão: o que significa ser um promotor de

Justiça profissional? Em seu livro sobre ética profissional, Koehn (1994, p. 56) considera que um dos traços distintivos dos profissionais é o fato de se comprometerem publicamente a prestar assistência àqueles por quem agem e, conseqüentemente, têm responsabilidades ou deveres especiais que não cabem às pessoas que não firmaram tal compromisso. Seria possível criticar a conduta dos promotores a partir do ponto de vista de um conjunto de normas comuns, ao qual todos os profissionais devem obedecer. Se, por exemplo, considerarmos que a meta do processo penal é aumentar o controle da criminalidade ou garantir os direitos humanos, ou, como argumentaram Young e Sanders (2004, p. 190 e 209), promover a liberdade, todos os esforços poderiam ser dirigidos à fixação de um conjunto de normas fundamentado nesses objetivos e que fosse válido para todos os profissionais. Porém, visto que os profissionais também têm obrigações específicas em virtude de sua posição profissional, então essas obrigações deveriam ser incluídas nas normas específicas para cada grupo profissional. Os profissionais são governados ainda por normas gerais. A Lei dos Direitos Humanos exige que toda autoridade pública, incluindo o Ministério Público inglês, desempenhe suas funções de acordo com os padrões estabelecidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Contudo, permanece a questão: o que mais se exige eticamente que os promotores façam em virtude de suas posições profissionais que diga respeito exclusivo a eles e não a outros atores? Temos que examinar aqui o papel específico do promotor de Justiça.

Diferentemente de outros profissionais, os promotores de Justiça não têm um só cliente em nome de quem devam agir³². Antes, têm a responsabilidade específica de promover ação penal, em nome do público como um todo, contra aqueles que cometeram atos criminosos. Isso envolve claramente a aplicação da lei penal e, nesse sentido, eles atuam de forma semelhante aos juizes. Contudo, enquanto os juizes fazem isso de forma reativa, em resposta às ações instauradas, o promotor público “assegura” de forma proativa a aplicação da lei instaurando as ações (COUNCIL OF EUROPE [CE], 2001, p. 21). Reconhece-se também que os promotores têm discricção para decidir caso a caso se a ação penal será promovida ou não. O código expressa isso ao dizer que o interesse público deve sempre ser levado em consideração em cada ação para a qual haja indícios suficientes para sustentar uma expectativa realista de condenação. Além disso, como vimos, os promotores de Justiça podem agora decidir pela suspensão do

32 “Os promotores de Justiça podem levar em consideração os interesses das vítimas e das testemunhas, ou os investigadores criminais e seus cargos, ou o órgão governamental envolvido, mas nenhum desses são ‘clientes’ do promotor de Justiça” (AMERICAN BAR ASSOCIATION [ABA], s/d, parte 1).

processo, determinando quando é melhor promover ou suspender uma ação no sistema judiciário penal.

Como os promotores devem então decidir quais ações promover? O princípio amplo enunciado no código reza que, quanto mais grave o delito, maior a probabilidade de que uma ação penal seja promovida em nome do interesse público. O código então arrola diversos fatores de interesse público a favor da promoção da ação penal e diversos outros em sentido contrário. Tais fatores dizem respeito a várias agravantes e atenuantes, tendo em vista o dano causado, a gravidade da conduta e as circunstâncias do réu, mas a dificuldade está na pouca orientação oferecida acerca do modo pelo qual esses fatores devem ser ponderados. O promotor de Justiça deve-se guiar pelo grau do dano causado à vítima, pelo risco que a conduta futura do réu oferece ao público ou pelo grau de malignidade demonstrado pelo réu? De modo semelhante, os critérios para determinar a possível suspensão de uma ação – para os casos em que os interesses do suspeito, da vítima e da comunidade podem ser mais bem atendidos sujeitando-se o acusado a condições destinadas à reabilitação e à reparação – são vagos demais para ajudarem de fato (CPS, 2004a, § 8.4).

Indica-se a necessidade de que o código avance e determine as responsabilidades éticas específicas dos promotores de Justiça. De acordo com uma perspectiva, o interesse público que os promotores representam é sinônimo dos interesses do Estado, e o dano contra o qual os promotores devem oferecer proteção é, acima de tudo, o dano infligido aos interesses do Estado em relação à ordem e ao controle social. Essa concepção evoca em seu auxílio teorias do contrato social segundo as quais nós concordamos, como indivíduos, em ceder ao Estado a responsabilidade por nossa proteção social³³. Uma concepção mais retaliativista vê o promotor como alguém que luta pela justiça, que vinga os males causados ao cidadão para garantir que a justiça seja feita³⁴. Aqui, o papel do promotor de Justiça é mais o de um “defensor da vítima” do que o de um órgão da política do Estado. Contudo, nenhuma dessas imagens parece harmonizar-se com o que o papel do promotor moderno deve desempenhar. Assim como as noções de punição estão mudando para atribuir um papel à comunidade (cf. LACEY, 1988, Capítulo 8), também o papel do promotor de Justiça pode ser visto como o de um guardião dos interesses e valores da comunidade, mais do que

33 Para uma explicação sobre as teorias do contrato social, cujas origens remontam a Platão e a Hobbes, mas que, mais comumente são associadas às teorias liberais de Locke, Rousseau e, mais recentemente, às de John Rawls, veja o Capítulo 4 de Raphael (1970).

34 Um bom exemplo desse tipo de promotor pode ser encontrado nos livros ficcionais de Erle Stanley Gardner, criador do detetive-advogado Perry Mason. Veja, por exemplo, Gardner (1955).

dos interesses do Estado. Um promotor “da comunidade” visaria menos ao justo isolamento do criminoso e mais à proteção dos interesses e valores da comunidade, levando os acusados de tê-los violado a responderem pelos danos que causaram e tentando curar as feridas infligidas aos membros da comunidade. Essa concepção permite que os promotores de Justiça sigam uma linha mais restaurativa da justiça penal e possibilita que a justiça restaurativa ganhe maior espaço na justiça penal prevalente³⁵. Ao decidir se determinada conduta enseja uma ação penal, o promotor deveria focar o grau do dano causado aos interesses e valores da comunidade e o grau da ameaça que o réu oferece a esses interesses e valores. Isso sugere que o foco deva estar mais sobre o dano causado à comunidade e sobre o risco de o réu causar mais danos no futuro do que sobre julgamentos morais quanto ao réu merecer ou não ser processado e punido.

Essa concepção do promotor de Justiça como guardião da comunidade pareceria justificar a atual preocupação em tornar os promotores mais responsivos ao público. Foi-se a época em que os promotores eram identificados como representantes do Estado, acima dos interesses do público. Tal concepção também ajuda a explicar a natureza precisa da relação entre promotores de Justiça e vítimas. Os códigos quase sempre distanciaram o papel do promotor daquele de agir em nome das vítimas, mas agora reconhecem suas responsabilidades para com as vítimas. A atual diretriz do Ministério Público inglês quanto à forma de tratamento de vítimas e testemunhas indica que o modo como os promotores tratam as vítimas e as testemunhas é extremamente importante, pois é vital que estas confiem no sistema judiciário penal, em cujo cerne está o Ministério Público³⁶. Embora isso indique a razão por que vítimas e testemunhas merecem ser bem tratadas, a verdadeira natureza da relação entre elas e o promotor público não chega a ser abordada. As vítimas e as testemunhas são claramente importantes porque o sucesso ou fracasso das ações penais depende de sua cooperação com o sistema. No entanto, pode-se argumentar, existe uma razão mais profunda e não instrumental para justificar por que os promotores de Justiça deveriam levar em consideração os interesses das vítimas e das testemunhas, qual seja, a de que eles se comprometeram a proteger seus interesses como membros da comunidade.

Isso não quer dizer que a vítima seja cliente do promotor da mesma forma que o réu é cliente de seu advogado de defesa. A função do promotor

35 Há um extenso debate sobre as vantagens e desvantagens da justiça restaurativa (cf. JOHNSTONE, 2002a, 2002b).

36 Conferir o seguinte *site*: <http://www.cps.gov.uk/victims_witnesses/treatment.html>.

de Justiça não é simplesmente a de atender aos desejos das vítimas que apresentam alegações sobre alguma conduta criminosa. A vítima pode estar inventando uma história para comprometer alguém inocente. Para cumprir seu papel de fazer com que certas pessoas respondam por danos criminais, o promotor de Justiça deve antes formar um julgamento acerca da existência ou não de indícios suficientemente fortes contra elas. Isso não significa formar uma opinião permanente sobre a culpa ou inocência do réu. Não cabe aos promotores de Justiça fazer julgamentos precisos sobre a culpa, uma vez que isso os coloca, erroneamente, na posição de aplicadores da Justiça, a proclamarem que o réu merece ser punido. O padrão definido pelo Código dos Promotores de Justiça se pauta na existência de uma expectativa realista de condenação, querendo dizer que “um júri, grupo de magistrados ou juiz singular, ao conhecer da ação, estando devidamente orientado pela lei, terá mais chances de condenar do que de não condenar o réu pelo crime a ele imputado” (CPS, 2004a, § 5.3). Isso dá ênfase excessiva à probabilidade de uma ação penal bem-sucedida, mas essa ênfase indevida na probabilidade de uma condenação pode impedir que os promotores de Justiça promovam ações em que esteja difícil avaliar precisamente qual seria a resposta do júri, mas em que, contudo, vistos os indícios sob determinado aspecto, as acusações pareceriam passíveis de serem razoavelmente provadas. Quando um promotor de Justiça está satisfeito com a investigação e os indícios apontam para uma expectativa razoável de condenação, no sentido de que seria possível nutrir uma expectativa razoável de que um júri imparcial considerasse os indícios provados, então o fato de não se poder dizer com absoluta certeza que há mais chances de condenação do que em contrário não deveria impedir uma ação penal, especialmente quando houver um forte interesse comunitário de que seja levada adiante³⁷.

Uma vez satisfeito o critério probatório, é o interesse da comunidade em prosseguir com a ação penal que deve prevalecer, e não os desejos da vítima, que pode querer que a ação seja abandonada. O promotor não deveria desistir de uma ação penal apenas porque uma vítima não deseja que ela prossiga. O código prescreve que o promotor de Justiça leve as opiniões da vítima em consideração, mas isso pode fazer com que ele tome um caminho pouco frutífero. Os promotores precisam estar cientes de como o delito afetou a vítima e qual o efeito que uma ação penal pode ter sobre ela. Entretanto, em última instância, a preocupação principal a ser considerada é a necessidade mais ampla de fazer com que o criminoso responda pelo mal infligido à vítima como membro da comunidade, mais do que as opiniões e desejos pessoais da vítima. Pela mesma razão, o promotor de

³⁷ Esse é o critério sugerido pelo Código da Irlanda do Norte (PPSNI, 2005, § 4.2.2).

Justiça não deveria ceder à tentação de aceitar confissões de culpa apenas porque é conveniente concordar com o réu. Vítimas e réus devem ser vistos não como indivíduos solitários, cujas aspirações e desejos pessoais devem ser de alguma forma satisfeitos para que se possa promover uma ação penal bem-sucedida, mas como membros de uma comunidade que tem interesse em fazer com que pessoas envolvidas na prática de danos criminais graves respondam por seus atos.

5. Os deveres éticos do moderno promotor de Justiça

Parece haver quatro conjuntos de deveres éticos derivados da obrigação profissional dos promotores de Justiça de, em nome da comunidade, levar os criminosos a responderem pelos danos que infligiram aos interesses e valores da comunidade. Em primeiro lugar, devem ser capazes de proceder a uma avaliação independente dos indícios contra o réu. As diretrizes de Budapeste, recentemente aprovadas pelos promotores de Justiça europeus na 6ª Sessão da Conferência dos Procuradores-Gerais da Europa (CPGE), estipulam que os promotores têm o dever de observar todas as circunstâncias relevantes de uma ação, incluindo as que afetam o suspeito, seja favorável ou desfavoravelmente (CPGE, 2005, IIIF). Os réus, como membros da comunidade, podem justificadamente alegar que não deveriam ser levados a responder por crimes quando não existirem indícios suficientes de autoria e materialidade de um crime. O nome de um réu na comunidade pode sofrer prejuízos graves pelo simples fato de uma ação penal ser movida contra ele. As vítimas, de modo semelhante, têm direito de verem investigados os graves danos que alegam ter sofrido. Muito tem sido dito, como vimos, sobre distinção entre investigação e ação penal, porém, para proteger os interesses dos réus e das vítimas, os promotores de Justiça precisam ter certeza de que todas as investigações necessárias foram realizadas. Embora a Polícia não precise necessariamente estar subordinada ao Ministério Público ou ser por ele supervisionada, como na Escócia, parece que os promotores deveriam poder instruí-la em relação à condução das investigações ou às linhas de inquérito³⁸. Isso lhes asseguraria algum controle sobre a investigação policial e, acima de tudo, a capacidade de tomar decisões independentes com base nos indícios.

Ao mesmo tempo, vimos que há riscos em se combinar investigação

38 Ver a Seção 35(4) da Lei de Justiça da Irlanda do Norte de 2002 (Justice [Northern Ireland] Act 2002), segundo a qual cabe ao delegado superintendente da Polícia da Irlanda do Norte, ao ser requisitado pelo procurador-geral, averiguar e transmitir ao procurador-geral quaisquer informações que este considere que precisam ser investigadas.

e julgamento. Acompanhar uma investigação pode levar os promotores de Justiça a perderem o discernimento necessário para decidir quanto à promoção da ação penal. Os promotores de Justiça deveriam ser desencorajados a tomarem decisões com base em suas crenças pessoais sobre a culpa do suspeito. Como profissionais, devem agir de acordo com os padrões probatórios que são aceitos e que podem ser aplicados tão objetivamente quanto possível. Um critério subjetivo de crença na culpa enfraquece o esforço decisório com base nesses padrões aceitos (cf. WORBOYS, 1985). Para garantir a imparcialidade na avaliação dos indícios, podem-se, por exemplo, impor outros padrões objetivos a decisões relativas à apuração dos fatos. Um critério razoável de avaliação tem o mérito de enfocar padrões probatórios objetivos que sejam admissíveis em juízo³⁹. No entanto, vimos que há o risco de os promotores de Justiça usarem suas próprias decisões quanto à credibilidade das testemunhas no lugar daquelas que poderiam ser tomadas mais apropriadamente por um órgão jurisdicional leigo. Para evitar que isso aconteça, o Código de Ação Penal publicado pelo Ministério Público escocês determina que a avaliação da credibilidade dos indícios cabe, em última instância, ao juiz.

O código diz ainda, que pode haver dúvida quanto à credibilidade, ou veracidade, dos indícios oferecidos por uma testemunha, por haver outros indícios contraditórios ou aparentemente críveis; por uma testemunha ser notoriamente desonesta ou por ter prestado declarações incompatíveis entre si (DPP, 2005, p. 5).

Parece que se traça aqui uma distinção entre fatores objetivos que apontam a falta de credibilidade, por um lado, e, por outro, um julgamento subjetivo cujos indícios fornecidos pela testemunha não são dignos de credibilidade porque o promotor não acredita neles.

Além dessa distinção, dever-se-ia tentar separar a tarefa de decidir iniciar ou não uma ação do papel investigativo, ao menos em casos graves. Vale a pena observar que vários códigos de ética de outras jurisdições mencionam a necessidade de os promotores de Justiça, que estejam envolvidos na investigação, buscarem orientação de um colega mais experiente ou de um supervisor que não esteja envolvido nessa investigação no momento de determinar se um passo adicional importante deve ou não ser dado, ou se o caso deve passar da investigação à ação penal (cf. ABA, s/d, padrão 1.4). O relatório Butler recomendou que, em casos de morte na prisão, a decisão deveria caber a um promotor assistente que leu todas as

39 O Código dos Promotores de Justiça estipula que os promotores de Justiça devem perguntar se determinada prova pode ou não ser utilizada em juízo (CPS, 2004a, § 5.4).

provas e, quando se decidir por não promover a ação penal, o caso deveria ser enviado para apreciação do promotor sênior ou do promotor chefe, a menos que seja óbvio que a não promoção da ação se justifique (BUTLER, 1999). Na Escócia, as decisões de promover a ação em crimes graves são tomadas por um corpo seletivo de promotores nomeados para um mandato fixo e escolhidos entre os advogados habilitados para atuarem em instâncias superiores. Cabe a esse grupo, conhecido como *advocate deputes*, lidar exclusivamente com assuntos penais e atuarem como procuradores-gerais (SP, 2001b, Capítulo 3). Diferentemente do que acontece na Inglaterra e no País de Gales⁴⁰, suas decisões de promover ou não a ação penal são finais. Se o procurador escocês discordar da decisão de um *advocate depute*, ele pode remeter o caso ao subprocurador-geral que, por sua vez, pode remetê-lo a um *advocate depute* de nível mais elevado, mas o caso será ao final remetido de volta ao *advocate* que tomou a decisão original, cabendo a este a decisão final.

Além das obrigações probatórias, um segundo conjunto de deveres diz respeito às decisões tomadas em relação a ser ou não do interesse público promover a ação. Como vimos, os promotores de Justiça precisam levar em consideração as circunstâncias das vítimas, o efeito causado pelo ilícito e o efeito que a ação penal teria sobre as vítimas. Pode-se também argumentar que precisam tomar conhecimento do estilo de vida e da saúde de suspeito, uma vez que essas informações são pertinentes para decidir qual a extensão do risco que oferecem à comunidade. Acima de tudo, contudo, o promotor de Justiça deve estar em posição de formar opinião sobre a gravidade do caso analisado do ponto de vista da comunidade e de acordo com a conveniência da ação ou de sua suspensão. É nesse ponto que surge a necessidade de consultar grupos comunitários e representantes eleitos antes de traçar diretrizes em relação a ilícitos específicos. Para que possam ter certeza sobre quais interesses a comunidade preza, quais riscos de danos são os mais graves à vida da comunidade e como esses riscos podem ser prevenidos, os promotores de Justiça não se podem isolar da comunidade. Pelo contrário, parece pesar sobre eles a importante responsabilidade ética quando desenvolvem políticas sobre ilícitos específicos, de ouvirem grupos comunitários e representantes eleitos. Isso lhes ajudará a tomar decisões bem informadas quanto à necessidade de uma ação penal ou, também, quanto aos tipos de intervenção que poderiam ser mais eficientes para prevenir futuras reincidências. Esses órgãos

40 As diretrizes Farquharson, revistas em 2002, deixam claro que cabe ao Ministério Público inglês tomar decisões finais quanto a prosseguir com uma ação penal ou aceitar uma contestação pedindo a redução da denúncia para crime menos graves (cf. FARQUHARSON GUIDELINES [FG], s.d).

não deveriam, contudo, interferir em tomadas de decisão individuais. O procurador-geral é responsável por assegurar que os promotores de Justiça tomem o devido conhecimento dessas opiniões e, em relação a casos específicos, pode ser apropriado que haja uma troca de ideias entre o procurador-geral e o diretor do Ministério Público irlandês, mas sugere-se que o poder de direção deva ser transmissível de um para o outro.

Um terceiro conjunto de obrigações éticas diz respeito à maneira como os promotores de Justiça deveriam tratar as vítimas. Vimos que os promotores precisam levar os interesses das vítimas (mas não necessariamente suas opiniões) em consideração antes de decidir, porém, além disso, há diversas outras medidas que precisam ser tomadas: assegurar que suas necessidades sejam consideradas em cada estágio do processo e mantê-las informadas do progresso da ação; informá-las quando acusações forem descartadas; ajudá-las a fornecer o melhor testemunho (assim como outras testemunhas); e protegê-las de verem seus testemunhos injustamente postos em dúvida na fase de fixação da pena⁴¹. Como vimos, uma das áreas em que os promotores de Justiça enfrentam dificuldades é a explicação de suas decisões às vítimas. Argumenta-se, em favor do fornecimento de explicações pelos promotores, que isso faz parte do dever de imparcialidade processual devido a todos que sejam afetados pelas decisões de um órgão público⁴², contudo, argumentaríamos que, além da questão da imparcialidade processual, os promotores têm o dever ético específico de explicar suas decisões às vítimas e suas famílias porque, como membros da comunidade, elas são pessoas às quais os promotores deveriam estar comprometidos em ajudar. Isso deveria levá-los a serem tão francos quanto possível no momento de fornecerem as razões pelas quais decidiram desistir de ações penais ou promovê-las apresentando denúncia por crimes menos grave, sem esquecer as limitações impostas pelos direitos humanos⁴³.

Discutimos as dificuldades que os promotores de Justiça podem

41 Algumas dessas colocações são feitas pelo procurador-geral (AG, 2005).

42 Embora os tribunais tenham negado que o procurador-geral esteja sujeito às normas de imparcialidade processual porque não está julgando da mesma forma que um administrador (ver *In the matter of Adams* [2001] NICA 2), eles estão começando a exigir explicações em determinadas situações, tal como, após os resultados de uma investigação sobre um assassinato, em que haja uma expectativa de que a ação deva ser promovida, ou, em casos em que o Estado possui obrigações específicas, confirmar para um público preocupado em saber que o Estado de Direito está sendo respeitado (conferir *R v. DPP ex parte Manning* [2000] 3 WLR 463; *Jordan and others v. UK* (2001) 37 EHRR 52).

43 A presunção de inocência, por exemplo, dá direito às pessoas que nunca foram processadas ou condenadas a não terem a validade de sua inocência contestada. O direito à privacidade poderia ser infringido quando os fundamentos se relacionarem a informações confidenciais sobre a vítima ou o réu.

enfrentar quando têm que contar às vítimas por que decidiram não promover uma ação penal. Uma solução, ligada também à necessidade de padrões claros de tomada de decisão, seria a introdução de diversos obstáculos probatórios a serem transpostos para que o critério da expectativa realista seja satisfeito. Na Escócia, os promotores precisam buscar corroboração ou indícios a partir de pelo menos duas fontes distintas para estabelecer os fatos essenciais quanto à materialidade e à autoria do crime. No que diz respeito à credibilidade das testemunhas, podem-se listar vários fatores negativos, tais como outros indícios contraditórios ou dignos de crédito, a reputação de desonestidade, declarações anteriores incompatíveis etc. Tudo isso pode ajudar os promotores na hora de explicar por que uma ação não satisfaz ao critério probatório, uma vez que, assim, pode-se evitar o embaraço de uma discussão sobre a credibilidade da vítima.

Por fim, um quarto conjunto de deveres éticos diz respeito à interação entre a promotoria e a defesa. Os promotores de Justiça têm obrigações jurídicas em relação à defesa, tais como apresentar a denúncia dentro de um prazo razoável, não se pautar em provas obtidas por meios que violem gravemente os direitos humanos de um réu e a questão da divulgação das provas (cf. AG, 2001). Além disso, contudo, eles se comprometeram eticamente a proteger os réus, como membros da comunidade, da falta de imparcialidade procedimental e substantiva. Ao que parece, os promotores de Justiça estariam obrigados a aplicar os padrões consignados nos códigos de prática e a garantir, antes de instaurar ações penais, que os critérios pertinentes fossem satisfeitos⁴⁴. Complementarmente, quaisquer investigações em relação ao réu devem ser proporcionais ao dano supostamente causado aos interesses da comunidade (LITTLE, 1999, p. 723). Tanto quanto os deveres de imparcialidade processual, pode-se argumentar que os promotores de Justiça devem aos réus uma obrigação substantiva de imparcialidade para assegurar que suas decisões sejam proporcionais às consequências possíveis para os réus. Embora as acusações incluídas na denúncia devam refletir a gravidade da conduta imputada ao réu, há circunstâncias em que as consequências de uma ação penal podem ser desproporcionais, em face do que o réu já sofreu, ou em que as condições impostas à suspensão processual são desproporcionais ao ilícito cometido (cf. ASHWORTH; REDMAYNE, 2005, p. 185).

Conclusão: em direção a um código de ética?

Este artigo argumentou que, para se desenvolverem princípios éticos que levem em plena consideração as novas atividades que os promotores

44 Ver, por exemplo, *R v. Adaway* [2004] EWCA Crim 2831.

de Justiça estão desempenhando no processo penal, faz-se necessária uma delimitação mais clara de seu papel profissional. A caracterização do papel dos promotores como quase-judicial destaca a necessidade de atuarem de modo imparcial e independente no cumprimento de seus deveres, mas não sintetiza plenamente seus deveres específicos. De forma parecida, dizer que os promotores devem agir em benefício do público ou segundo os interesses da Justiça não explica seu papel específico no processo penal.

Foi argumentado que os promotores de Justiça têm o dever, acima de tudo, de proteger a comunidade dos danos que ameaçam sua existência social e seu bem-estar. Desempenhar esse papel exige que avaliem os indícios contra o réu do modo mais objetivo possível e que não promovam a ação penal a menos que existam perspectivas razoáveis de condenação. Os indícios precisam ser revistos constantemente, mas, tão logo o critério da expectativa de condenação seja satisfeito, os promotores de Justiça deveriam optar pelo melhor meio de proteger os valores mais prezados pela comunidade. Advertências condicionais ou intervenções restaurativas, quando tiverem chances de reduzir o risco de dano a esses valores, deveriam ser encorajadas como alternativas à ação penal, embora haja um ponto a partir do qual a gravidade do dano infligido ou ameaçado vá exigir um julgamento público para que o réu responda pelo crime a ele imputado.

Com uma delimitação mais clara do papel do promotor de Justiça no processo penal, seria possível esboçar diversos princípios de conduta codificáveis que norteassem, lado a lado com os atuais códigos, a tomada de decisão acusatória⁴⁵. Os códigos que hoje norteiam a tomada de decisão poderiam também ser aperfeiçoados com diretrizes mais claras sobre como o critério probatório deveria ser satisfeito, bem como com o esclarecimento de como o “interesse público” deveria ser percebido⁴⁶.

Os órgãos de promoção da ação penal do Reino Unido vêm passando por um período de mudanças sem precedentes. Muita coisa está sendo feita para aumentar seus poderes e sua autoridade e para torná-los mais responsabilizáveis perante o público. Contudo, vimos que essas mudanças surgiram em grande parte como resultado de pressões exteriores aos serviços.

45 A Promotoria Pública da Irlanda do Norte deu um passo inicial ao incorporar um código de ética ao seu Código para Promotores de Justiça. Ver o Capítulo 7 do Código dos Promotores (CPS, 2004b).

46 Alguns dos fatores no código de fato fazem referência a agravantes e atenuantes do dano, tanto em relação às circunstâncias do ilícito – arma ou grau de violência empregada, ser o réu o cabeça do grupo, ser o ilícito comum na comunidade, ser o delito ou o dano grave ou leve, ser o crime doloso ou culposo – quanto em relação à probabilidade da conduta futura – condenações anteriores, probabilidade alta, baixa ou nula de repetição do delito etc. Porém, há mais o que se fazer para ajudar os promotores de Justiça a ponderar esses fatores em contraste com outros como o efeito da ação penal sobre o réu.

Talvez tenha chegado a hora de os promotores de Justiça defenderem seus valores e crenças e demarcarem mais claramente qual é o seu papel e quais os princípios a serem aplicados. Até que o façam, talvez continuem sendo vistos pelo público como órgãos um tanto ineficientes enredados entre as pressões impostas por policiais, vítimas, suspeitos e pela comunidade, com poucos princípios para guiarem o modo como tais interesses concorrentes devem ser equilibrados.

Referências

- ABIMKOLA, K. Questions and answers: the logic of preliminary fact investigation. *Journal of Law and Society*, n. 29, p. 533-547, 2000.
- AMERICAN BAR ASSOCIATION (ABA). *Standards for criminal justice: investigative standards for the prosecutor*, s.d.
- ASHWORTH, A.; REDMAYNE, M. *The criminal process*. London: Oxford University Press, 2005.
- ATTORNEY GENERAL (AG). *Reference* (n. 2 of 2001), 1 WLR 1869, 2001.
- _____. *A review of the role and practices of the Crown Prosecution Service: a consultation paper*, 2002.
- _____. *Guidelines on disclosure*, 2004a.
- _____. *Pre-trial witness interviews by prosecutors report*, 2004b.
- _____. *10-point pledge*, 25 out. 2005. Disponível em: <www.cps.gov.uk/news/index.html>.
- BALDWIN, J. Understanding judge ordered and directed acquittals in the Crown Court. *Criminal Law Review*, n. 536, 1997.
- BAR COUNCIL (BC). *Written standards for the conduct of professional work*.
- BLOCK, B.; CORBETT, C., PEAY, J. Ordered and directed acquittals in the Crown Court. *Royal Commission on Criminal Justice Research Study*, n. 15, 1993.
- BROWNLEE, I. The statutory charging scheme in England and Wales: towards a unified prosecution system? *Criminal Law Review*, p. 896 e 906, 2004.
- BUTLER, G. *Inquiry into CPS decision making in relation to deaths in custody and related matters*, 1999.
- CONFERENCE OF PROSECUTORS GENERAL OF EUROPE (CPGE). *European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors*. Budapest: CPGE, 2005.
- COUNCIL OF EUROPE (CE). *The role of public prosecution in the criminal justice system – Recommendation Rec 19 and explanatory memorandum*, 2001.
- CRIMINAL COURTS REVIEW (CCR). *Review of the Criminal Courts of England and Wales*, 2001. Disponível em: <www.criminal-courts-review.org.uk>.
- CROWN OFFICE (CO). *Review of the planning, allocation and management of resources in the Crown Office and Procurator Fiscal Service*, 2002. (The Pryce-Dyer Review). Disponível em: <www.crownoffice.gov.uk/Publications/2002/02/managementreview>.

CROWN PROSECUTION SERVICE (CPS). *Report on the confait case*, HC Paper n. 90. London: HMSO, 1977.

———. *Direct communication with victims*, 2001.

———. *Policy for prosecuting cases with a homophobic element*, 2002.

———. *Racist and religious crime: CPS Prosecution Policy*, 2003.

———. *Code for Crown Prosecutors*. London: Crown Prosecution Service, 2004a. Disponível em: <<http://www.cps.gov.uk>>.

———. *Annual Report 2003-2004*, 2004b. Disponível em: <www.cps.gov.uk/publications/reports/index.html>.

———. *Victims and witnesses benefit from 27 million award*, fev. 2004c. Disponível em: <www.cps.gov.uk/news/pressreleases/archives/4>.

———. *Annual Report 2004-2004*, 2005a. Disponível em: <www.cps.gov.uk/publications/reports/index.html>.

———. *Policy for prosecuting cases of domestic violence*, 2005b.

CROWN PROSECUTION SERVICE INSPECTORATE (CPSI). *The inspectorate's report on the thematic review of the disclosure of unused material*. London: HMCPSI, 2000.

DAMASKA, M. Structures of authority and comparative criminal procedure. *Yale Law Journal*, n. 84, 1975.

DIRECTOR OF PUBLIC PROSECUTIONS (DPP). *Findings in Damilola Taylor case*, 2002.

———. *Prosecution Code*, 2003.

———. *Guidance on conditional charging*, 2004.

EDWARDS, J. *The Law Officers of the Crown*. London: Sweet & Maxwell, 1964.

———. *The attorney general, politics and the public interest*. London: Sweet & Maxwell, 1984.

FARQUHARSON GUIDELINES (FG). *The role and responsibilities of the prosecution advocate*, s/d. Disponível em: <www.cps.gov.uk/publications/prosecution/index.html>.

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

GARDNER, E. S. *The DA calls it murder*. London: Penguin, 1955.

GLIDEWELL REVIEW (GR). *The review of the prosecution service*, Cm 3960. London: The Stationery Office, 1998.

GOLDSMITH, P. *The developing role of the modern prosecutor. Kalisher Memorial Lecture*, 2002.

———. *The Impetus for Modernisation of Criminal Justice Systems*. Palestra proferida na *International Society for the Reform of the Criminal Law*, 27 jul. 2005. Disponível em: <www.lsl.gov.uk>.

HANLON, G.; JACKSON, J. Last orders at the Bar? Competition, choice, and justice for all – the impact of solicitor-advocacy. *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 19, 1999.

HERMAN, T.; GATES, D. *Federal Prosecution Service Report*. Ottawa, Canadian: Ministry of Justice, 2005, Part 4.

- HODGSON, J. *French Criminal Justice*. Oxford: Hart Publishing, 2005.
- HOME AFFAIRS COMMITTEE (HAC). *Fourth report*. London: HMSO, 1990.
- HOME OFFICE (HO). *Justice for all*, Cm 5563, 2002.
- HOME OFFICE COMMUNICATIONS DIRECTORATE (HOCD). *Early special measures meetings between the police and the Crown Prosecution Service and meetings between the CPS and vulnerable or intimidated witnesses – Practice Guidance*, 2002.
- HOOVER, A. The Investigation and trial of criminal offences in the new century – The need for radical changes. *Liverpool Law Review*, p. 131, 137, 1999.
- HOUSE OF COMMONS (HC). House of commons Northern Ireland affairs committee, *Eighth Special Report of Session 2005-2006*, HC 814. London: The Stationery Office, 2006.
- HOYLE, C. *Negotiating domestic violence*. London: Oxford University Press, 1998.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF PROSECUTORS (IAP). *Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors*, 1999. Disponível em: <http://www.iap-association.org/ressources/Standards_English.pdf>.
- JACKSON, J. The effect of legal culture on decisions to prosecute. *Journal of Law, Probability and Risk*, n. 3, 2003a.
- _____. Justice for all: putting victims at the heart of criminal justice. *Journal of Law and Society*, n. 30, 2003b.
- JOHNSTONE, G. *Restorative Justice: ideas, values, debates*. Cullompton: Willan, 2002a.
- _____. Practice, performance and prospects for criminal justice. In: MCEVOY, K.; MIKA, H.; HUDSON, B. (Ed.). *British Journal of Criminology*, (ed. esp.) n. 42, 2002b.
- KOEHN, D. *The ground of professional ethics*. London: Routledge, 1994.
- LACEY, N. *State punishment*. London: Routledge, 1988.
- LAW OFFICER'S DEPARTMENT (LOD). *Departmental Report*. 2001, 2002, 2005. Disponível em: <www.lso.gov.uk>.
- LAW SOCIETY (LS). *The guide to the professional conduct of solicitors*. 8th ed., 1999.
- LITTLE, R. Proportionality as an ethical precept for prosecutors in their investigative role. *Fordham Law Review*, n. 68, 1999.
- MACDONALD, K. Prosecuting by consent: a public prosecution service for the 21st century. *Justice Journal*, n. 1, 2004.
- MCCONVILLE, M.; SANDERS, A.; LENG, R. *The case for the prosecution*. London: Routledge, 1991.
- _____. Plea Bargaining: ethics and politics. *Journal of Law and Society*, n. 25, 1998.
- _____. Plea Bargaining: ethics and politics. In: DORAN, S.; JACKSON, J. (Ed.). *The Judicial role in criminal proceedings*. Oxford: Hart Publishing, 2000.
- NICOLSON, D.; WEBB, J. *Professional legal ethics: critical interrogations*. London: Oxford University Press, 1999.
- NORTHERN IRELAND CRIMINAL JUSTICE REVIEW (NICMR). *Review of the criminal justice system in Northern Ireland*. Belfast: HMSO, 2000.

PAT FINUCANE CENTRE (PFC). *A briefing paper on the office of director of public prosecutions*, 2000. Disponível em: <www.serve.com/pfc>.

PLOTKINOFF, J.; WOOLFSON, R. *A fair balance?* Evaluation of the operation of disclosure law. London: Home Office, 2001.

PUBLIC PROSECUTION SERVICE FOR NORTHERN IRELAND (PPSNI). *Code for Prosecutors in Northern Ireland*. Belfast: Public Prosecution Service for Northern Ireland, 2005. Disponível em: <www.ppsni.gov.uk>.

RAPHAEL, D. *Problems of political philosophy*. London: Pall Mall, 1970.

ROYAL COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE (RCCJ). *Report*, Cm 2263. London: HMSO, 1993.

ROYAL COMMISSION ON CRIMINAL PROCEDURE (RCCP). *Report*, CMND 8092. London: HMSO, 1981.

ROZENBERG, J. *The case for the Crown: the inside story of the director of public prosecutions*. Wellingborough: Equation, 1987.

SANDERS, A. Prosecutions systems. In: MCCONVILLE, M.; WILSON, G. (Ed.). *The handbook of the criminal justice process*. London: Oxford University Press, 2002.

SCOTTISH PARLIAMENT (SP). *Report of the inquiry into the liaison arrangements between the police, the procurator fiscal service and the Crown Office and the family of the Deceased Surjit Singh Chhokar in connection with the murder of Surjit Chokkar and the Related Prosecutions*, SP Paper 424. Edinburgh: The Stationery Office, 2001a.

———. *Report of an inquiry into Crown decision making in the case of the murder of Surjit Singh Chhokar*, SP 425. Edinburgh: The Stationery Office, 2001b.

———. *Justice 2 committee, Crown Office and procurator fiscal service inquiry*, 4th Report, 2003. Disponível em: <www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/justice2/2003.htm>.

SENTAMU, J. *The review of the investigation and prosecution arising from the murder of Damilola Taylor*. London: Oversight Panel, 2002.

SENTENCING GUIDELINES COUNCIL (SGC). *Reduction in sentence for a Guilty Plea: Guideline*, 2004.

TAYLOR, P. *Brits: the war against the IRA*. London: Bloomsbury, 2001.

THE STEPHEN LAWRENCE INQUIRY (SLI). *Report of an inquiry by sir William Macpherson of Cluny*, CM 4262-I. London: The Stationery Office, 1999.

TIMES, The. Sentences slashed for terrorist supergrasses. 16 set. 2005.

UNITED NATIONS (US). *Guidelines on the role of prosecutors*. Cuba: Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 1990. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>>.

WHITE, R. Investigators and prosecutors. *Modern Law Review*, n. 69, 2003.

WILLIAMS, G. Letting off the guilty and prosecuting the innocent. *Criminal Law Review*, n. 115, 1985.

WORBOYS, P. Convicting the right person on the right evidence. *Criminal Law Review*, n. 764, 1985.

YOUNG, R.; SANDERS, A. The ethics of prosecution lawyers. *Legal Ethics*, n. 7, 2004.

ZANDER, M. *The police and Criminal Evidence Act 1984*. 5. ed. London: Sweet & Maxwell, 2005.