

# Características e atribuições do Ministério Público chileno. Breve estudo analítico e comparativo com o Ministério Público brasileiro

Samuel Arruda

Procurador da República em Fortaleza. Professor associado do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará. Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Público pela UFC. Bacharel em Direito e Engenharia Civil.

**Resumo:** O presente artigo busca apresentar as características do Ministério Público chileno cotejando-as com a formatação constitucional e legal dada ao Ministério Público brasileiro. São discutidas as formas de recrutamento e as prerrogativas do Fiscal Nacional, as atribuições gerais do Ministério Público chileno e as prerrogativas de seus membros em cada patamar da carreira. Em seguida, abordam-se as vedações, os deveres e responsabilidades dos fiscais chilenos. O escopo principal do trabalho é evidenciar as diferenças existentes entre a organização das instituições nos dois países, permitindo uma compreensão do modelo adotado pelo Chile.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Chile. Atribuições. Prerrogativas.

**Abstract:** This article outlines the characteristics of the Chilean Public Prosecutor's Office comparing it with the constitutional and legal framework given to the Brazilian counterpart. It discusses the nature of recruitment and the powers of the Attorney General, the general attributes of the Chilean institution and the powers of its members at each level of authority. The article, then, discusses the prohibitions, duties and responsibilities of the Chilean prosecutors. The main objective of the paper is to show the differences between the legal structure of the institution in the two countries, permitting an understanding of the model adopted by Chile.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Chile. Attributes. Powers.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Referência constitucional: a lei constitucional n. 19.519 de 1997. 2.1 Do fiscal nacional e da sua designação e destituição. 2.2 Atribuições e prerrogativas do Fiscal Nacional. 2.3 Conselho Geral. 3 Atribuições gerais do Ministério Público chileno. 3.1 A direção da investigação criminal pelo Ministério Público no Chile. 3.2 A titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público chileno e suas peculiaridades. 3.3 O papel do Ministério Público chileno na proteção a vítimas e testemunhas. 4 Órgãos de execução: fiscais regionais e fiscais adjuntos. 4.1 Da escolha dos fiscais regionais e dos atributos desse cargo. 4.2 Fiscais adjuntos. 5 Das proibições, deveres e responsabilidades dos fiscais. 6 Dos vencimentos, direitos e vantagens dos membros do Ministério Público chileno. 7 Conclusão.

## 1 Introdução

Até recentemente, o sistema processual penal chileno fundava-se essencialmente em um modelo inquisitivo clássico, no qual as funções de investigação, acusação e julgamento concentravam-se num órgão judicial<sup>1</sup>. Como se pode imaginar, e como foi sendo paulatinamente reconhecido um pouco por todo o mundo, tal sistema pecava, sobretudo, pela parcialidade do magistrado, que acabava por ficar vinculado psicologicamente à investigação e à acusação que promovera<sup>2</sup>. Sob outro ponto de vista, a ausência de um órgão especializado em funções investigativas e persecutórias diminuía a eficiência do sis-

---

1 Para uma breve análise da evolução do sistema processual penal chileno, ver POSTIGO, Leonel González. La oralidad en la etapa recursiva del proceso penal chileno. *Boletín Nexos – CEJA*, Santiago, Diciembre 2014. O autor cita a influência do modelo processual espanhol colonial na estruturação do sistema processual penal inquisitivo no Chile e demonstra que tal modelo foi mantido ao longo de quase todo o século XX e inclusive reforçado nas reformas processuais penais que se fizeram. Apenas em 2005, com o início da vigência das novas regras processuais em Santiago, se pode dizer que o sistema acusatório foi efetivamente implantado em todo o Chile.

2 Na doutrina brasileira, Grinover, Cintra e Dinamarco (2005, p. 59 e 60) fazem dura crítica ao sistema inquisitivo. Dizem que tal sistema mostrou-se “sumamente inconveniente pela constante ausência de imparcialidade do juiz” e que “por contingências históricas, o processo inquisitivo apresenta as seguintes características: é secreto, não-contraditório

tema, uma vez que os magistrados nem sempre possuíam a formação, a vocação e o tempo adequados para o desempenho dessas atribuições simultâneas. À luz de semelhante modelo, não havia sequer espaço para o florescimento e o desenvolvimento de uma instituição como o Ministério Público<sup>3</sup>.

É mister também recordar que no passado recente o Chile esteve submetido a um brutal regime de exceção, dos mais violentos da América Latina, o que tolheu por longos anos a possibilidade de aperfeiçoamento das instituições democráticas, razão acessória para a tardia reforma constitucional que viabilizou a criação do Ministério Público chileno.

Alguns anos após a redemocratização, o país debatia-se com um crônico problema de ineficiência do sistema judicial. A situação parecia especialmente mais grave no âmbito da justiça penal, o que levou o então presidente da República a afirmar que o quadro “impedia o desenvolvimento econômico do país”, reconhecendo que havia se instalado um modelo de “penalização informal”, associado a um alto número de detenções que simplesmente não eram informadas aos juízos e não decorriam de processo judicial<sup>4</sup>. O diagnóstico parece bastante acurado, principalmente quando se sabe que a ineficiência judicial dá causa à formação dos chamados circuitos de derivação: a utilização de outros meios de obtenção da justiça. Na seara penal,

---

e escrito”. Esses autores acabam por afirmar que em um tal sistema sempre faltarão requisitos essenciais ao reconhecimento do devido processo legal.

- 3 Embora no modelo brasileiro o Ministério Público exerça uma série de outras atribuições de grande relevância no plano cível, sobretudo na proteção do patrimônio público e social e na defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, a Constituição Federal brasileira estabelece como função institucional privativa a promoção da ação penal pública. Será esta, sem dúvida, a atribuição mais emblemática do órgão. Daí se conclui que a ausência de atribuição penal esvaziaria de tal forma a instituição que sua essência estaria descaracterizada. É compreensível, portanto, que, em um ambiente de exercício da persecução penal pelo próprio juízo, não haja espaço para o desenvolvimento da instituição do Ministério Público como o conhecemos no Brasil.
- 4 Sobre o assunto, ver *Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile: un estudio comparativo entre el nuevo y el antiguo sistema penal*, División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión – Ministerio Público de Chile e Vera Institute of Justice, Santiago de Chile, 2004, p. 7.

como o exemplo brasileiro contemporâneo parece demonstrar, o quadro leva à proliferação da mera vingança privada, que estimula a espiral de violência e impede a pacificação social.

Urgia, pois, empreender uma corajosa reforma. As dificuldades, como se pode supor, eram imensas e as resistências apreciáveis, uma vez que havia praticamente 100 anos que não se alterava de forma significativa o processo penal chileno.

Deve-se destacar que todas as mudanças foram exaustivamente debatidas com a sociedade e especialmente com os acadêmicos. Embora patrocinadas e estimuladas pelo Governo, as modificações derivaram em larga medida de sugestões discutidas, maturadas e aperfeiçoadas em fóruns representativos de amplos espectros da sociedade.

Nesse contexto, é importante frisar que a criação do Ministério Público chileno está intrinsecamente relacionada à reforma processual penal. Embora à luz do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro essa tão estreita ligação entre o MP e o processo penal aponte para um estágio preliminar no desenvolvimento das atribuições do órgão<sup>5</sup>, não se pode deixar de considerar que a instituição nem sequer existia no ordenamento chileno, o que torna sua própria criação – por emenda constitucional – um marco considerável no desenvolvimento das instituições naquele país.

## **2 Referência constitucional: a lei constitucional n. 19.519 de 1997**

O Ministério Público do Chile foi criado por meio da Lei Constitucional n. 19.519, de 1997, que introduziu o capítulo VII, “Do Ministério Público”, na Carta Magna chilena. Do ponto de vista topológico, verifica-se que o constituinte pretendeu instituir um

---

5 Para uma retrospectiva constitucional do Ministério Público nas Constituições brasileiras e uma análise das funções institucionais do Ministério Público no Brasil, confira SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentário ao art. 127 da Constituição Federal. In: CANOTILHO et al. (Coordenadores científicos) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1519 e seguintes.

organismo autônomo, não ligado diretamente aos demais poderes do Estado. Tanto é assim, que houve uma clara opção de criar um capítulo independente na Constituição, ao lado dos capítulos tradicionais que tratam do “Poder Judicial”, do “Congresso Nacional”, do “Tribunal Constitucional” e do “Governo”.

A própria exposição de motivos do projeto, encaminhada ao Congresso chileno pelo Presidente da República, deixa clara a intenção de estabelecer um órgão “independente em relação aos demais poderes do Estado”<sup>6</sup>. Tal circunstância é enfatizada no corpo do artigo 83 da Constituição, que diz ser o Ministério Público um “órgão autônomo e hierarquizado”. Não se pode, portanto, considerá-lo como um órgão vinculado ou subordinado ao Executivo ou ao Judiciário. Dito isto, é forçoso reconhecer, contudo, que a independência da instituição acaba por ser sensivelmente mitigada pela influência exógena na designação da cúpula do Ministério Público. Tal circunstância é tanto mais grave quanto se observa que o fiscal nacional e os fiscais regionais não são necessariamente membros de carreira da instituição ministerial e detêm o poder de ingerir na atividade processual dos demais membros. Pode-se dizer, inclusive, que o legislador parece haver sido mais zeloso na preservação dessa característica hierárquica do que propriamente na tarefa de assegurar uma plena autonomia da instituição. Maurício Duce destaca que o Ministério Público chileno é uma “organização de caráter piramidal amparada no princípio da obediência hierárquica dos funcionários inferiores com relação a seus superiores”. O mesmo autor ressalta a existência de algumas exceções a tal regra, especialmente nos casos em que as instruções sejam “manifestamente arbitrárias ou atentem contra a lei ou a ética profissional” (DUCE, 2011, p. 134). Tais exceções, contudo, não desnaturam a hierarquização e tornam a instituição chilena marcadamente distinta de sua congênere brasileira.

De toda sorte, o modelo brasileiro, que prestigia a autonomia e a independência do membro em detrimento da hierarquia, sofre

---

6 Ver especialmente o Capítulo III da mensagem do presidente da República. O texto completo pode ser consultado em Miquel (2003, p. 15 e ss.).

também críticas da doutrina nacional. Para Marques Neto (2010, p. 156-157), a “exacerbação da autonomia transforma cada promotor num núcleo de exercício autônomo do poder atribuído à instituição”, conduzindo a uma verdadeira apropriação privada do poder. Ambos os extremos são claramente indesejáveis, havendo que coordenar, no Ministério Público brasileiro, os princípios da independência funcional e da unidade da instituição.

## 2.1 Do fiscal nacional e da sua designação e destituição

O Ministério Público chileno é chefiado por um fiscal nacional designado pelo presidente da República com base em lista quántupla elaborada pela Corte Suprema. Conforme se verifica a seguir, o Chile adotou um modelo bastante heterogêneo de designação do chefe do *Parquet*, já que previu a participação de todos os poderes estatais no processo, embora não tenha contemplado uma fase de consulta aos próprios membros ministeriais de carreira. Tal fato decorre, provavelmente, da necessidade de fundar-se e estabelecer-se um órgão completamente novo, cujos membros foram quase todos selecionados simultaneamente, após a efetiva instalação do Ministério Público, e já depois de designado o primeiro fiscal nacional.

Segundo o artigo 87 da Constituição chilena, o procedimento de escolha tem início com a convocação pela Corte Suprema de um “concurso público de antecedentes” para a escolha do fiscal nacional, abrindo inscrições aos candidatos interessados no preenchimento do cargo. Podem postular a função os cidadãos chilenos, com mais de quarenta anos de idade e que tenham obtido habilitação para advogar há pelo menos dez anos, sendo vedada a participação de parentes do presidente da República, até o quarto grau, ou de membros ativos ou aposentados do Poder Judiciário. Como se vê, não há exigência de que o candidato seja membro efetivo da carreira ministerial<sup>7</sup>.

---

7 A percepção dos fiscais chilenos é de que há uma tendência futura de alterar o dispositivo para exigir que o fiscal nacional seja um membro do Ministério Público de carreira. Presentemente, contudo, inserir tal requisito na Constituição seria difícilimo,

A lista quántupla será formada por votação única de todos os integrantes da Corte Suprema, que poderão escolher três candidatos. Integrarão a lista os candidatos que obtiverem a maioria absoluta dos votos. Em caso de empate, realizar-se-á sorteio para definir o(s) último(s) integrantes do rol. Após a formação da lista, esta é encaminhada ao presidente da República, que deve submeter o nome de um de seus integrantes à aprovação do Senado. O fiscal nacional precisa ser chancelado por dois terços dos senadores chilenos, reunidos em sessão especial para apreciação do nome apontado pelo presidente da República. Segundo entendemos, o quárum qualificado para aprovação da escolha do fiscal nacional é bastante salutar. Com isso, exige-se do presidente da República redobrada cautela na escolha e evita-se a excessiva partidarização do processo. De fato, um nome com ligações demasiadamente próximas a um ou outro grupo político dificilmente obterá aprovação de tão elevado número de integrantes do Senado. Em caso de recusa do nome indicado pelo presidente da República, a Corte Suprema deve escolher mais um integrante para completar a lista quántupla, que será novamente submetida ao presidente, repetindo-se o processo até que um dos escolhidos seja aprovado.

Característica interessante do sistema chileno é o elevado grau de participação do Poder Judiciário na escolha do fiscal nacional e dos fiscais regionais. Tal fato, inusitado à luz do sistema brasileiro, parece constituir um resquício do modelo inquisitório, mitigando de certa forma a separação entre as funções de acusação e julgamento, dada a grande ingerência do Poder Judiciário na designação da cúpula do Ministério Público. Daí decorre a relevância da regra que impede a candidatura de magistrados judiciais – da ativa ou aposentados – ao cargo de fiscal nacional. O mecanismo de nomeação do fiscal nacional é criticado por Duce (2011, p. 145-146), que vê uma “tutoria” da Suprema Corte sobre o Ministério Público em contrapartida a um escasso papel do Executivo na nomeação do fiscal nacional. Além disso, e agora analisando os aspectos práticos do procedimento de escolha, o autor constata que nos dois procedimentos de escolha de

---

especialmente em face da pouca experiência institucional e da baixa idade média dos membros do Ministério Público chileno, todos eles nomeados recentemente.

fiscal nacional, em 1999 e, em menor medida, em 2007, foram observadas dificuldades que demonstram a fragilidade do sistema.

O fiscal nacional será designado para o exercício de um mandato de oito anos, vedada a recondução. O prazo nos parece excessivamente largo, mas tem a virtude de separar completamente o designado da pessoa ou do Governo que o nomeou<sup>8</sup>. No curso de seu mandato, o fiscal nacional só poderá ser destituído do cargo por decisão da Corte Suprema, nas hipóteses de incapacidade, mau comportamento ou negligência manifesta no exercício de suas funções. O requerimento de destituição, que deverá conter uma exposição clara do fato imputado, apenas pode vir a ser efetuado pelo presidente da República, pela Câmara dos Deputados ou por dez dos membros da Corte Suprema. O Tribunal deverá conhecer do pedido em sessão especialmente designada para esta finalidade, e a destituição deverá ser determinada pela maioria absoluta dos membros da Corte, assegurado o exercício do direito de defesa. Como se vê, e ao contrário do que ocorre no sistema brasileiro, a destituição do chefe do Ministério Público é tomada sob forma bem mais técnico-jurídica do que propriamente política, como parece ser o modelo de destituição do procurador-geral adotado na Constituição brasileira<sup>9-10</sup>.

## 2.2 Atribuições e prerrogativas do fiscal nacional

De acordo com a Lei Orgânica do Ministério Público Chileno (Lei n. 19.640/1999), o fiscal nacional concentra um amplo espectro

---

8 A Constituição Chilena previa originalmente um mandato de dez anos, que foi reduzido para oito a partir da Lei Constitucional n. 20.050, de agosto de 2005, e que passou a valer para a nomeação do próximo fiscal nacional.

9 É interessante notar que, no Chile, o requerimento de destituição pode ser efetuado por membros da própria Corte Suprema. Nesse caso estamos diante de um procedimento com nuance inquisitivo: os membros da Corte efetuam o requerimento e ao final o julgam.

10 Sobre a destituição do procurador-geral da República no sistema brasileiro, confira Garcia, Emerson, *Ministério Público organização, atribuições e regime jurídico*. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 157-158.



de poderes e atribuições de ordem administrativa. Assim, compete-lhe, por exemplo, “administrar os recursos assinalados ao Ministério Público”, “controlar o funcionamento administrativo das *fiscalías*”, fixar políticas de investimento e de desenvolvimento institucional e determinar a forma de funcionamento das unidades ministeriais. Tais responsabilidades nos parecem inerentes ao exercício do cargo de chefe da instituição e correspondem, de certa forma, às atribuições conferidas aos chefes do Ministério Público brasileiro.

Há, contudo, prerrogativas que se relacionam ao exercício da atividade-fim do Órgão Ministerial e que nos parecem limitar de certa maneira a independência dos membros. Segundo o artigo 17, *a*, da Lei Orgânica, o fiscal nacional pode ditar “instruções gerais” que estime necessárias ao “adequado cumprimento” das tarefas de condução da investigação e do exercício da ação penal. Assim, em tese, o fiscal nacional pode determinar sejam adotados procedimentos investigatórios padronizados em determinados casos, bem como poderá estabelecer entendimentos jurídicos vinculantes no que diz respeito, por exemplo, à tipificação de determinadas condutas. É vedado ao fiscal nacional dar ordens diretas e específicas a um fiscal determinado, mas nada obsta que sejam fixadas algumas determinações genéricas aplicáveis a casos semelhantes. Essa previsão normativa tem o propósito de velar por uma atuação mais isonômica e uniforme do Ministério Público, diminuindo a possibilidade de ações díspares em situações de fato assemelhadas, mesmo que tal se faça à custa da autonomia do promotor natural<sup>11</sup>.

A lei previu ainda uma possibilidade de avocação, pelo fiscal nacional, das ações penais e procedimentos a cargo dos membros, como forma de preservar a “independência e a autonomia” do Ministério Público. O artigo 18 da Lei Orgânica, que fundamenta essa medida, diz que o fiscal nacional poderá, excepcionalmente, assumir a “direção da investigação e o exercício da ação penal pública” sempre que a posição ou cargo ocupado pelo investigado ou pela vítima tornarem

---

11 As instruções gerais do fiscal nacional poderiam ser analogicamente compreendidas como uma “súmula vinculante ministerial”.

a medida necessária para garantir que essas “tarefas se cumprirão com absoluta independência e autonomia”. A medida, assim, poderia ser vista sob um prisma positivo, se a aceitarmos como meio adequado a defender os membros de pressões exógenas ou impedir atuações politicamente motivadas. Contudo, nada garante que a atuação do fiscal nacional preservará melhor a autonomia da instituição. Ao contrário, quer nos parecer que o fiscal nacional se sujeita igualmente – ou ainda em maior grau – a tais pressões, à vista da proximidade do meio político, e pode também, em tese, agir com motivações espúrias ou politicamente orientadas. A avocação, portanto, não deixa de ser uma medida violenta e desproporcional que em nada contribui para garantir a imparcialidade do órgão. É conveniente acrescer que as atuações descabidas dos membros sujeitam-se, como é óbvio, à correição e às regras de disciplina, o que permitiria punir o fiscal cuja conduta se mostrasse indigna, sem comprometer de forma tão flagrante a autonomia dos membros.

Não bastasse isso, a lei conferiu, ainda, ao fiscal nacional, a prerrogativa de designar *em caráter excepcional* um fiscal regional determinado, sem atenção às regras ordinárias de atribuição e distribuição dos feitos, para atuar em um caso concreto, seja dirigindo uma investigação, seja promovendo uma ação penal pública. Tal previsão, a nosso juízo, fere de morte o princípio do Promotor Natural e chancela a existência de um verdadeiro “Promotor de Exceção”. Ainda mais quando se considera que a medida poderá ser tomada sempre que “a gravidade dos fatos delitivos ou a complexidade da investigação” o justificarem. Como se vê, a lei deu ao fiscal nacional uma muito ampla discricionariedade, permitindo-lhe não só avocar processos como retirá-los do promotor natural e repassá-los a fiscal certo e determinado, em desatenção à regra da impessoalidade. Ressalte-se ainda que ao fiscal nacional cabe também nomear os fiscais regionais, com base em lista tríplice. Como se verá em outro tópico, tal atribuição lhe garante uma larga influência sobre os únicos órgãos de execução da instituição ministerial.

Todas essas prerrogativas permitem constatar que há uma hipertrofia dos poderes do fiscal nacional chileno, em detrimento das garantias que deveriam ser asseguradas diretamente aos membros.

## 2.3 Conselho Geral

Embora a Constituição do Chile não tenha feito referência ao Conselho Geral, o legislador entendeu conveniente estabelecer um colegiado de assessoria e colaboração ao fiscal nacional. Integram-no, além do chefe do *Parquet* chileno, todos os fiscais regionais.

Como vimos acima, o fiscal nacional concentra variados e amplos poderes de gestão e mesmo de ingerência na atividade-fim do Ministério Público. Teria sido, portanto, bastante conveniente que tais poderes fossem mitigados por meio da criação de um órgão colegiado, representativo dos demais fiscais, que dividisse com o fiscal nacional uma parcela dessas atribuições. No modelo brasileiro, embora os procuradores-gerais detenham prerrogativas e atribuições bastante amplas, muitas decisões relevantes são tomadas pelos Conselhos Superiores do Ministério Público, órgãos chamados a manifestar-se, por exemplo, acerca de promoções e punições disciplinares dos membros.

Quando da discussão da Lei Orgânica do Ministério Público chileno, havia quem pretendesse que o Conselho Geral se convertesse em um *contrapeso* às largas faculdades já cometidas ao fiscal nacional (MIQUEL, 2003, p. 315). Não foi, contudo, esse o modelo que findou por prevalecer, já que o colegiado acabou por ter apenas funções opinativas. Compete-lhe, basicamente, opinar a respeito dos critérios de atuação do Ministério Público, ouvir opiniões relativas ao funcionamento do Ministério Público e assessorar o fiscal nacional em outras matérias, quando por este solicitado. Como se vê, o Conselho Geral funciona como mero órgão consultivo, não tendo suas decisões ou pronunciamentos um caráter vinculante.

## 3 Atribuições gerais do Ministério Público chileno

Segundo o artigo 83 da Constituição do Chile, o Ministério Público tem três atribuições precípua: a direção *exclusiva* da investigação dos fatos delituosos, o exercício da ação penal pública e a proteção de vítimas e testemunhas. No mesmo artigo, o constituinte entendeu por bem vedar de forma expressa ao órgão o desempe-

nho de qualquer função jurisdicional<sup>12</sup>. Como se vê, o Ministério Público chileno é uma instituição voltada de maneira quase exclusiva ao exercício de misteres criminais e neles focada. Quando se compara um tal dispositivo com as normas constitucionais e legais que estabelecem as funções e poderes do Ministério Público no Brasil, vê-se que o constituinte chileno foi bastante tímido, tolhendo um sem-número de possíveis atribuições cíveis, na defesa de direitos difusos e coletivos, notadamente na área do meio ambiente e do patrimônio público.

É bom ter em mente, contudo, que o modelo chileno reproduz a experiência de outros países latino-americanos e europeus, e mesmo dos Estados Unidos, cujas legislações igualmente concentram as atribuições do Ministério Público na esfera criminal. Feita essa importante ressalva quanto à ausência de atribuições de tutela coletiva, é relevante reconhecer que no âmbito criminal à instituição foram concedidos poderes bastante amplos.

### **3.1 A direção da investigação criminal pelo Ministério Público no Chile**

Como a própria Constituição chilena esclareceu de forma cristalina, ao MP compete a direção – e a direção exclusiva – da investigação dos fatos criminosos. A discussão análoga travada no Brasil nem mesmo poderia se colocar à luz do sistema chileno, o que constitui considerável avanço institucional.

Visando demarcar claramente os poderes ministeriais num modelo processual ainda em gestação, o constituinte entendeu relevante estabelecer também que “o Ministério Público poderá emitir ordens diretas às Forças de Ordem e Segurança (Polícias) durante a investigação”. Naturalmente, excepcionam-se, de uma maneira geral, as ordens que podem restringir direitos fundamentais do investigado

---

<sup>12</sup> É uma tentativa explícita de exorcizar de vez o passado inquisitório. No Brasil fizemos o mesmo, no art. 129, IX, da CF, ao romper com nossa tradição de associar o Ministério Público aos órgãos de defesa judicial e consultoria do Estado.

ou de terceiras pessoas. Para esses casos exige-se expressa autorização judicial, por meio dos denominados *juizados de garantia*.

Antevendo a possibilidade de recalcitrância das autoridades policiais, o próprio constituinte fez incluir na Carta chilena que a autoridade requerida deverá cumprir as ordens ministeriais sem fazer questionamentos quanto a seu fundamento, oportunidade, justiça ou legalidade, limitando-se a solicitar a exibição de ordem judicial prévia, se esta se mostrar necessária.

Na doutrina chilena, os processualistas louvaram a concentração dos poderes de direção da investigação na instituição ministerial e explicam que um semelhante modelo tem como objetivo “estabelecer uma persecução penal coerente e não dispersa, como seria a que dependesse de várias autoridades; lograr uma supervisão e um controle adequado da investigação criminal; e alcançar uma unidade para enfrentar a complexidade e a especialização do delito” (MEDINA; MORALES; DORN, 2005, p. 225). Tais conclusões, de lógica irrefutável, têm validade em qualquer ordenamento. Com efeito, é a investigação que fornecerá a prova utilizada na ação penal. Assim, evidentemente, o titular dessa ação não pode estar alheio à antecedente produção da prova<sup>13</sup>.

Dito isso, é importante também esclarecer que a assunção definitiva e exclusiva dessas prerrogativas investigatórias impõe pesadíssimas responsabilidades. Ao analisar o modelo chileno utilizando-se a lente da realidade e da estrutura do Ministério Público brasileiro, pode-se logo verificar que a recepção plena da atribuição investigatória – mesmo que limitada à *direção* da investigação como se faz no Chile

---

13 Ademais, é natural que um órgão voltado exclusivamente à investigação – como o é a polícia judiciária – possua uma ideia menos completa do que efetivamente constituirá evidência necessária ao bom andamento da ação penal. Haverá aí também uma diversidade de objetivos e propósitos: os órgãos exclusivos de investigação estão sempre mais preocupados em bem esclarecer o fato criminoso, apresentando suas descobertas à sociedade. O objetivo maior das polícias acaba por ser apenas o de desvendar o crime. Contudo, a conclusão das investigações, com a decretação de medidas de cautela provisórias, não constituem fins em si mesmas; o que deve interessar à sociedade é a conclusão eficiente da investigação *associada* a uma justa aplicação da lei penal.

– é tarefa que exigiria profunda reformulação da instituição brasileira, mormente no que diz respeito aos aspectos operacionais. Aliás, segundo se pode perceber da análise da realidade chilena, a necessidade de estabelecer uma instituição nova e com responsabilidades criminais muito amplas – o que requeria uma estrutura inicial bastante bem desenvolvida – pode estar na gênese da motivação para uma limitação da atuação do MP ao campo criminal. De fato, são tão elevadas e exigentes as atribuições do órgão na esfera penal, que lhe repassar outras funções cíveis seria tarefa a demandar o estabelecimento de uma instituição com dimensões superlativas e hipertrofiadas.

Convém lembrar, inicialmente, que os fatos delituosos – em especial aqueles ligados à criminalidade violenta – ocorrem principalmente à noite ou em finais de semana, o que exige/exigiria um trabalho exaustivo dos membros ministeriais no acompanhamento dessas ocorrências no momento em que esses fatos se produzem ou se tornam do conhecimento da Polícia. Esta última instituição, tradicionalmente, já está dotada dos meios e do pessoal necessários ao funcionamento em regime de plantão, à noite, nos finais de semana e feriados. No caso do Ministério Público chileno, os membros se desdobram para atender as necessidades de acompanhamento das ocorrências em tempo real. Para tanto, instituiu-se em Santiago um muito eficiente sistema de comunicações telefônicas entre a Polícia e o Ministério Público. Cada uma das *fiscalías* de Santiago possui um *call center* que funciona ininterruptamente e que atende a todo o momento as chamadas dos policiais. É bom esclarecer que a própria prisão em flagrante dos investigados depende em um primeiro momento da chancela ministerial, sendo que o Código de Processo Penal chileno fixa um prazo de doze horas para comunicação da detenção ao Ministério Público. Em virtude disso, os policiais se veem compelidos, constantemente e em tempo real, a consultar o Ministério Público sobre a legalidade de uma detenção e sobre a conveniência da adoção de providências investigatórias iniciais. O que torna efetivamente urgente o intercâmbio de informações entre a polícia e o Ministério Público é o exíguo prazo de duração das detenções em flagrante no Chile. Como regra, o detido deve ser apresentado em juízo até vinte e quatro horas depois

da prisão para comparecer a uma audiência de controle da detenção. Tal prazo pode ser renovado por uma única vez, em circunstâncias excepcionalíssimas. A regra é a de que não podendo apresentá-lo em tempo hábil, a prisão se torne ilegal e seja imediatamente relaxada. A jurisprudência chilena evoluiu muito rapidamente para uma posição de intolerância absoluta ao descumprimento desse prazo, o que nos parece louvável. Isso fez com que o Poder Judiciário também acabasse por ter de se adaptar a uma realidade de atuação constante e fora dos horários regulares de funcionamento do serviço público. Entretanto, o fato é que, em menos de vinte e quatro horas, o membro ministerial tem de estar preparado para apresentar o flagranteado em juízo, requerendo a continuidade da detenção ou a adoção de uma medida cautelar alternativa. Entendendo descabida ou desnecessária a manutenção da prisão, basta ao fiscal que determine a imediata colocação do flagranteado em liberdade.

Evidentemente, as funções de *direção* da investigação não implicam na assunção pelo Ministério Público de todas as atividades investigatórias. É óbvio que os policiais devem ter – e têm – inclusive maior qualificação técnica para a realização de determinados atos investigatórios. O que o Ministério Público chileno detém é uma prerrogativa de dirigir e orientar a investigação. Isso não implica também em subordinação administrativa da Polícia ao MP. Os policiais continuam submetidos a uma cadeia hierárquica, mas sujeitam-se às determinações dos fiscais no que diz respeito aos rumos da investigação. Em um certo sentido, a realidade chilena deveria assemelhar-se a algumas nuances do sistema brasileiro, já que em tese o Ministério Público brasileiro requisita diligências à autoridade policial e pode estabelecer os meios de prova que pretende ver produzidos. A diferença – e substancial diferença – é que no modelo chileno a atuação é absolutamente concertada. A competição transformou-se em efetiva cooperação, a benefício da investigação e do processo. Os fiscais valem-se da experiência e do conhecimento dos policiais, mas desempenham também atividades ditas investigatórias de forma direta: a oitiva de uma testemunha importante, a requisição de um documento etc. Tudo a depender das necessidades da investigação e em prol de sua eficiência.

### 3.2 A titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público chileno e suas peculiaridades

À semelhança do que ocorre no Brasil, no Chile a ação penal é em regra de titularidade exclusiva do Ministério Público. Há, contudo, especificidades que caracterizam o sistema chileno e o diferenciam sobremaneira do brasileiro. Existe na legislação daquele país (artigo 167 do Código de Processo Penal) a possibilidade de o próprio Ministério Público determinar o “arquivamento provisório” de um procedimento criminal, sempre que não houver suficientes informações que permitam dar início a uma investigação viável. Ao analisar as estatísticas de uma *fiscalía* em Santiago, verifica-se que a imensa maioria dos procedimentos criminais iniciados é arquivada em poucos dias sob esse fundamento<sup>14</sup>. Um estudo apressado das estatísticas poderia indicar uma baixa eficiência da atividade persecutória do Ministério Público chileno, uma vez que quase a metade dos procedimentos é sumariamente arquivada. A conclusão mais correta, contudo, é a de que este dispositivo garante um melhor controle das ocorrências penalmente relevantes e dá ao *Parquet* o poder de selecionar os casos em que se devem concentrar os esforços investigatórios, otimizando, portanto, as ações dos órgãos persecutórios.

De fato, como responsável maior pelas investigações criminais, o Ministério Público chileno é comunicado – praticamente em tempo real – de *todas* as ocorrências que podem ter reflexo jurídico-penal. Assim, se uma pessoa tem o telefone celular furtado no metrô de Santiago e só se apercebe do fato minutos depois, havendo comunicação à Polícia, esta informação é imediatamente repassada à *fiscalía* competente. Uma tal ocorrência, ausentes outros indicativos que possam levar à autoria da infração, será dificilmente solucionada, mesmo que sejam envidados os maiores esforços na investigação. Assim, o promotor chileno, embora reconheça a ocorrência de fato em tese criminoso,

---

<sup>14</sup> Para que se tenha alguma ideia das estatísticas, no primeiro semestre de 2006, cerca de 63,1% dos procedimentos criminais no país foram encerrados no âmbito do próprio Ministério Público, sendo que em 47,6% dos casos se aplicou a regra do arquivamento provisório. Os dados estão contidos no *Boletín Estadístico Primer Semestre 2006 Ministerio Público*.



arquiva o procedimento instaurado ao argumento de que o esforço investigatório a ser despendido é desproporcional ao resultado que se presume possa ser alcançado. Note-se que aqui não se tem propriamente uma restrição ao princípio da obrigatoriedade da ação penal, mas sim o reconhecimento antecipado da inutilidade da investigação.

Traçando um paralelo com o modelo brasileiro, o fato criminoso que chega ao conhecimento da autoridade policial – geralmente por meio da lavratura de um boletim de ocorrência – muitas vezes nem sequer é comunicado ao Ministério Público e acaba por não ser controlado, seja pelo Judiciário ou pelo próprio *Parquet*. A verdade é que no Brasil a Polícia acaba por ser senhora soberana e incontrolada do que convém, interessa ou é possível ser apurado. Se o inquérito policial não for aberto, não se tem sequer conhecimento do cometimento da infração e nem meios para cobrar ou aferir a atuação policial. Mormente no âmbito da Polícia Civil, o descompasso entre o número de boletins de ocorrência registrados com relato de infração e o número de inquéritos policiais efetivamente instaurados é enorme<sup>15</sup>. Pode-se dizer, portanto, que informalmente já efetuamos no Brasil a mesma filtragem que o MP chileno realiza. A diferença é que o fazemos de forma desregulamentada e descontrolada, tudo no âmbito da instituição policial. Tal praxe, embora não possa ser simplesmente rechaçada, comporta regulação. De toda forma, a visão tradicional de que a conclusão da investigação se sujeita a referendo judicial é apenas parcialmente verdadeira, já que a regra tem aplicação limitada aos casos em que se instaurou inquérito policial.

---

<sup>15</sup> Muito embora, em termos formais e legais, a autoridade policial esteja compelida a instaurar inquérito policial sempre que tiver ciência da ocorrência de um crime (art. 5º, § 3º do CPP). Na doutrina, Mirabete (2005, p. 90) esclarece que “tendo o conhecimento da existência de um crime que se apura mediante ação penal pública por qualquer das formas mencionadas, a autoridade policial tem o dever de instaurar [o inquérito]”. Diz o art. 5º que, nessa hipótese, o inquérito policial *será instaurado pela autoridade*. Infelizmente, não há estatísticas confiáveis com relação ao número de boletins de ocorrência registrados nas delegacias, mas a experiência de qualquer membro do Ministério Público Estadual ou delegado de Polícia Civil pode confirmar a enorme disparidade entre os inquéritos instaurados e os crimes comunicados, mormente nas infrações de caráter patrimonial.

O modelo chileno, neste ponto, parece-nos incomparavelmente mais vantajoso do que o brasileiro. Em primeiro lugar, deve ser realçada a transparência que caracteriza o instituto do arquivamento provisório. A decisão de não prosseguir na investigação não se toma de forma arbitrária ou à sorrelfa; o que se faz é uma análise de viabilidade à luz das características da infração e das capacidades dos órgãos investigadores, tudo de forma clara e fundamentada. Entretanto, além disso, o arquivamento é sempre comunicado à vítima ou a seus representantes legais, que detêm a prerrogativa de recorrer às instâncias superiores do Ministério Público em caso de inconformidade. Cabe-lhes, também, requerer a reabertura do procedimento, se houver motivação para tanto.

Naturalmente, esse modelo concentra poderes consideráveis nas mãos dos representantes ministeriais e do Ministério Público enquanto instituição, uma vez que a decisão sobre o arquivamento não passa pelo crivo de qualquer autoridade judicial. Daí a necessidade da previsão de um recurso hierárquico às instâncias superiores do *Parquet* e a justificativa para a exigência de uma homologação do fiscal regional às decisões de arquivamento provisório. Se tais regras limitam a autonomia do membro ministerial, a decisão, por sua gravidade e seu caráter definitivo, não poderia ficar alheia a um controle da autoridade hierárquica superior.

### 3.3 O papel do Ministério Público chileno na proteção a vítimas e testemunhas

O constituinte chileno teve a louvável preocupação de atribuir ao Ministério Público um relevante papel de protetor das vítimas e testemunhas dos delitos. A só menção à figura da vítima no texto constitucional já sinaliza uma intenção de humanizar o processo penal, resguardando a posição do ofendido. Afinal, é este quem efetivamente sofre de forma direta as consequências do evento criminoso. Amiúde, tais consequências são ignoradas quando não desprezadas pelos profissionais ligados ao Ministério Público e à Polícia. O crime é muitas vezes também uma tragédia pessoal: destrói vidas, corrói patrimônio,

rouba a saúde, a honra e o bom nome. A busca da punição dos responsáveis não pode se dar de forma dissociada da preservação dos direitos, interesses e, sobretudo, da dignidade da vítima.

O que se procura evitar é principalmente que a vítima seja vista como mero objeto do processo, fonte generosa de informações – uma vez que, com frequência, é testemunha ocular do crime – ou pessoa que pode *auxiliar* na obtenção da condenação, o que é, para alguns membros do Ministério Público, reconheça-se, o fim último do processo. A pretensão do sistema chileno é ver a proteção dos interesses da vítima como uma das finalidades da própria atuação ministerial. E isso, na prática, passa por medidas simples, como exigir da Polícia – que trava um primeiro contato com as vítimas – respeito à sua posição, seu sofrimento e suas necessidades<sup>16</sup>. Evita-se, assim, a chamada *dupla vitimização*: as humilhações e sofrimentos pelos quais passam as vítimas em delegacias, fóruns e tribunais se sobrepõem aos traumas do evento delituoso.

Seguindo a linha traçada pelo constituinte, o legislador erigiu a proteção à vítima pelo Ministério Público à categoria de *princípio básico* do processo penal chileno (artigo 6º do CPP) e considerou o ofendido como sujeito processual<sup>17</sup>. A par dessas disposições mais gerais, o Código de Processo Penal reservou toda uma seção à conceituação de *vítima* para efeitos processuais e à enunciação de seus direitos.

No âmbito do Ministério Público e visando nortear o cumprimento dessa obrigação do *Parquet*, o fiscal nacional expediu o *Instructivo General n. 11*, por meio do qual detalha o comportamento a ser seguido pelos diversos fiscais regionais e fiscais adjuntos na defesa e proteção das vítimas. Do ponto de vista da organização institucional, foram estabelecidas diversas Unidades Regionais de Atenção às Vítimas e Testemunhas, as quais funcionam vinculadas a cada *fiscalía* regional.

---

16 Nesse aspecto, o Código de Processo Penal chileno exige que a polícia outorgue à vítima um tratamento condizente com sua situação “procurando facilitar ao máximo sua participação nos trâmites em que deva intervir” (artigo 6º do CPP).

17 O CPP chileno não se refere apenas à vítima enquanto querelante. Reconhece-a como sujeito autônomo, independentemente de figurar no polo ativo da ação penal. Há, pois, distinta regulação das figuras da vítima e do querelante.

A atuação dos membros ministeriais em relação às vítimas dos delitos divide-se em duas vertentes principais: ações de atenção e orientação e ações de proteção à vítima. No primeiro caso, as intervenções do Ministério Público passam pela informação acerca dos direitos da vítima, mormente no que concerne à reparação dos danos e à participação no processo. Mas incluem, também, a necessidade de ouvir a opinião da vítima e comunicá-la de decisões, como o arquivamento do procedimento ou a aplicação de algum benefício processual. Como já dissemos acima, há no ordenamento chileno a previsão da interposição de recurso pela vítima, quando inconformada com essas decisões. No que concerne às medidas de defesa, o ordenamento chileno possibilita ao Ministério Público a adoção direta – sem a necessidade de intervenção judicial – de diversas providências, como a colocação da vítima sob proteção policial, a transferência da vítima a uma casa de acolhimento provisório, o estabelecimento de uma linha de contato telefônico prioritário entre a vítima e a polícia, a realização de rondas policiais periódicas no local de residência da vítima, entre muitas outras. O Ministério Público poderá também, nesses casos com autorização judicial, impor a aplicação de medidas cautelares pessoais em defesa da vítima, que vão desde a colocação do réu em prisão preventiva até a fixação de uma proibição de aproximar-se da vítima ou comunicar-se com ela de qualquer forma.

#### **4 Órgãos de execução: fiscais regionais e fiscais adjuntos**

As atribuições do Ministério Público chileno são exercidas pelos diversos fiscais regionais, na forma da divisão administrativa prevista na legislação. O país divide-se em 16 *fiscalías* regionais, sendo uma para cada região administrativa e quatro especialmente para a região metropolitana de Santiago. As *fiscalías* regionais são subdivididas (em regra por um critério territorial) em *fiscalías* locais, que assim correspondem a parte do território de uma *fiscalía* regional, sendo dirigidas por fiscais adjuntos.

De acordo com a Lei Orgânica do Ministério Público, é o fiscal regional quem exerce as atribuições e prerrogativas do órgão. Segundo

a lei chilena, essas atribuições podem ser exercidas diretamente pelo fiscal regional, ou, indiretamente, por meio dos fiscais adjuntos. Vale dizer, assim, que a atribuição natural para todos os casos em investigação e processos em trâmite no âmbito do território de uma *fiscalía* regional concentra-se no fiscal regional. Evidentemente, na prática, há uma descentralização da atuação, sendo os fiscais adjuntos – os verdadeiros membros de carreira do Ministério Público – os que representam o órgão perante os juízos e tribunais. Nada obsta, contudo, que o fiscal regional assumira diretamente a condução de uma investigação ou o exercício da titularidade de uma ação penal.

Tal regra cria enorme barreira hierárquica: a autonomia dos fiscais adjuntos é claramente limitada, uma vez que só agem por delegação do fiscal regional respectivo. O estabelecimento dessa rígida hierarquia nos parece ainda mais inadequado quando se observa a forma de designação e investidura dos fiscais regionais, o que faremos a seguir.

#### 4.1 Da escolha dos fiscais regionais e dos atributos desse cargo

Como vimos acima, os fiscais regionais detêm a mais expressiva parcela de atribuições no âmbito do Ministério Público chileno. E aqui mais uma vez é forçoso constatar que esse largo feixe de prerrogativas não estará necessariamente concentrado nas mãos de um membro ministerial de carreira. Com efeito, o cargo de fiscal regional é de provimento transitório, sendo exercido por mandato de 8 anos, a exemplo do que ocorre com o fiscal nacional. Também nessa hipótese não se exige que a pessoa designada para tão importante cargo seja membro titular e efetivo do Ministério Público, podendo ser nomeado aquele que preencher os requisitos elencados no artigo 31 da Lei Orgânica. São eles: estar no gozo dos direitos políticos; ter, há mais de 5 anos, habilitação como advogado; idade mínima de 30 anos; e não incorrer em qualquer das hipóteses gerais de incompatibilidade ao cargo previstas na lei.

Os fiscais regionais são escolhidos pelo fiscal nacional, com base em lista tríplice formada pela Corte de Apelações das respectivas regiões. Assim, havendo vaga a preencher, a Corte abrirá o que a lei chilena

denomina *concurso público de antecedentes*, no qual podem inscrever-se as pessoas que preencham os requisitos legais para o exercício do cargo. Analisando os *antecedentes* e o currículo dos candidatos, a Corte elaborará a lista, considerando-se nela incluídos os três candidatos que alcançarem o maior número de votos dos juízes, desde que tenham obtido, no mínimo, o correspondente à maioria absoluta dos membros desse tribunal. Cada membro da Corte pode votar em até dois candidatos.

Formada a lista, as Cortes a remetem ao fiscal nacional, que, nos trinta dias subsequentes, nomeará o fiscal regional para mandato de 8 anos, vedada a recondução. O fiscal regional deverá deixar o cargo, independentemente do término do mandato, ao completar a idade de 75 anos. No curso de seu mandato, os fiscais regionais só poderão ser destituídos pela Corte Suprema, seguindo-se o mesmo procedimento adotado no caso de destituição do fiscal nacional. Idênticas também serão as hipóteses que justificam a destituição. A única diferenciação procedimental digna de nota diz respeito aos legitimados para o requerimento de destituição: no caso dos fiscais regionais, podem requerê-la o presidente da República, a Câmara dos Deputados, dez membros da Corte Suprema e o fiscal nacional.

Na prática, em muitos casos, os fiscais regionais têm sido escolhidos entre os fiscais adjuntos que atuam na região respectiva, mas há diversos fiscais regionais sem vínculo definitivo com a instituição ministerial.

Uma análise do procedimento adotado pelo legislador chileno para designação dos fiscais regionais permite que se chegue a algumas conclusões. Em primeiro lugar, constata-se mais uma vez a forte ingerência que o Poder Judiciário conserva na escolha dos mais importantes cargos do Ministério Público. Entretanto, além disso, não se pode deixar de considerar que o fiscal nacional, a par dos já vastíssimos poderes avocatórios e decisórios de que dispõe, concentra a valiosa atribuição de escolher os chefes de todas as *fiscalías* regionais, os quais detêm, por sua vez, larga influência sobre os fiscais adjuntos.

Aos fiscais regionais correspondem os poderes estipulados no artigo 32 da Lei n. 19.640/1999, entre os quais se cita: conhecer de reclamações contra os fiscais adjuntos lotados na região respectiva,

propor a localização e a lotação das diversas *fiscalías* locais e supervisionar e controlar as atividades administrativas da *fiscalía*. Para além desses, cumpre reiterar que os fiscais regionais detêm a prerrogativa de chamar para si um qualquer caso determinado, podendo não só investigá-lo ou processá-lo diretamente, mas também repassá-lo a fiscal de sua escolha.

Convém esclarecer, finalmente, que os cargos no Ministério Público chileno não acompanham o modelo judicial. Como se sabe, no Brasil, o MP mantém uma estrutura em tudo similar à do Judiciário. Os membros do Ministério Público distribuem-se pelas diversas instâncias judiciais, considerando-se como o cargo inicial da carreira o de membro que atua junto ao juízo de primeiro grau, e cargos subsequentes os de atuação no segundo grau de jurisdição e nos tribunais superiores. Um tal modelo reflete melhor as peculiaridades, necessidades e a própria lógica do sistema judicial. Vistas as coisas sob a óptica das funções e prerrogativas do Ministério Público, muitas vezes a atribuição principal e mais importante do *Parquet* dá-se mesmo em primeira instância, no momento em que se realiza a investigação e se prepara o ajuizamento de uma ação. Portanto, os membros do MP que atuam nos tribunais por vezes passam a exercer atribuições mais tímidas do que a dos procuradores e promotores que se situam nos primeiros degraus da carreira.

Assim, no Brasil, o procurador regional (da República) nada mais é do que o procurador que atua exclusivamente perante um Tribunal Regional Federal. No modelo chileno, por sua vez, o fiscal regional persiste sendo um membro ministerial que atua na primeira instância – diretamente ou por meio dos fiscais adjuntos que o coadjuvam. É bom frisar também que no sistema processual chileno a atuação no campo recursal é ainda mais tímida, visto que as decisões dos tribunais de juízo oral (órgão colegiado que profere a maior parte das decisões criminais de primeira instância) não podem ser impugnadas em recurso ordinário, mas apenas em recurso de nulidade. Assim, a esmagadora maioria das decisões se torna definitiva já em primeira instância. Portanto, se houvesse uma hierarquização acompanhando os órgãos judiciais, os membros do Ministério Público com atuação

nas instâncias judiciais superiores teriam atribuições excessivamente mais limitadas do que os fiscais de primeira instância.

## 4.2 Fiscais adjuntos

Os fiscais adjuntos no ordenamento chileno correspondem aos membros ministeriais efetivos, de carreira, com atuação na primeira instância de julgamento. Seu âmbito de atuação são as *fiscalías* locais, que, por sua vez, são dirigidas por um fiscal adjunto-chefe, designado pelo fiscal nacional, com base em proposta do fiscal regional respectivo.

### 4.2.1 *Formas de ingresso na carreira ministerial e requisitos para o exercício do cargo de fiscal adjunto*

O ingresso no cargo efetivo de membro do Ministério Público chileno dá-se por meio de um procedimento complexo que conjuga a prévia aprovação em concurso público com a escolha discricionária do fiscal nacional. Ainda aqui, vê-se a prevalência da regra hierárquica na própria seleção e nomeação dos membros ministeriais, em detrimento, reconheça-se, de uma análise abstrata de mérito. Com efeito, a Lei Orgânica do MP determina que os fiscais adjuntos serão nomeados pelo fiscal nacional com base em uma lista tríplice elaborada pelo fiscal regional, conforme o resultado de um concurso público. O concurso deverá reger-se por regras ditadas pelo fiscal nacional e inclui provas escritas e orais bem como uma análise dos títulos, considerando-se a experiência acadêmica e laboral dos candidatos.

Os requisitos para o cargo são fixados no artigo 42 da Lei n. 19.640/1999 e incluem estar no gozo dos direitos políticos, possuir o título de advogado, não estar incurso em quaisquer das cláusulas de impedimento e incompatibilidade previstas em lei e reunir atributos de experiência e formação especializada. Nomeado fiscal adjunto, o membro do Ministério Público só deixa o exercício do cargo voluntariamente – por renúncia – ou compulsoriamente, aos 75 anos, ressalvadas as hipóteses naturais de incapacidade física ou morte. Há também previsão de perda do cargo por avaliação deficiente do desempenho



funcional. Nesse aspecto, não se pode considerar que os membros do MP chileno sejam propriamente “vitalícios”, na acepção que se dá no Brasil a este termo. É que a perda do cargo independe de ação judicial transitada em julgado, podendo embasar-se em simples decisão administrativa fundada na avaliação de desempenho.

#### *4.2.2 Das atribuições dos fiscais adjuntos e do seu exercício*

Aos fiscais adjuntos competirá o exercício direto das atribuições típicas assinaladas ao Ministério Público chileno. Assim, lhes caberá, por exemplo, dirigir investigações de fatos delituosos e exercer a titularidade da ação penal. Contudo, tais atribuições se exercem em conformidade com as instruções gerais que, dentro de suas respectivas competências, estabelecerem o fiscal nacional e os fiscais regionais. Na maior parte dos casos, os fiscais adjuntos agem como meros delegados dos fiscais regionais. Assim, conforme a Lei Orgânica, os fiscais adjuntos estarão compelidos a obedecer “as instruções particulares que o fiscal regional lhes dirija a respeito de um caso” determinado, “a menos que estimem que tais instruções são manifestamente arbitrárias ou atentem contra a lei ou a ética profissional”. Nessa última hipótese, o fiscal poderá opor objeção ao cumprimento da instrução, fazendo-o por escrito e apresentando suas razões ao fiscal regional, que deverá deliberar sobre o mérito da objeção. Caso acolha o arazoado do fiscal adjunto, este procederá no desempenho de suas funções guiando-se pelas regras normativas gerais e desvinculado da instrução dada. Em não sendo aceita a objeção, o fiscal adjunto fica obrigado ao cumprimento da instrução, mas se presume que o fiscal regional que a expediu assume plena responsabilidade por seu conteúdo e consequência.

A só possibilidade da expedição dessas instruções em casos particulares diz muito acerca do grau de subordinação dos fiscais adjuntos. Se merece encômios em muitos aspectos de sua estrutura organizacional e na estipulação de atribuições gerais, o Ministério Público do Chile sofre de um mal crônico: a hipertrofia de poderes do fiscal nacional e dos fiscais regionais e a quase total ausência de independência dos efetivos membros da instituição, que são os fiscais adjuntos. Quer nos

parecer que o legislador preocupou-se muito mais em garantir uma autonomia institucional – em relação aos demais órgãos estatais – do que efetivamente uma autonomia dos próprios membros ministeriais. Pensamos que essa falta de independência dos fiscais adjuntos pode propiciar uma ingerência descabida da cúpula ministerial na atividade-fim de seus membros. Embora na prática as intervenções possam ter motivação nobre – uma orientação em busca da eficiência ou mesmo uma padronização de procedimentos em benefício da isonomia –, nada impede que finalidades espúrias as movam.

De uma certa maneira, a regra justifica-se em face da existência de uma verdadeira “ficção legal”: o reconhecimento de que as atribuições ministeriais enfeixam-se quase sempre na figura do fiscal regional. Ora, a lógica permite deduzir que se os fiscais adjuntos agem como *longa manus* do fiscal regional, devem estar sujeitos às orientações e determinações do titular da competência delegada. Em uma analogia válida com o Ministério Público brasileiro, se o procurador-geral da República detém a atribuição de funcionar com exclusividade perante o Supremo Tribunal Federal, a atuação dos subprocuradores-gerais nessa Corte vai sujeitar-se à sua aprovação (ver os arts. 47, *caput*, e 48, parágrafo único, da Lei Complementar n. 75/1993).

Ocorre, contudo, que a regra concentra nas mãos de uma única autoridade a atribuição para processar e investigar todos os casos ocorridos em uma dada região. E está-se a falar de uma atribuição inicial, em instância ordinária. Evidentemente, não podem os fiscais regionais exercer diretamente essas vastíssimas atribuições que a lei pretendeu lhes confiar. Assim, vendo as coisas por outro lado, verifica-se que o legislador lhes deu um enorme poder de interferência no exercício das funções que deveriam ser ordinárias e naturais dos fiscais adjuntos, já que o exercício direto das prerrogativas que a lei lhes confiou é tarefa virtualmente inabarcável aos fiscais regionais. O sistema chileno caracteriza-se, pois, pela extrema hierarquização e concentração de poderes. E isto se deveu a uma escolha, clara, consciente e bem debatida no âmbito legislativo. Com efeito, quando o projeto de criação do Ministério Público tramitava no Senado, entenderam os congressistas que a independência dos fiscais adjuntos deveria ser “relativa”

“com vistas a obter uma maior eficiência e um controle adequado do desempenho dessas funções” (MIQUEL, 2003, p. 69-70). Assim, os fiscais adjuntos deveriam depender dos fiscais regionais respectivos “o que se justifica como um modo de racionalizar o uso dos recursos” e a condução de casos de maior notoriedade (MIQUEL, 2003, p. 69-70). O informe da Comissão de Constituição e Justiça do Senado chileno chega a afirmar que ao se conceder plena autonomia aos fiscais adjuntos – nos moldes da independência garantida aos magistrados judiciais – os fiscais regionais e o próprio fiscal nacional ficariam limitados ao exercício de funções administrativas.

Embora os legisladores não o tenham expressamente reconhecido, parece-nos evidente que a estruturação do Ministério Público chileno foi influenciada de maneira marcante pelo modelo norte-americano. É que nos Estados Unidos, como regra geral, os *district attorneys* concentram a atribuição de exercer a ação penal pública no território de sua jurisdição. Para tanto, valem-se, como é óbvio, do concurso de seus inúmeros *deputy district attorneys* que agem por delegação do procurador titular. Contudo, os poderes ministeriais estão investidos – de forma bastante concentrada – na figura do *district attorney* da área. Uma diferença que nos parece fundamental, e que aparta o modelo chileno do norte-americano, é o fato de que na maior parte dos Estados norte-americanos o *district attorney* é eleito pelo voto popular e, assim, presta contas à população do distrito periodicamente. Ora, parece-nos que se o Procurador se sujeita a um controle popular sazonal, sendo responsabilizado diretamente pela condução das funções ministeriais num dado distrito, é de lhe ser dada também uma ampla discricionariedade de ação e estruturação da Procuradoria. Dentro da lógica da democracia representativa, ao representante são confiados os poderes necessários ao bom exercício de seu mandato, sendo natural que haja a possibilidade de o Procurador eleito estabelecer diretrizes para seus assistentes e mesmo assumir diretamente a titularidade de uma ação que seja emblemática ou mais sensível. Pode-se dizer que a independência dos promotores-assistentes é limitada pelos próprios eleitores, que são os titulares diretos dos poderes temporariamente assinalados ao *district attorney* e a quem este deverá responder ao cabo de seu mandato. Na doutrina norte-americana, (MA, 2011, p. 34) há quem

realce tal peculiaridade, afirmando que “no sistema norte-americano o controle sobre o poder acusatório encontra-se, em última análise, na responsabilidade do promotor perante seu eleitorado”. Embora se discuta a eficiência de um tal controle, o fato é que o modelo norte-americano limitou a estruturação hierárquica nacional, em nome de um controle social local.

No modelo chileno, ao contrário, tem-se a limitação das prerrogativas e da independência dos fiscais adjuntos, sem que haja a contrapartida de um controle popular direto, como ocorre no Direito norte-americano. Realmente, e como vimos acima, no Chile os fiscais regionais são escolhidos por via um tanto tortuosa, em processo que conta com a participação do Poder Judiciário e do fiscal nacional. A falta de uma legitimação popular direta, os largos poderes que o legislador enfeixou nos fiscais regionais buscam sua legitimidade no próprio princípio da hierarquia do Ministério Público, uma vez que esses fiscais são escolhidos e se acham de certa maneira subordinados ou sujeitos à orientação do fiscal nacional. Embora pessoalmente não considere adequado submeter o exercício dos misteres do MP a controle popular direto – já que o correto exercício dessas funções nem sempre se sintoniza com os desejos da maioria –, é necessário reconhecer que a sistemática norte-americana dá justificativa mais lógica para a concentração dos poderes ministeriais e não se limita a submeter esse poder concentrado a controles burocrático-judiciais como o fez o legislador chileno.

## **5 Das proibições, deveres e responsabilidades dos fiscais**

No que diz respeito às diversas proibições a que se sujeitam os fiscais chilenos, pensamos que pelo menos três merecem menção específica. A lei vedou aos membros do Ministério Público o exercício da profissão de advogado, atividade cuja incompatibilidade com a função ministerial deveria ser de irretorquível e cristalina lógica. Contudo, tal vedação não é absoluta. Permitiu-se que o membro ministerial litigue em defesa própria, do cônjuge ou de seus descendentes e ascendentes em linha reta. Pensamos que as

exceções previstas na lei chilena são justificadas e oportunas. E, neste ponto, poderíamos nos beneficiar se incorporássemos dispositivo semelhante à legislação brasileira. É que nos parece pouco compreensível que o membro do Ministério Público, querendo e tendo a habilitação técnica para tanto, não se possa defender de acusações que lhe são impingidas, muitas vezes pelo só exercício correto de seu mister. A autodefesa ou a defesa de filhos e cônjuges não nos parece colidir com o exercício das atribuições ordinárias do MP e evitaria o constrangimento de recorrer a advogados para o patrocínio de uma causa nobre e, com frequência, para agir em defesa da honra agravada<sup>18</sup>.

Veda-se também aos fiscais o exercício de qualquer atividade político-partidária. O legislador diz expressamente que o fiscal não pode participar de reuniões, manifestações ou atos de caráter político, limitando-se a emitir seu voto pessoal nas eleições. A norma nos parece ainda mais restritiva do que a correspondente regra brasileira e visa afastar de forma definitiva e clara o membro do Ministério Público das atividades políticas.

Por derradeiro, entendo importante comentar uma outra vedação: a de que os fiscais se abstenham de emitir opinião acerca dos casos que têm a seu cargo. Parte imparcial que é, o membro do *Parquet* deve ser sempre comedido em suas manifestações públicas, mormente quando dizem respeito a investigações em curso ou a pretensões deduzidas em juízo. Creio salutar que reflitamos sobre o tema à luz de uma regra abstrata prevista em um ordenamento estrangeiro. Com isso, podemos verificar com isenção se é conveniente ao acusador que detrate em praça pública o acusado – ou se é lícito ao investigador que norteie a investigação com base em pré-compreensões já externadas à mídia. Note que o legislador chileno

---

18 A 1ª Turma do STF, por maioria, no julgamento do HC n. 7.6671/RJ (*DJ* de 10 ago. 2000), teve a oportunidade de firmar o entendimento de que a apresentação de defesa preliminar em causa própria por membro do Ministério Público é causa de nulidade do feito, por impossibilidade do exercício da autodefesa, uma vez que a peça é privativa de advogado, e os membros do Ministério Público não podem exercer tal atividade, ainda que em causa própria e para se defenderem em procedimento criminal.

não proibiu que o fiscal desse explicações abstratas ou mesmo concretas sobre um dado caso; proibiu-lhe que “emitisse opinião”. São as hipóteses em que há as antecipações de julgamento, os comentários acerca do caráter ou da personalidade do inculcado, ou mesmo reflexões acerca da conveniência ou licitude dos comportamentos em análise. A existência de uma tal norma e seu fiel cumprimento, ao contrário do que se poderia pensar, serve para incrementar a credibilidade institucional e não para limitar supostas prerrogativas individuais dos membros.

No que diz respeito à disciplina dos membros, é importante esclarecer que não há no Chile a noção de vitaliciedade como a conhecemos no Direito brasileiro. A perda do cargo pode dar-se administrativamente e os fiscais sujeitam-se a avaliações de desempenho periódicas, as quais nos parecem feitas com bastante critério e esmero<sup>19</sup>.

A demissão ocorre em quatro hipóteses bem demarcadas, que são arroladas a seguir: incapacidade, mau comportamento ou negligência manifesta no exercício de suas funções; improbidade, vias de fato, injúrias ou conduta imoral grave, devidamente comprovadas; ausência injustificada ao trabalho, sem prévio aviso, se ocasionar prejuízo grave às tarefas encomendadas; descumprimento grave de obrigações, deveres e proibições.

É válido, ainda, frisar que a Lei Orgânica chilena proíbe expressamente aos servidores e membros do Ministério Público que se declarem em estado de greve. Aos membros é permitida apenas a adesão a “grêmios associativos”, que não devem ter caráter sindical.

---

19 Vale referir que a administração pública chilena, de uma maneira geral, dá grande relevância a essas avaliações de desempenho. Os membros são todos anualmente avaliados, sendo os fiscais regionais avaliados pelo fiscal nacional e os fiscais adjuntos pelos respectivos fiscais regionais. Ao mesmo tempo em que se prestam para subsidiar eventual punição aos desidiosos, as avaliações fundamentam a concessão de bônus salariais, servindo como um estímulo à eficiência. Embora essa praxe tenha sido também introduzida no serviço público brasileiro, a seriedade com que as avaliações são tratadas no Chile é exemplar. É válida uma reflexão, especialmente quando sabemos que os membros do Ministério Público brasileiro estão já habituados a avaliar, mas talvez não tolerassem ser avaliados.

## **6 Dos vencimentos, direitos e vantagens dos membros do Ministério Público chileno**

No que diz respeito aos vencimentos dos membros do Ministério Público, o legislador chileno previu, como regra geral, uma equiparação entre os membros do *Parquet* e os magistrados do Poder Judiciário. Assim, ao fiscal nacional vai corresponder uma remuneração equivalente à de presidente da Corte Suprema, aí consideradas todas as vantagens assinaladas a esse cargo. Os fiscais regionais terão remuneração idêntica à dos presidentes das Cortes de Apelação da região respectiva, enquanto os fiscais adjuntos terão vencimentos estipulados dentro da escala remuneratória do Poder Judiciário (magistrados de primeira instância)<sup>20</sup>. A lei previu, ainda, que os fiscais adjuntos viessem a ser contemplados com bônus por desempenho individual e bônus de gestão institucional, concedidos com base na avaliação de desempenho e do cumprimento de metas funcionais pré-estabelecidas, respectivamente.

Visando estimular a capacitação e o aperfeiçoamento de membros e servidores do Ministério Público, o legislador incumbiu o fiscal nacional de promover programas com essa finalidade, franqueando o acesso igualitário a todos os interessados. Nos casos em que a frequência a cursos de capacitação e aperfeiçoamento impossibilite o regular exercício das atividades laborais, os membros e servidores poderão se afastar do exercício do cargo com direito a percepção de seus vencimentos. Nessas hipóteses, além de se obrigarem a frequentar os cursos, os fiscais deverão permanecer desempenhando suas funções no Ministério Público por tempo superior ao dobro do prazo de duração da capacitação.

Em relação às férias, os membros do *Parquet* sujeitam-se às regras gerais do Estatuto Administrativo (Lei n. 18.834/1989), válidas para todos os servidores públicos chilenos. Assim, os membros com menos de 15 anos de serviço fazem jus a 15 dias úteis de férias

---

20 Nesse ponto pode haver alguma diferença remuneratória, pois se aplica aos membros do MP apenas parte da escala remuneratória da magistratura.

por ano-calendário. Aqueles que contarem mais de 15 e menos de 20 anos de serviço têm direito a 20 dias úteis de férias anuais, e os servidores e fiscais com mais de 20 anos de serviço gozarão 25 dias úteis de férias a cada ano. Vale ressaltar que para o cômputo do tempo de serviço deve-se acrescentar eventual período em que o membro ou servidor tenha trabalhado em outro cargo, ou mesmo na iniciativa privada. O modelo chileno de férias parece-nos bastante interessante, pois concede uma paulatina extensão das férias de acordo com o tempo de serviço. Para os servidores mais antigos, assim, as férias podem chegar a abranger um período de até 37 dias corridos. Transpondo a regra chilena para o padrão brasileiro, vê-se, portanto, que o período de férias anuais vai variar entre um mínimo de 23 e um máximo de 37 dias.

A lei confere, ainda, aos membros do Ministério Público o direito de exigir da instituição que os defenda e persiga a responsabilização civil e penal de quem quer que haja atentado contra sua liberdade, vida, patrimônio, integridade física ou psíquica e honra, quando esses bens jurídicos forem ofendidos no exercício das funções ministeriais.

## **7 Conclusão**

O Ministério Público chileno é uma instituição recente e ainda em estágio de conformação e desenvolvimento. O sistema processual penal chileno foi totalmente reformado e migrou de um modelo inquisitivo puro para um sistema que dá aos membros ministeriais o protagonismo na investigação e no exercício da ação penal.

Nesse primeiro momento de configuração constitucional, o legislador chileno preocupou-se em assegurar amplas prerrogativas no âmbito penal, mas foi limitadíssimo na concessão de atribuições cíveis ao Ministério Público.

Se comparado com o modelo brasileiro, o MP chileno diferencia-se sobretudo pela ausência de independência funcional dos membros, que se subordinam de maneira direta a seus superiores hierárquicos.



## Referências

DUCE, Maurício. Ministério Público no Chile: modelo institucional e funções. *Revista do CNMP*, Brasília, n. 1, p. 128-165, 2011.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MA, Yue. Explorando as origens da ação penal pública na Europa e nos Estados Unidos. *Revista do CNMP*, Brasília, n. 1, p. 12-42, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Entre independência institucional e neopatrimonialismo: a distorção da doutrina do promotor natural. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDINA, Rodrigo; MORALES, Luis; DORN, Carlos. *Manual de derecho procesal penal*. Santiago: LexisNexis, 2005.

MINISTERIO PÚBLICO. *Boletim estadístico primer semestre 2006*. Santiago, 2006.

MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE; VERA INSTITUTE OF JUSTICE. DIVISIÓN DE ESTÚDIOS, EVALUACIÓN, CONTROL Y DESARROLLO DE LA GESTIÓN. *Analizando la reforma a la justicia criminal em Chile: un estudio comparativo entre el nuevo y el antiguo sistema penal*. Santiago, 2004.

MIQUEL, Cristian Maturana. *Reforma procesal penal*. Tomo IV. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2003.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Processo penal*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

POSTIGO, Leonel González. La oralidad en la etapa recursiva del proceso penal chileno. *Boletín Nexos – CEJA*. Santiago, Diciembre 2014.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentário ao art. 127 da Constituição Federal. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (Coordenadores científicos). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.