

National Prosecuting Authority: o Ministério Público da África do Sul no período *pós-apartheid*

Felipe da Silva Müller

Procurador da República. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera.

Resumo: Este artigo apresenta o atual modelo de Ministério Público existente na África do Sul e as suas características que poderiam ser aproveitadas no padrão brasileiro. Após a Segunda Guerra Mundial, a África do Sul teve a sua sociedade e órgãos estatais estruturados em um sistema institucionalizado de dominação racial (*apartheid*). Em razão disso, o próprio Ministério Público – sob a chefia dos *attorneys-general* das províncias – foi instrumento para a manutenção dos objetivos segregatórios do governo, por meio da persecução penal de crimes políticos e sujeição às ordens do Poder Executivo. Com a queda do *apartheid* e a promulgação da Constituição de 1996, foi atribuída nova denominação ao Ministério Público – National Prosecuting Authority (NPA) – e, da mesma forma, conferida a devida independência dos demais poderes. O NPA, chefiado pelo *national director of Public Prosecutions*, é uma instituição nacional, atuante em todo território do país, com a função precípua de praticar todos atos necessários à persecução penal. Para tanto, o órgão, por intermédio de seus membros, possui elevado poder discricionário no exercício de suas atividades. Essa discricionariedade, juntamente com o modelo de *community prosecution* instituído pelo NPA para combater diretamente a criminalidade, poderia servir de base para o aprimoramento do Ministério Público brasileiro, de modo a se tornar mais eficiente em sua atuação e elevar sua participação comunitária.

Palavras-chave: Ministério Público. África do Sul. Período *pós-apartheid*. Poder discricionário. *Community prosecution*.

Abstract: This paper presents the current model of Prosecution Service in South Africa and its characteristics that could be imported to the Brazilian standard. After World War II, the society and state organs of South Africa were structured into an institutionalized system of racial domination, known as apartheid. During this time, the Prosecution Service, under the guidance of provincial attorneys-general and submission to the government's orders, was an instrument to maintain the segregatory frame through the prosecution of political crimes. With the fall of apartheid and the promulgation of the 1996 Constitution, the Prosecution Office got a new denomination – National Prosecuting Authority (NPA) – and became independent of the executive power and the other branches. The NPA, headed by the National Director of Public Prosecutions, is the single national prosecuting authority in the Republic, with the power and responsibility to institute criminal proceedings on behalf of the state. Therefore, the NPA, through the activity of the members, has a high level of discretionary power in the exercise of its functions. This discretionary power and the model of community prosecution instituted by the NPA to reduce crime rates could serve as a basis for the improvement of the Brazilian Prosecution Service, in order to get more efficient and increase the community participation.

Keywords: Prosecution Service. South Africa. Post-apartheid period. Discretionary power. Community prosecution.

Sumário: 1 Introdução. 2 África do Sul: fim do *apartheid* e nova ordem constitucional. 3 O Ministério Público na África do Sul. 3.1 Do *attorney-general* ao National Prosecuting Authority. 3.2 National Prosecuting Authority: estrutura, organização e funções. 3.3 A discricionariedade na atuação dos *prosecutors* e o trabalho na prevenção de crimes. 4 Conclusões.

1 Introdução

O Ministério Público do Brasil possui características únicas, que não são encontradas em apenas um órgão nos demais países, mas diluídas em diversos entes. Isso, no entanto, não impede que os demais modelos existentes no plano internacional não possam,

de alguma forma, servir como inspiração para o aprimoramento da instituição ministerial brasileira.

O estudo do Ministério Público sul-africano, atualmente com a denominação de National Prosecuting Authority (NPA), é desafiador. Trata-se de uma instituição que passou por uma grande evolução com a entrada em vigor da Constituição da República da África do Sul de 1996 (SOUTH AFRICA, 1996), adquirindo organização, estrutura e independência inexistentes no período que antecedeu a nova ordem constitucional.

E, falando nesse período, é impossível não mencionar a estrutura social que até pouco tempo imperava naquele país, por meio da separação das pessoas em raças, como forma de permitir o domínio político e social de um grupo sobre os demais indivíduos. Foi nesse ambiente que o Ministério Público exerceu suas atividades durante grande lapso temporal, com características específicas que refletiam diretamente aquela realidade. Com a posterior mudança da sociedade, houve a necessidade de sua ampla reformulação.

Dessa forma, como prévia ao objeto deste texto, a seção seguinte (seção 2) abordará justamente o cenário social do *apartheid* sul-africano, desde o seu apogeu até o seu declínio, culminando com a edição da nova Constituição.

Na sequência (seção 3), o tema específico será o Ministério Público da África do Sul, tratando da sua evolução no tempo (3.1), da estrutura, organização e funções do National Prosecuting Authority (3.2), até chegar a duas características importantes e diferenciadas da instituição: o poder discricionário no exercício das funções por seus membros e a criação do modelo de *community prosecution* (3.3).

Por fim, a conclusão a que se chega (seção 4) é de que o NPA possui alguns atributos que podem perfeitamente servir de base para uma rediscussão do formato e das atividades exercidas pelo Ministério Público brasileiro, com foco no aprimoramento de sua eficiência funcional e na aproximação com a comunidade.

2 **África do Sul: fim do *apartheid* e nova ordem constitucional**

O período de segregação racial na África do Sul, chamado de *apartheid*, teve seu auge no lapso temporal compreendido entre os anos de 1948 e 1978. Nessas três décadas, o Partido Nacional (National Party), dirigido pelos *afrikaners*, dominou o parlamento, o governo e as posições de maior influência perante a sociedade, por meio da institucionalização, mediante atos legislativos, de um critério biológico (genético) diferenciador das pessoas pelas suas raças, que acabava repercutindo em seus respectivos direitos civis, impondo a supremacia dos brancos sobre a população composta por negros (*africans*), asiáticos/indianos (*indians*) e mestiços (*coloured*). Trata-se da mais notória forma de dominação racial que o mundo pós-guerra conheceu (THOMSON, 2001, p. 187-220).

A decadência do *apartheid*, entre os anos de 1978 e 1989, decorreu, basicamente, da própria crise do Estado sul-africano. Com o enfraquecimento estatal, foram progressivamente caindo as bases de sustentação do modelo de segregação racial. Em 1984, foi aprovada uma nova Constituição, que em parte suavizou o *apartheid* – permitindo ao menos a participação no parlamento de mestiços e indianos, embora em ampla minoria¹ – mas manteve as linhas discriminatórias e de imposição da supremacia branca. Além disso, com a fundação, em 1983, da United Democratic Front (UDF)², a oposição interna ao modelo segregador se tornou mais intensa, sendo que, no plano internacional, o país passou a sofrer sanções econômicas. A crise interna e os protestos *anti-apartheid* levaram à decretação de estado de emergência, o qual perdurou de meados de 1985 a 1988, com forte repressão armada aos ativistas e controle da população, gerando uma violenta guerra civil (THOMSON, 2001, p. 221-240).

1 E deixando de fora os negros, que, na época, compreendiam 75% da população do país.

2 A história da UDF e a sua participação no processo de desestruturação do *apartheid* é tratada, de forma minuciosa, na obra de Kessel (2000), decorrente da publicação de sua tese de doutorado.

Entre 1989 e 1994, ocorreu a transição política na África do Sul. Durante o estado de emergência, o governo iniciou um diálogo com Nelson Mandela, líder político negro que se encontrava preso e que possuía forte apoio popular. Com a posterior queda do presidente Botha, em 1989, De Klerk assumiu o cargo e, em 1990, determinou a soltura de vários prisioneiros políticos, entre os quais Mandela³, e realizou várias outras medidas conciliatórias, tornando-se o líder da transição para um novo país. Em 1993, foi aprovada uma Constituição interina – a qual vedava a separação racial – e, em 1994, ocorreram novas eleições para o parlamento. Nesse mesmo ano, Nelson Mandela foi escolhido por seus pares como o novo presidente da República (THOMSON, 2001, p. 241-264).

A atual Constituição da República da África do Sul (SOUTH AFRICA, 1996) entrou em vigor em 8 de maio de 1996 e sepultou de vez a segregação racial promovida pelo modelo de sociedade anterior (*apartheid*). Era a consolidação de uma nova África do Sul, que reconhecia os erros do passado e se voltava para um futuro baseado nos ideais de igualdade e união, consoante referido no início do preâmbulo constitucional:

We, the people of South Africa,
Recognize the injustices of our past;
Honour those who suffered for justice and freedom in our land;
Respect those who have worked to build and develop our country;
and
Believe that South Africa belongs to all who live in it, united in
our diversity⁴.
[...]

3 Após 27 anos na prisão.

4 Em tradução livre: “Nós, o povo da África do Sul, reconhecemos as injustiças de nosso passado; honramos aqueles que sofreram pela justiça e liberdade em nossa terra; respeitamos aqueles que trabalharam para construir e desenvolver nosso país, e acreditamos que a África do Sul pertence a todos que vivem nela, unidos em nossa diversidade”.

Em termos gerais, a Constituição sul-africana de 1996 é um instrumento exaustivo de proteção dos indivíduos e de organização das funções essenciais do Estado, em muitos aspectos semelhante à Constituição brasileira de 1988.

Em respeito à diversidade étnica, na Constituição da África do Sul foram reconhecidas onze línguas como oficiais (Capítulo 1); em seu Capítulo 2, há um amplo rol de direitos fundamentais, denominado de *Bill of Rights* – constando, de forma expressa, a igualdade de todos perante a lei; dividiu-se a administração governamental em três esferas: nacional, provincial e local (Capítulo 3); seccionou-se a função parlamentar em duas casas: National Assembly, representante das pessoas, e National Council of Provinces, representante das províncias (Capítulo 4); foi adotado o parlamentarismo como sistema de governo, em que o presidente da República é eleito pelo parlamento e acumula as funções de chefe de Estado e de governo (Capítulo 5); organizou-se o Poder Judiciário em quatro níveis de tribunais (Constitutional Court, Supreme Court of Appeal, High Court of South Africa e The Magistrates' Courts), havendo expressa possibilidade de ampliação de algumas cortes por ato do parlamento, e neste mesmo capítulo (Capítulo 8) também foi conferida estrutura essencial ao Ministério Público (Prosecuting authority); e no Capítulo 9 foram previstas diversas instituições independentes com o objetivo específico de proteger a democracia no país, como na defesa da probidade administrativa, dos direitos humanos, da igualdade, da cultura, da religião, das línguas e do sistema eleitoral, por exemplo. O restante da Constituição segue o padrão dos demais países, com a organização do serviço público, da segurança e das finanças.

No que se refere ao Ministério Público sul-africano, tema deste artigo, a seção seguinte o examinará de forma detalhada.

3 O Ministério Público na África do Sul

3.1 Do *attorney-general* ao National Prosecuting Authority

Durante o auge do *apartheid*, as forças estatais de repressão ao crime eram utilizadas como instrumentos para a manutenção da

situação política então vigente, inclusive o Ministério Público, o qual tinha a responsabilidade de fazer uso dos meios legais necessários para processar criminalmente quem se opusesse ao Estado (crimes políticos) (CLARK; WORGER, 2011, p. 84-86).

Nessa época, a chefia do Ministério Público era representada pela figura do *attorney-general*, cargo esse que não era único, havendo um em cada província. A função desses *attorneys-general* era a de conduzir a atividade de persecução penal – tal qual na atualidade –, mas sem a independência necessária para o exercício do seu trabalho, uma vez que nos anos de 1926 e 1935 foram editados atos legislativos que colocaram a chefia do órgão sob o controle e revisão direta do ministro da Justiça, o qual, por sua vez, era um órgão de governo (REDPATH, 2012, p. 9-10).

Há quem diga que não havia uma interferência tão intensa do ministro da Justiça sobre as funções do *attorney-general*, como se imagina. No entanto, existe um consenso de que essa “sombra interventiva” do representante do executivo acabava pautando as ações (e omissões) do órgão persecutório (BECKER, 1995, p. 27-28).

A sujeição do chefe do Ministério Público aos poderes do ministro terminou em 1992, a partir de um ato do parlamento – conhecido como The Attorney-General Act (SOUTH AFRICA, 1992) –, já na fase da transição política sul-africana (BECKER, 1995, p. 28). No entanto, somente com o fim do *apartheid* e com a consolidação da ordem constitucional de 1996 é que emergiram mudanças mais profundas para o Ministério Público.

De plano, essa nova realidade normativa acarretou outra nomenclatura para o órgão: National Prosecuting Authority (NPA), previsto no Capítulo 8 da Constituição de 1996 (Seção 179), o mesmo do Poder Judiciário. Além disso, não foi repetida a coexistência de vários *attorneys-general* de forma simultânea nas províncias, destacando a Constituição que agora haveria apenas uma instituição ministerial nacional, com o poder de instituir processos criminais no interesse do Estado, devendo exercer suas funções sem medo, favorecimento ou parcialidade (“There is a single national prosecuting authority in the Republic [...] has the power to institute crim-

inal proceedings on behalf of the state [...] exercises its functions without fear, favour or prejudice.”) (REDPATH, 2012, p. 4).

Como se vê, o Ministério Público da África do Sul evoluiu de um órgão instrumental de execução dos anseios governamentais para uma instituição una, imparcial e independente dos demais poderes, em uma consolidação plena dos novos valores formalizados na Constituição republicana (WATERS, 2008, p. 26).

3.2 National Prosecuting Authority: estrutura, organização e funções

A estrutura principal do National Prosecuting Authority encontra-se no Capítulo 8, Seção 179, da Constituição sul-africana (SOUTH AFRICA, 1996), tendo a regulamentação da instituição ocorrido por mediante um ato legislativo (SOUTH AFRICA, 1998).

Como já dito, a Constituição da República da África do Sul estabeleceu a existência de apenas um Ministério Público, de caráter nacional, cujo nome é National Prosecuting Authority (“There is a single national prosecuting authority in the Republic [...]”).

Segundo a Seção 179 da Constituição, o chefe da instituição é o *national director of Public Prosecutions* (NDPP), que é indicado pelo presidente da República para o exercício do cargo. A ele cabe determinar as diretrizes de atuação do órgão (*prosecution policy* e *policy directives*), as quais deverão ser observadas nos procedimentos de persecução penal, podendo inclusive intervir em caso de descumprimento. Ademais, ele tem o poder de rever uma decisão de processar ou não determinada pessoa, estando hierarquicamente acima dos demais membros do NPA.

Além do NDPP, a Constituição também consigna que o órgão ministerial é complementado por *directors of Public Prosecutions* e *prosecutors*, a serem estruturados em ato do parlamento.

O National Prosecuting Authority Act 32 of 1998 (SOUTH AFRICA, 1998) regulamentou o dispositivo constitucional que criou o Ministério Público no país africano. Segundo esse ato legislativo,

o NPA compreende, em síntese, o *national director*, *deputy national directors*, *directors*, *deputy directors* e *prosecutors* (Seção 4).

O gabinete do *national director* é composto por este e seus adjuntos (*deputy national directors*), além de alguns *investigating directors*⁵ e *special directors* (Seção 5). Há também representantes do NPA com atuação perante as High Courts, cujo gabinete é composto por *directors* e/ou *deputy directors* e *prosecutors* (Seção 6).

O NPA, nos dias atuais, é dividido em sete núcleos temáticos: National Prosecutions Service (NPS), Integrity Management Unit (IMU), Asset Forfeiture Unit (AFU), Sexual Offences and Community Affairs (SOCA), Specialised Commercial Crime Unit (SCCU), Witness Protection Unit (WPU) e Priority Crimes Litigation Unit (PCLU) (MATTHEWS, 2009, p. 99).

O Capítulo 3 do ato do parlamento que organizou o NPA estabelece a forma de indicação de seus membros. O NDPP, o qual, como já dito, é indicado pelo presidente da República, deve obrigatoriamente ser um cidadão sul-africano que demonstre aptidão para o cargo, de acordo com sua experiência, consciência e integridade, e esteja em condições de assumir as responsabilidades da função perante todos os tribunais (Seção 9). O mandato do NDPP é de dez anos, ou até que alcance 65 anos de idade (Seção 12)⁶, sendo este também o limite etário de atividade para os demais membros do órgão.

O presidente também tem o poder de indicar até quatro adjuntos do *national director*, após consulta a este e ao ministro da Justiça (Seção 10), o mesmo ocorrendo com a indicação de *directors* (Seção 13). Os *deputy directors*, por sua vez, são indicados pelo ministro

5 Os *investigating directors*, que podem ser alocados no gabinete do NDPP com funções investigatórias para temas específicos, são regulamentados pela Seção 7 do ato legislativo.

6 Caso o *national director* (ou o *deputy national director*) tenha condições mentais e físicas de permanecer no cargo, e a continuidade seja de seu interesse e do presidente da República, seu mandato poderá ser estendido até os 67 anos de idade, nunca ultrapassando o tempo limite de dez anos no exercício de tal atividade.

da Justiça, após consulta ao *national director* (Seção 15). Por fim, os *prosecutors* são designados diretamente pelo NDPP, para atuação perante quaisquer diretorias ou junto aos tribunais de nível inferior (*lower courts*) (Seção 16).

Como se observa, a vinculação do NPA ao Poder Executivo consiste, basicamente, na designação de seus principais membros. Além disso, algumas disposições legislativas conferem certo poder ao ministro da Justiça no que se refere ao estabelecimento conjunto da *prosecution policy*, mas o que se observa é que essa relação, assim como ocorre com o parlamento, consiste muito mais em *accountability* da instituição, em termos amplos e, principalmente, financeiros, do que propriamente em uma intervenção na atividade-fim. Na atualidade, portanto, a função persecutória estatal é vista pelos demais poderes como necessariamente independente, imparcial, justa e efetiva, devendo haver controle externo de suas ações e decisões (REDPATH, 2012, p. 19-20).

Uma disposição interessante contida na Seção 8 do ato do parlamento é a de que na escolha de membros para comporem o NPA deverá ser respeitada a diversidade racial e de gênero existente no país, em um sentido totalmente inverso à legislação segregatória que vigorava até o final da década de 1980.

Na África do Sul, não há concurso para ingresso no serviço público, como no Brasil. Dessa forma, a indicação dos *prosecutors* e demais membros do NPA deve seguir as regras gerais do Public Service Act (SOUTH AFRICA, 1994), consoante previsão expressa da Seção 19, tratando-se basicamente de uma escolha fundamentada em critérios de merecimento e aptidão para o exercício do cargo, respeitados alguns poucos requisitos obrigatórios (como ser cidadão sul-africano ou residente permanente no país).

Na Seção 179 da Constituição da República, consta que o NPA tem o poder de instituir procedimentos criminais no interesse do Estado (“The prosecuting authority has the power to institute criminal proceedings on behalf of the state [...]”). Em complemento, no Capítulo 4 do regulamento do NPA estão arrolados os poderes e funções dos seus membros.

O National Prosecuting Authority, de modo geral, exerce a função clássica do Ministério Público no sistema criminal de justiça: é o titular das ações penais e demais expedientes de ordem sancionatória-penal⁷. Para tanto, há previsão expressa de exercício dessas atividades com imparcialidade, consoante previsto na Seção 32 do ato regulamentador.

O sistema de justiça da África do Sul, no âmbito criminal, sustenta-se em três pilares: a polícia, responsável pela prevenção e investigação de delitos; o *prosecution service* e o Poder Judiciário, os quais processam e punem os acusados considerados culpados pelos delitos; e o sistema prisional, com a responsabilidade de execução das penas (SCHÖNTEICH, 2001, p. 8).

Não há previsão constitucional específica de poder investigatório ao Ministério Público sul-africano. No entanto, a legislação (Seção 7 do NPA Act) permite que alguns membros sejam alocados no gabinete do NDPD como *investigating directors*, para que exerçam atividades de investigação em questões de interesse do chefe da instituição. A título de exemplo, esses membros podem, no exercício de suas funções, realizar interrogatórios sob juramento e executar medidas restritivas de direitos (SCHÖNTEICH, 2001, p. 38).

De modo geral, porém, as investigações criminais são conduzidas pela polícia (South African Police Service – SAPS), cujas provas são formalizadas em inquéritos (*dockets*). O membro do Ministério Público, frente a esse material, pode determinar a sua devolução à polícia, para outras diligências, ou tomar as providências processuais cabíveis, como o arquivamento, a acusação formal ou a adoção de outras medidas que lhe são permitidas (SCHÖNTEICH, 2001, p. 10–12). Além disso, o NPA possui o poder, conferido por ato legislativo (Seção 24 do NPA Act), de dar orientações por escrito à autoridade policial, como forma de guiar as atividades investigatórias a serem adotadas em determinada região.

7 Na subseção seguinte deste artigo será examinada outra função do NPA, no combate direto à criminalidade, que acabou sendo desenvolvida com o transcorrer da vigência da nova ordem constitucional.

Como se observa, apesar de diferenças pontuais, não há uma distinção muito substancial entre as funções clássicas criminais do órgão persecutório da África do Sul e do Brasil⁸, assim como na relação mantida com o sistema policial. No entanto, as demais atribuições constitucionais conferidas ao Ministério Público brasileiro, como a atuação na defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos direitos indígenas, entre outros⁹, foram submetidas a órgãos distintos no país africano, conforme previsão contida no Capítulo 9 da Constituição da República da África do Sul (SOUTH AFRICA, 1996).

Na subseção seguinte, por outro lado, serão tratados dois aspectos curiosos do Ministério Público sul-africano que, apesar de diferirem da prática brasileira, podem contribuir para novas discussões com foco em sua evolução institucional: a discricionariedade na atuação do órgão ministerial e a possibilidade de atuação direta na prevenção de delitos.

3.3 A discricionariedade na atuação dos *prosecutors* e o trabalho na prevenção de crimes

Na África do Sul, o National Prosecuting Authority tem enorme poder discricionário para decidir em quais situações processar ou não alguém pela prática de um fato criminoso (MATTHEWS, 2009, p. 100).

Essa discricionariedade do órgão persecutório sul-africano é decorrente do princípio da oportunidade, na linguagem jurídica daquele país. Esse princípio contrasta com os princípios da legalidade ou da obrigatoriedade da ação penal, os quais são comuns nos locais que seguem o padrão europeu (*European continental legal systems*) e conferem obrigatoriedade à persecução penal se houver suficientes razões para se acreditar que um fato foi praticado e existirem provas para tanto (SCHÖNTEICH, 2001, p. 12).

8 Art. 129, I, VII e VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil.

9 Art. 129, III e V, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A Seção 21 do National Prosecuting Authority Act (SOUTH AFRICA, 1998) prevê, de forma expressa, que as atividades do Ministério Público, na persecução penal, deverão seguir as orientações constantes no *Guidelines on The Role of Prosecutors*, das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1990). Tal documento, em seu artigo 17, estabelece que, nos países em que os *prosecutors* possuam poderes discricionários, a atividade de acusação penal deverá ser regulamentada, de modo a conferir balizas de atuação e segurança jurídica na tomada de decisões sobre quem – e em quais ocasiões – submeter a juízo.

No país sul-africano, o NPA publicou o *Prosecution Policy Manual* (NATIONAL PROSECUTING AUTHORITY, 2013), o qual passa por constantes atualizações e serve de base para o exercício da função por seus membros.

Segundo esse manual, para que se decida instituir ou não um procedimento criminal contra determinada pessoa, os *prosecutors* devem, em primeiro lugar, examinar se as provas pré-produzidas conferem uma chance razoável de sucesso na persecução penal. Para tanto, alguns aspectos deverão ser analisados: a força do caso para o Estado; a admissibilidade das provas em juízo; o crédito a ser dado à palavra das testemunhas; a solidez e disponibilidade da prova; e a força do caso para a defesa (NATIONAL PROSECUTING AUTHORITY, 2013, tópicos 2.A e 2.B).

Em seguida, se as etapas anteriores forem superadas e o caso esteja apto a ser levado a juízo, por chance de provável obtenção de édito condenatório, os *prosecutors* ainda assim podem fazer um exame de “interesse público” do caso, para decidir se devem ou não proceder a seu ajuizamento. Nesse sentido, deverão ser analisadas as seguintes circunstâncias: a natureza do crime; o impacto do fato na vítima e na comunidade; o interesse da vítima e da comunidade local; condições pessoais do criminoso; e as prioridades de atuação do Ministério Público para a região que abarca o local do fato (NATIONAL PROSECUTING AUTHORITY, 2013, tópico 2.C).

Além dessa discricionariedade persecutória, o NPA também possui o poder de negociar acordos que encerrem a apuração dos

fatos criminosos (chamados de *pleas of guilty*), impondo-se, desde já, medidas sancionatórias ao infrator, desde que sejam compatíveis com a gravidade do caso e com o interesse da justiça (NATIONAL PROSECUTING AUTHORITY, 2013, tópico 5.C).

Por fim, esse poder discricionário do Ministério Público sul-africano acabou por lhe permitir uma atuação direta na prevenção de crimes, por meio da denominada *community prosecution* (MATTHEWS, 2009, p. 100-101).

Community prosecution consiste em uma atuação proativa do membro do Ministério Público, em conjunto com a comunidade de determinada região, para a identificação de problemas e soluções para reduzir a criminalidade e aprimorar a qualidade de vida da população envolvida. Trata-se de uma estratégia de atuação do *prosecutor*¹⁰ que varia conforme a situação fática do local de atuação e respectivo contexto social (TAIT, 2007, p. 6-7).

Frente a níveis alarmantes de criminalidade no país, o *South African Community Prosecution Project* foi formalmente lançado em março de 2007, após a realização de diversos *workshops*, como uma forma de diminuir a distância entre o NPA e a população e, progressivamente, reduzir as estatísticas gerais de delitos. Em 2006, foram inicialmente selecionadas nove regiões para implementação de um piloto desse modelo, cujos objetivos básicos, em suma, eram os seguintes: abordagem integrativa de estratégias reativas e proativas; construção de parcerias de longo prazo; uso de métodos variados de prevenção, intervenção e reação diferentes dos tradicionais; e estímulo à participação da comunidade (TAIT, 2007, p. 7).

No ano de 2007, foi divulgado um primeiro estudo, elaborado por um consultor externo, abrangendo um ano de funcionamento do projeto-piloto de *community prosecution* nas nove regiões antes referidas, e os resultados foram amplamente favoráveis, inclusive com impactos na redução da criminalidade e recomendação para adoção do modelo em nível nacional (GRIGGS, 2007). Apesar disso,

10 Com influência norte-americana.

na atualidade, essa forma de atuação dos *prosecutors* está praticamente em extinção no país sul-africano, e há fortes críticas quanto aos poucos investimentos por parte do NPA em sua execução¹¹.

O fato, porém, é que se trata de uma interessante opção de combate direto à criminalidade, justamente pelo órgão responsável pela sua persecução em juízo. Trata-se de uma nova visão de Ministério Público, inserido na comunidade e participativo na evolução desta, que pode trazer consequências proveitosas à sociedade em um futuro bastante próximo.

4 Conclusões

O Ministério Público da África do Sul, com a Constituição de 1996, evoluiu de um modelo vinculado aos anseios governamentais em uma estrutura social discriminatória e racista, vigente no *apartheid*, para uma instituição de âmbito nacional com atuação imparcial e independente. A nova sociedade exigiu um novo nome para seu representante: National Prosecuting Authority.

O NPA, hierarquizado em diversos níveis de membros, é basicamente o órgão responsável pela persecução penal em juízo, na qualidade de titular da ação penal. Trata-se da função clássica conferida ao Ministério Público no sistema criminal de justiça.

Algumas de suas características, no entanto, conferem-lhe certo destaque internacional: a discricionariedade no exercício de suas atividades – herança inglesa – e a implantação da *community prosecution* – sob influência norte-americana.

A discricionariedade decisória do *prosecutor*, muito comum nos países que adotam o *common law*, é, além de um grande poder, enorme responsabilidade conferida ao membro ministerial. Todavia, talvez seja a única maneira de conferir maior efetividade no exercício das atividades pelo Ministério Público, uma vez que a

11 A título de exemplo: <<http://www.saferspaces.org.za/be-inspired/entry/community-prosecution>>.

atuação em todos os casos que chegam ao seu conhecimento, sem qualquer possibilidade de estabelecimento de prioridades – como no modelo brasileiro –, acaba por burocratizar a sua função e reduzir o alcance social de seu trabalho.

Ademais, essa discricionariedade permitiu que fosse adotado, pelo NPA, o modelo de *community prosecution*, em que o membro ministerial atua integrado à comunidade e decide, em conjunto com esta, as medidas a serem adotadas para a prevenção e repressão à prática de delitos em determinadas localidades. É uma inserção social profunda do *prosecutor*, em atuação proativa para a redução de níveis regionais de criminalidade.

Esses dois atributos do Ministério Público sul-africano – poder discricionário e *community prosecution* – habilitar-se-iam, com certas ressalvas, a ser aproveitados pelo Brasil. Trata-se de visões avançadas de atuação do membro ministerial, seja no aspecto da eficiência, seja no âmbito da participação social, que poderiam servir para que se repensasse o modelo institucional brasileiro, com foco no aprimoramento de sua atividade-fim.

Este artigo, portanto, partindo do direito comparado, objetiva dar impulso a uma nova discussão envolvendo o Ministério Público do Brasil. Não se trata de uma abordagem exauriente – nem é essa a intenção –, mas de uma pequena contribuição para que se tragam visões externas direcionadas à evolução da realidade brasileira.

Referências

BECKER, Peet M. National or super attorney-general: political subjectivity or judicial objectivity? *Consultus*, v. 8, n. 1, p. 27-31, abr. 1995.

CLARK, Nancy L.; WORGER, William H. *South Africa: the rise and fall of apartheid*. 2. ed. New York: Routledge, 2011.

GRIGGS, Richard A. *An evaluation of nine pilot sites to propose a South African model of community prosecution*. 2007. Disponível em: <<http://justiceforum.co.za/CPI-evaluation.asp>>.

KESSEL, Ineke van. *Beyond our wildest dreams: the United Democratic Front and the transformation of South Africa*. Virginia: The University Press of Virginia, 2000.

MATTHEWS, Iole. The National Prosecuting Authority. In: CARTWRIGHT, John; SHEARING, Clifford. *Criminal (in)justice in South Africa: a civil society perspective*. Pretoria: Institute for Security Studies, 2009. p. 98-123.

NATIONAL PROSECUTING AUTHORITY. *Prosecution Policy Manual*. Pretoria, 2013.

REDPATH, Jean. *Failing to prosecute? Assessing the state of the National Prosecuting Authority in South Africa*. Pretoria: Institute for Security Studies, 2012.

SCHÖNTEICH, Martin. *Lawyers for the people: The South African Prosecution Service*. Pretoria: Institute for Security Studies, 2001.

SOUTH AFRICA. *National Prosecuting Authority Act 32*. 1998.

_____. *Public Service Act*. 1994.

_____. *The Attorney General Act*. 1992.

_____. *The Constitution of The Republic of South Africa*. 1996.

TAIT, Sean. *Community prosecution: developing a strategy for community prosecution in South Africa*. Newlands: Open Society Foundation, 2007.

THOMSON, Leonard. *A history of South Africa*. 3. ed. New Haven: Yale University Press, 2001.

UNITED NATIONS. *Guidelines on the role of prosecutors*. 1990. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>>.

WATERS, Timothy. Overview: design and reform of Public Prosecution Services. In: COOPER, B.; WATERS, T. W. (Eds.). *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness: comparative research*. New York: Open Society Institute Sofia, 2008. p. 21-79.