



*A Pair of Shoes - Van Gogh*

O Ministério Público e as Polícias  
em uma perspectiva comparada

Revista do CNMP

v. 1, nº 2, julho/dezembro 2011



# **REVISTA DO CNMP**



### **CONSELHEIROS**

**ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS (Presidente)**

**SANDRO JOSÉ NEIS**

**CLÁUDIO BARROS SILVA**

**SÉRGIO FELTRIN CORRÊA**

**ADILSON GURGEL DE CASTRO**

**MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES**

**ACHILES DE JESUS SIQUARA FILHO**

**SANDRA LIA SIMÓN**

**ALMINO AFONSO FERNANDES**

**TAÍS SCHILLING FERRAZ**

**BRUNO DANTAS**

**CLÁUDIA MARIA DE FREITAS CHAGAS**

**MARIO LUIZ BONSAGLIA**

**LUIZ MOREIRA GOMES JÚNIOR**

### **COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA**

**LUIZ MOREIRA GOMES JÚNIOR (Presidente)**

**ALMINO AFONSO FERNANDES**

**BRUNO DANTAS**

**CLÁUDIO BARROS SILVA**

**MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES**

### **CONSELHO EDITORIAL**

**ANA PAULA DE BARCELLOS**

**BRUNO AMARAL MACHADO**

**CARLO GUARNIERI**

**ELIVAL DA SILVA RAMOS**

**GABRIEL IGNACIO ANITUA**

**GISELE CITTADINO**

**IGNACIO FLORES PRADA**

**NELSON NERY JÚNIOR**

**REGENALDO DA COSTA**

### **SECRETÁRIO-GERAL**

**JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO**

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**REVISTA DO CNMP**  
**O Ministério Público e as Polícias**

Volume 1- número 2 - julho/dezembro de 2011  
Brasília , DF



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Sede: SHIS QI 03, lote A, blocos B e E, Edifício Terracotta - Lago Sul - Brasília-DF

CEP: 71605-200

Sede Administrativa: SAS (Setor de Autarquias Sul) quadra 3, bloco J - Brasília-DF

CEP: 70070-030

PABX (61) 3366-9100

©Copyright: CNMP, 2011. Direitos reservados ao autores.

Projeto Gráfico e Diagramação: Luciana Monte Alto de Souza

Finalização: Alessandra Watanabe

Revisão: Lara Litvin Villas Bôas

Capa: Ana Karine Bittencourt e Tatiana Jebrine

Publicação semestral

Impressão: Athalaia Gráfica e Editora

SIG/Sul Quadra 06, Lote 2280, Brasília-DF

Tel: 61 3343-4100

Tiragem: 3.000 exemplares

**Dados Internacionais de  
Catalogação na Publicação  
(CDIJ - MPF)**

**Revista do Conselho Nacional do Ministério Público.**

Brasília : CNMP, v.1, n.2, julho/dezembro 2011, 224 p.

Publicação semestral

ISSN 2236-2363

1. Ministério Público - Periódicos - Brasil. 2. Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

I. O Ministério Público e as Polícias.

CDD:341.41301135

Com o intuito de dar prosseguimento a um dos projetos da Comissão de Jurisprudência do Conselho Nacional do Ministério Público, apresentamos o segundo número da *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*. A inspiração é a mesma: incentivar o debate sobre o papel do Ministério Público na sociedade, bem como a interação desta Instituição com outras organizações do Estado. Neste caso específico, as relações entre o Ministério Público e a Polícia.

Não é demais ressaltar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) consolidou-se como instituição fundamental na ordem jurídica brasileira. Além do papel de controle, o Conselho Nacional do Ministério Público também tem diversificado suas frentes de atuação, buscando debater a necessidade de coordenação das ações do Ministério Público e a avaliação do desempenho das funções constitucionais.

Alguns exemplos dessas iniciativas são os diversos projetos iniciados ao longo dos anos por comissões temáticas, estimulando a discussão sobre o papel do Ministério Público no Estado Constitucional de Direito. O segundo número da *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público* traz à discussão tema diretamente relacionado com o controle externo da atividade policial: as relações entre o Ministério Público e a Polícia. Na mesma linha do primeiro número da revista, a obra reúne contribuições de distintas tradições jurídicas, elaboradas por especialistas e pesquisadores reconhecidos nos respectivos países, além de um artigo do conselheiro Cláudio Barros Silva.

A obra contou com o apoio de conselheiros, membro auxiliar, funcionários, bem como com a inestimável colaboração dos autores. Agradeço especialmente à Secretaria de Comunicação Social, que cuidou da edição deste número.

**Roberto Monteiro Gurgel Santos**  
*Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público*





## O Ministério Público e a Polícia no sistema de justiça criminal: interações, dinâmicas organizacionais e controle

A discussão sobre o sistema de justiça criminal entrou na agenda política e recebe cada vez mais atenção dos meios de comunicação. A expansão do direito penal nas sociedades contemporâneas acentua expectativas sociais, muitas vezes frustradas, de controle penal do crime. A insatisfação com as formas de atuação e as soluções nacionais, não raramente, estão acompanhadas de comparações com experiências de outros países.

O Ministério Público, a Polícia, o Judiciário e o sistema carcerário encontram-se no centro da discussão. Proliferam as acusações de ineficácia; a escassa coordenação entre as referidas organizações é mencionada como fator relevante para a elevada impunidade no Brasil. Por outro lado, não são raras as notícias de desrespeito a direitos e garantias individuais, o que leva a demandas pela existência de mecanismos de controle interno e externo.

Estudiosos do sistema de justiça criminal e do campo da segurança pública destacam a necessidade de pesquisas sobre as relações entre as organizações do sistema de justiça criminal. As racionalidades próprias de cada uma das organizações, a coordenação insatisfatória e a divergência entre os modelos legal e real surgem como questões a serem discutidas e enfrentadas (BEATO FILHO, 1999; LIMA, 2003; SOUZA, 2003).

O controle externo da Polícia foi instituído como função do Ministério Público brasileiro, entre suas diversas funções constitucionais. Pesquisas já realizadas com os membros do Ministério Público revelam um paradoxo: as críticas à atuação da Polícia não parecem alterar a construção de prioridades na agenda organizacional dos membros do MP brasileiro (MACHADO, 2011; SANCHEZ FILHO, 2000). São constantes as queixas de que o controle externo não recebeu, ainda, a atenção necessária. A iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público em criar comissão permanente sobre o tema parece sinalizar a necessidade de que a questão se torne central no debate público.

O olhar ao que se passa “lá fora” permite novas referências para

repensar nosso modelo. A proximidade ou o distanciamento da realidade brasileira surge como estímulo para discutir e refletir sobre possíveis caminhos a serem trilhados.

Inspirado por esse contexto, foi definido o projeto editorial da segunda *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público* (CNMP). Os artigos foram selecionados a partir do critério de unidade que norteou a apreciação dos trabalhos. Situados em distintos contextos, os artigos eleitos abordam as relações entre o Ministério Público e a Polícia. O controle externo da atividade policial não aparece como tema central, mas permeia parte das análises e discussões, centralizadas em questões mais amplas, tais como as formas de interação entre promotores de Justiça e policiais, a redefinição de papéis em razão da mudança do modelo processual penal, as peculiaridades culturais de cada contexto, as experiências de atuação conjunta, bem como a influência do Poder Político na atuação das referidas organizações.

O artigo “As relações entre o Ministério Público e a Polícia na França: uma parceria ameaçada?”, de Christian Mouhanna, utiliza-se de ferramentas da teoria organizacional na França, sintetizando pesquisa sobre as interações entre os referidos atores do sistema de justiça criminal francês. Com a preocupação de apresentar as estruturas históricas desse sistema e os papéis assumidos pelas diferentes organizações na divisão social do trabalho jurídico-penal, o autor confere especial relevância às dinâmicas internas e às estratégias construídas por policiais e membros do MP francês na definição de prioridades. A colaboração e os conflitos que emergem na interação entre as polícias e as promotorias de Justiça são focalizadas, assim, a partir do modelo burocrático assumido pelas organizações, condicionado pelas contingências territoriais e pelas relações pessoais, construídas a partir da definição de prioridades.

O artigo de Massimo Vogliotti, intitulado “Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da Polícia”, investe em distintas abordagens. Inicialmente, sua análise histórica procura identificar o processo institucional e cultural que levou à aproximação do Ministério Público à Magistratura e ao progressivo distanciamento do modelo vinculado ao Executivo, característica do modelo fascista. Massimo não apenas explora as relações entre o MP e a Polícia, mas aborda tema sensível no atual contexto político italiano: as iniciativas do governo, que buscam conferir mais autonomia à Polícia, potencializando os vínculos com o Executivo, e os esforços pela reforma do modelo legal do MP italiano, fortalecendo os vínculos com o governo.

O artigo “A Polícia e o Ministério Público na Bélgica: em direção a uma reconfiguração dos poderes?”, de Yves Cartuyvels, explora o distanciamento entre os modelos legais e os modelos construídos da Polícia e do MP na Bélgica. O autor recupera as raízes napoleônicas do modelo francês, focalizando um aspecto fundamental dos últimos anos: a ampliação do espectro de atuação e poderes da Polícia e do Ministério Público em detrimento do juiz de instrução. A experiência do modelo de “gerenciamento policial autônomo” propicia elementos para discutir tendência recente, que acaba potencializando o papel da Polícia na fase de investigação.

O artigo de Antoinnete Verhage e Paul Ponsaers, intitulado “Do secretário de Polícia à Unidade de Justiça Criminal: as relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Países Baixos e na Inglaterra”, aborda duas tradições distintas. Os autores discutem a peculiaridade da experiência inglesa, em que a Polícia historicamente dominou não apenas a investigação, mas boa parte da persecução penal, até a criação do Ministério Público inglês, em 1985. Ao apresentarem a experiência dos Países Baixos, nota-se, também, a preocupação em se recuperar a tradição histórica dos modelos de MP e de Polícia. Os autores apresentam duas iniciativas que foram inspiradas pelo intuito de melhorar as formas de colaboração entre a Polícia e o Ministério Público: o secretário de Polícia ou *hopper*, nos Países Baixos, e as Unidades de Justiça Criminal (*Criminal Justice Units – CJU*), na Inglaterra, experiências que buscaram estimular a cooperação recíproca, visando maior eficácia do sistema de justiça criminal.

O artigo “As implicações éticas do papel expandido do promotor de Justiça no Reino Unido”, de John Jackson, cujo foco é mais amplo, debate os princípios éticos do promotor de Justiça nas relações com a sociedade no Reino Unido. O artigo traz, também, importantes reflexões sobre a interação com a Polícia, sugerindo possíveis caminhos para superar entraves e ciúmes recíprocos.

Finalmente, entre as contribuições estrangeiras, o artigo “As relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Estados Unidos”, de William McDonald, analisa o contexto norte-americano. O autor parte de uma perspectiva histórica e procura resgatar as peculiaridades do modelo policial e de Ministério Público consolidados nos Estados Unidos ao longo dos últimos dois séculos. As dinâmicas próprias, as contingências organizacionais e as pautas de atuação de cada uma das organizações são variáveis relevantes para compreensão dos conflitos e alianças que eventualmente podem surgir entre policiais e promotores de Justiça. Encerrando este número, apresentamos, em anexo, a colaboração do conselheiro Cláudio Barros Silva,

com o artigo “Os atributos da dignidade, os valores e a responsabilidade dos membros do Ministério Público”.

Agradecemos aos autores pela colaboração no envio dos artigos, bem como, especialmente, à revista *Droit et Sociétés* e à revista *Legal Ethics*, que autorizaram a tradução e publicação, pela *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, de artigos anteriormente veiculados.

Finalmente, destacamos uma vez mais a colaboração das Associações Nacionais do Ministério Público que subsidiaram as traduções, tornando os artigos disponíveis no vernáculo. Nossos agradecimentos à Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), à Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), à Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM) e à Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT).

**Luiz Moreira Gomes Júnior**  
*Conselheiro do CNMP*  
**Bruno Amaral Machado**  
*Membro auxiliar do CNMP*

## **Referências**

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999.

LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis, estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, jan./mar. 2003.

MACHADO, Bruno Amaral. Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 88, jan./fev. 2011.

SANCHEZ FILHO, Alvin Oliveira. Ministério Público e controle externo da Polícia na Bahia. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré; Idesp, 2000.

SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. Polícia, direito e poder de polícia. A polícia brasileira entre a ordem pública e a lei. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 43, abr./jun. 2003.

### **Apresentação**

*Roberto Monteiro Gurgel Santos* 5

### **O Ministério Público e a Polícia no sistema de justiça criminal: interações, dinâmicas organizacionais e controle**

*Luiz Moreira Gomes Júnior e Bruno Amaral Machado* 7

### **As relações entre o Ministério Público e a Polícia na França: uma parceria ameaçada?**

*Christian Mouhanna* 13

### **Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da Polícia?**

*Massimo Vogliotti* 35

### **A Polícia e o Ministério Público na Bélgica: em direção a uma reconfiguração dos poderes?**

*Yves Cartuyvels* 103

### **Do secretário de Polícia à Unidade de Justiça Criminal: as relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Países Baixos e na Inglaterra**

*Antoinette Verhage e Paul Ponsaers* 127

### **As implicações éticas do papel expandido do promotor de Justiça no Reino Unido**

*John Jackson* 147

### **As relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Estados Unidos**

*William F. McDonald* 181

### **ANEXO**

### **Os atributos da dignidade, os valores e a responsabilidade dos membros do Ministério Público**

*Cláudio Barros Silva* 203



# As relações entre o Ministério Público e a Polícia na França: uma parceria ameaçada?<sup>1</sup>

**Christian Mouhanna<sup>2</sup>**

*Pesquisador associado do Centro de Sociologia das Organizações (CNRS/FNSP)<sup>3</sup>*

Mesmo sendo muitas vezes apresentada como conflituosa sob o aspecto estrutural, a cooperação cotidiana entre os policiais e os representantes do Ministério Público costuma caracterizar-se por uma relação de confiança entre o oficial da Polícia Judiciária e o membro do Ministério Público. De fato, essas organizações – Polícia, Gendarmaria<sup>4</sup>, Ministério Público –, aparentemente muito hierarquizadas e homogêneas, conferem grande margem de autonomia aos agentes que desempenham o trabalho de campo. Estes encontram nelas os meios para desenvolver ações que não correspondem necessariamente às prioridades oficiais, mas muito mais às suas preocupações pessoais relacionadas com a justiça. Hoje, todavia, essa autonomia parece estar sendo parcialmente ameaçada pelo desenvolvimento crescente de lógicas quantitativas dentro dessas instituições.

*Palavras-chave: Ação pública – França – Ministério Público – Polícia – Política penal – Relações Polícia-Ministério Público.*

---

1 Publicado anteriormente pela revista *Droit et Société*, n. 58, 2004. Artigo traduzido por Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

2 Seus principais trabalhos têm por objeto o funcionamento da justiça penal, a cooperação Polícia-Justiça, a Gendarmaria e as interações entre a Polícia e seu ambiente.

3 Centro de Sociologia das Organizações (CSO) – 19, rue Amélie – F-75007 – Paris – Contato: <[mouhanna@hotmail.com](mailto:mouhanna@hotmail.com)>.

4 N. T. Na França, a Gendarmaria é uma corporação armada que, do ponto de vista orçamentário, está submetida ao Ministério do Interior e, do ponto de vista estatutário, vincula-se ao Ministério da Defesa, uma vez que integra as Forças Armadas Francesas. A Gendarmaria encarrega-se de missões de caráter policial, em zonas predeterminadas por lei, em que a Polícia Nacional Francesa não atua. Assim, constituem áreas de sua competência, *grosso modo*, as regiões rurais e as regiões perimetrais urbanas. Entre suas competências estão as funções judiciárias de constatação das infrações, busca e detenção de autores de infrações penais, investigações judiciais.

## Introdução

A posição privilegiada ocupada na França, há cerca de vinte anos, pelas políticas de segurança e, de modo mais geral, pelas preocupações securitárias gerou diversos questionamentos relacionados com o sistema judiciário e com as penas cominadas aos crimes. Estes são considerados ineficazes e, em todo caso, inadequados, em um contexto marcado pelo aumento dos crimes ou, ao menos, pela demanda social por mais intervenções da Justiça e da Polícia na administração dos conflitos cotidianos. O elemento talvez mais novo nesse debate, amplamente explorado pela imprensa e, hoje, pelos políticos, é que a Justiça parece estar sendo mais responsabilizada por esta situação do que as forças da ordem. O fato de estas parecerem estar na linha de frente daquilo que é qualificado de escalada irremediável da delinquência, de aparecerem, de algum modo, como as principais vítimas da violência das ruas, atrai a simpatia do público<sup>5</sup>. Inversamente, os magistrados e representantes do Ministério Público, cuja indulgência ou cujos erros de apreciação são cada vez mais denunciados, suscitam as críticas, apesar do aumento, por exemplo, do número de pessoas que se encontram presas. Em outros termos, e de modo mais prosaico, poderíamos resumir essa situação dizendo que passamos do tradicional *slogan*: “O que a polícia está fazendo?”, para uma expectativa do tipo: “O que a Justiça está fazendo?”, com a seguinte resposta como corolário: “Está soltando os bandidos”, uma frase que tanto os tribunos políticos quanto muitos policiais não hesitam em aproveitar.

Esse debate, centrado hoje na eficácia – ou nas deficiências – de um sistema que deixou de satisfazer a certa demanda social, aparece como o último avatar das tensões estruturais há muito existentes entre dois tipos de instituições com lógicas, *a priori*, divergentes, em que a justiça inscreve-se no respeito à lei e as forças policiais, na busca da eficácia. Uma manifestação recorrente dessa oposição é encontrada, muitas vezes, no nível mais alto, nas difíceis relações mantidas, em quase todos os governos, entre o ministro da Justiça e seu colega do Interior. No entanto, essas dissensões não refletem a realidade do cotidiano dos magistrados, representantes do Ministério Público, policiais ou gendarmes. Na verdade – e é isso que nos mostra um exame atento das práticas e relações concretas em campo<sup>6</sup> –,

---

5 A esse respeito, as manifestações de policiais e gendarmes franceses do último semestre mostram o quanto essa lógica de vitimização em que estes se inscreviam, com ou sem razão, encontrava ecos favoráveis na grande maioria da população.

6 As reflexões aqui propostas são extraídas de várias pesquisas realizadas aos nossos cuidados, com a colaboração de Werner Ackermann, sobre as relações Polícia-Ministério Público e sobre as políticas penais. Essas pesquisas foram feitas entre 1994 e 2002 em cerca de dez jurisdições. Elas se baseiam em várias observações e em 250 entrevistas individuais realizadas com representantes do Ministério



essas organizações, condenadas a trabalhar juntas, constituem um conjunto muito mais complexo e muito menos homogêneo, que não permite supor uma abordagem demasiado geral dessas questões.

De fato, ainda que o Ministério Público e a Polícia francesa sejam organizações muito hierarquizadas e centralizadas, observa-se que as situações locais são muito contrastadas e que, além disso, evoluem ao longo do tempo. Pior ainda: se considerarmos que se trata de burocracias no sentido weberiano do termo (WEBER, 1995), veremos que as aspirações individuais de uns e outros constituem elemento essencial para compreender o funcionamento do sistema penal francês. Longe de ser um conjunto com dois atores – a Polícia e a Justiça – ou três, se a ele integrarmos o Executivo, esse sistema revela-se, concretamente, muito menos “dominável” e organizado do que o que se prevê.

## 1. Estruturas muito centralizadas e hierarquizadas

### 1.1 O Ministério Público: um conjunto aparentemente unitário

Se o princípio da separação dos poderes continua sendo um dos fundamentos da democracia francesa, a cadeia penal, ou seja, o conjunto das operações sucessivas que vão da constatação da infração ou do registro da queixa-crime até a sanção e sua execução permanece, de modo global, sob o controle do Ministério Público. Mesmo que as decisões caibam, no final, aos juízes, as orientações assumidas nos processos penais são amplamente condicionadas pelas decisões que emanam do Ministério Público. Aliás, alguns dos membros do Ministério Público falam de sua função como de uma “estação de triagem”. São eles que escolhem arquivar o inquérito ou oferecer denúncia contra autores de delitos, submetê-los à justiça correcional ou preferir outras vias procedimentais. Quanto aos policiais ou gendarmes, é o Ministério Público que decide sobre a solução dada às detenções por eles realizadas quando estas conduzem a prisão temporária<sup>7</sup>.

Contudo, apesar de algumas tentativas de tornar o Ministério Público mais autônomo<sup>8</sup>, ele continua sendo, formalmente, um órgão depen-

---

Público, da Polícia e da Gendarmaria durante esse período (cf. MOUHANNA, 2001; MOUHANNA; ACKERMANN, 2001).

<sup>7</sup> N. T. Trata-se, aqui, da *garde à vue*, prevista nos arts. 63 e s., 77, 154, 706-88, 803-2 e s. do Código Penal francês, que consiste em uma medida privativa da liberdade decretada por um oficial da Polícia Judiciária ou da Gendarmaria em caso de suspeita de crime ou tentativa de crime e cuja duração não pode exceder 24 horas, prorrogáveis por mais 24 horas, ou seja, 48 horas no total.

<sup>8</sup> Por exemplo, através do projeto de lei relativo à ação pública em matéria penal, adotado em primeira leitura pela Assembleia Nacional em 29 de junho de 1999, mas que nunca concluiu seu percurso legislativo.

dente da Procuradoria-Geral, situada junto às Cortes de Apelação, e, em um escalão superior, dos serviços do Ministério da Justiça. Assim, oficialmente, o Ministério Público é um representante do Estado, que, aliás, faz questão de manter sob seu controle essa função regalista. A noção de “política penal” e de intervenção do Ministério da Justiça nos modos de atuação de seus representantes locais chegou até mesmo a ver-se fortalecida, nestes últimos anos, por toda uma série de circulares e instrumentos de controle destinados a reforçar essa ligação.

Essa subordinação do Ministério Público à cúpula do Estado é acompanhada por uma hierarquização interna. Cada promotor é assistido por certo número, variável segundo as jurisdições, de vice-promotores e substitutos, que são, antes de tudo, “suplentes” do chefe do Ministério Público. Cada um deles age em nome do promotor e, portanto, deve cumprir suas funções em conformidade com a política dele. Com efeito, qualquer decisão de um de seus membros implica todo o Ministério Público. Entretanto, essa descrição formal reflete a realidade apenas de modo imperfeito.

Outro princípio essencial é o do recorte territorial, importante para compreender as interações que se fazem com os serviços policiais. O território francês está dividido em 180 jurisdições de Tribunal de Grande Instância (TGI), com o mesmo número de promotorias<sup>9</sup>. Em cada uma dessas jurisdições, a promotoria competente no local dispõe das mesmas prerrogativas: ela decide sobre os oferecimentos de denúncia, supervisiona e controla as atividades policiais no âmbito judiciário. Teoricamente, é ela quem ordena de fato as orientações que a Polícia e a Gendarmaria devem tomar nessa esfera.

### **1.2 Uma polícia ou várias polícias?**

O paradigma dominante do centralismo e da hierarquia que ilustra o funcionamento do Ministério Público encontra-se, de maneira exacerbada, nos serviços policiais. Neles, temos organizações estruturadas de modo não apenas burocrático, como também militar, com um enquadramento hierárquico muito rígido e uma centralização que impõem a todos não só que façam com que as informações cheguem até a cúpula do Estado, mas também que apliquem as decisões que dele emanam. No entanto, longe de levar à coerência nacional, esse dispositivo se revela, na realidade, complexo e heterogêneo a um só tempo.

Em primeiro lugar, vários tipos de polícia dispõem de competências judiciárias e, por isso, são levadas a estar em interação com o Ministério

---

<sup>9</sup> De um a seis por departamento.

Público<sup>10</sup>. As cidades e aglomerações mais importantes estão situadas sob a responsabilidade das Delegacias de Segurança Pública, um dos componentes da Polícia Nacional. Entre as muitas tarefas que lhes incumbem está a de transmitir ao Ministério Público as queixas-crime que recebem, mas também – e o mais rapidamente possível – as informações relativas às detenções. Para esse fim, unidades especializadas no procedimento judiciário, compostas por elementos reconhecidos por suas competências e que dispõem de uma certificação do Ministério Público, os Oficiais de Polícia Judiciária (OPJ) e, cada vez mais, os Agentes de Polícia Judiciária (APJ), menos qualificados e com menos poderes, servem de interface entre os outros policiais e o Ministério Público. Eles falam constantemente por telefone com os substitutos, os quais lhes fornecem diretrizes quanto à orientação das pessoas detidas. Notar-se-á que esses OPJ e APJ têm competências limitadas ao seu território, ou seja, na região administrativa em que atuam.

Nas áreas rurais em torno das cidades, é a Gendarmaria Nacional que reúne os OPJ competentes em nível territorial. Assim, as zonas rurais são subdivididas em setores, administrados, cada um, por uma brigada com um ou vários OPJ.

Esse recorte geográfico é acompanhado por outro movimento: a especialização crescente das unidades policiais. Além das Delegacias de Segurança Pública, a Polícia Nacional engloba outras diretorias, como a da Polícia Judiciária. Esta reúne 19 Serviços Regionais de Polícia Judiciária (SRPJ), que atuam tanto na zona urbana quanto na zona rural e que cuidam dos crimes e delitos mais graves e mais complexos. Esses SRPJ contêm departamentos e grupos especializados em âmbitos muito particulares – homicídios, criminalidade organizada, delinquência financeira, entorpecentes, etc. Seu território vai muito além de uma instância de TGI, já que um SRPJ cobre o território de uma ou duas corte(s) de apelação. Assim sendo, um OPJ de SRPJ pode trabalhar com várias promotorias. Por seu lado, para não ficar atrás, a Gendarmaria criou, nos anos 1970, sua própria polícia judiciária: os departamentos de busca (SR), baseados nos mesmos princípios que os SRPJ, e, principalmente, na especialização em crimes específicos, como os crimes financeiros, a delinquência ligada às populações nômades ou à cibercriminalidade.

Mas esse fenômeno de especialização também é encontrado em escala menor. Assim, os membros mais competentes da Gendarmaria

---

<sup>10</sup> Para simplificar, não falaremos aqui das Alfândegas.

no âmbito judiciário passam das brigadas territoriais às brigadas de busca, exclusivamente consagradas a essa atividade. Do mesmo modo, nas delegacias, os policiais lotados nas unidades de investigação e buscas têm preocupações distintas daquelas de seus colegas que patrulham as ruas. Contudo, observa-se que, formalmente ou *de facto*, esses diferentes grupos também tendem a especializar-se. Nas unidades maiores, esse fato é perfeitamente reconhecido: coexistem, assim, a brigada de menores, a de entorpecentes, a brigada financeira e a que cuida dos delitos de via pública<sup>11</sup>. Nas menores, a especialização será informal: determinado OPJ soube desenvolver capacidades em matéria de homicídios, outro é reconhecido como sendo apto a colher o depoimento de vítimas menores, um terceiro preferirá cuidar dos assaltos.

Esse emaranhado de competências, setoriais e geográficas ao mesmo tempo, tem por consequência a falta de correspondência entre a distribuição judiciária e a distribuição dos diferentes serviços policiais. Estes últimos atuam ou sobre um território menor – brigadas da Gendarmaria, Delegacias de Segurança Pública – ou maior – SR ou SRPJ – do que a jurisdição do tribunal. Além disso, e ainda que alguns acordos venham, pontualmente, lembrar a distribuição das missões, constata-se que essa distribuição suscita desentendimentos entre as forças policiais.

### **1.3 Coerência ou concorrência?**

De fato, essa multiplicação dos níveis territoriais pode conduzir, no caso de certos processos, ao que a imprensa chama, de maneira exagerada, de “uma guerra das polícias”, com cada um querendo cuidar dos “melhores” casos. Concretamente, os serviços mais especializados dispõem do direito de evocação, ou seja, a possibilidade de assumir um caso que julgam complexo demais para ser deixado a serviços comuns ou que estimam estar ligados a outros casos que estão sob sua responsabilidade. O aspecto às vezes arbitrário dessa seleção costuma causar furores nas unidades não especializadas, cansadas de cuidar apenas dos pequenos casos sem interesse.

Mas essa concorrência positiva, denunciada inclusive no Ministério do Interior, que vê nela uma razão para reforçar seu poder sobre a Gendarmaria, revela-se bem fraca ao lado de outros fenômenos que atingem intensamente esses serviços. Os OPJ e APJ, em particular, queixam-se do mesmo modo, senão mais ainda, do envio dos casos de um serviço ao outro. Em outras palavras, muitos casos, e principalmente as queixas-crime sem identificação

---

<sup>11</sup> N. T. No processo penal francês, são assim chamados os crimes considerados de menor gravidade, como, por exemplo, depredação de patrimônio, furto simples, desacato a agente de segurança pública, porte de arma.

do autor, são objeto de rejeição ou de uma abordagem sem envolvimento real dos policiais. A concorrência “negativa” torna difícil a atuação em certos casos, porque ninguém quer assumir certos tipos de investigações. Frequentemente, a realidade das relações entre os serviços, ou até mesmo dentro dos serviços, remete, muito mais do que a uma guerra das polícias – que, com certeza, é atraente do ponto de vista midiático, mas pouco comum –, a uma compartimentação bastante forte, fundada sobre o princípio do “cada um no seu canto” ou do “cada um com seus casos”. Se os policiais OPJ exaltam o trabalho em equipe, este corresponde apenas a uma ínfima parte de seu tempo, amplamente dominado pelas atividades burocráticas.

## 2. Quais os poderes dos chefes?

Como em toda burocracia, os modos de funcionamento concreto dos atores da Magistratura, do Ministério Público ou da Polícia adaptam-se às limitações formais, conduzindo a práticas que não são necessariamente de acordo com o quadro prescrito (CROZIER; FRIEDBERG, 1977). Apesar do peso da hierarquia e da centralização dos diferentes aparelhos, e não obstante o rígido quadro jurídico do Código de Processo Penal, são múltiplos os elementos que vêm perturbar esse ordenamento formal e devolver autonomia aos homens e mulheres “de campo” (REYNAUD, 1998).

### 2.1 Duas hierarquias: duas legitimidades

Como a centralização das políticas públicas em matéria de segurança não se traduz mecanicamente em maior coerência nesse âmbito, os objetivos atribuídos aos comissários de polícia e às autoridades policiais nem sempre convergem para aqueles propostos aos promotores. Aliás, vários dispositivos – os PLS, os PDS e, mais recentemente, os CLS<sup>12</sup>, entre outros –, tentaram remediar essas divergências, buscando gerar uma parceria entre responsáveis do Ministério Público e autoridades da Polícia ou das delegacias, com resultados mais ou menos apropriados segundo os locais (GATTO; THÉNIG, 1993). Tradicionalmente, na França, a hierarquia administrativa está mais preocupada com as questões de ordem pública – proteção dos símbolos do Estado, manifestações, desafios midiáticos – ou de eficácia de curto prazo do que com o cuidado com o Judiciário. Ainda que, desse ponto de vista, a situação tenda a melhorar, com os promotores de Justiça buscando levar em conta as repercussões dos problemas de ordem pública no campo judiciário e os chefes de polícia cooperando com

---

12 Planos Locais de Segurança (PLS), Planos Departamentais de Segurança (PDS), Contratos Locais de Segurança (CSL).

o Ministério Público para uma Justiça mais eficiente, a multiplicação das missões e das demandas dirigidas às forças policiais torna difícil a satisfação de todos. Cada autoridade tende, então, a querer impor suas próprias prioridades, fazendo com que outras passem para o segundo plano.

De fato, na prática, observa-se que são estabelecidas relações corteses, mas quase sempre distantes, entre os dois tipos de hierarquia. Aliás, os OPJ gostam de jogar com essa ambiguidade estatutária. Incorporados à Polícia ou à Gendarmaria, eles estão sujeitos à autoridade de seus superiores administrativos, que podem exercer influência sobre suas carreiras. Veremos que esse poder é limitado, na realidade. Mas, além disso, na qualidade de OPJ, eles são dependentes da autoridade judiciária, ou seja, do Ministério Público. Contudo, embora essa segunda autoridade não administre diretamente a carreira deles, ela não deixa de ser essencial aos seus olhos. De fato, um OPJ que recebe notas e apreciações ruins do Ministério Público possivelmente verá seu futuro no Judiciário comprometido e será reorientado para tarefas de ordem pública ou administrativa. No pior dos casos, pode perder sua habilitação de OPJ emitida pelo Ministério Público. Sem chegar a tanto, nota-se que, em termos profissionais e, portanto, de motivação, a atividade judiciária é, de longe, a mais valorizada nos serviços policiais, sobretudo para os OPJ. Com isso, eles estão mais inclinados a atender aos pedidos do Ministério Público do que aos de seus próprios chefes.

A especialização e a compartimentação de que já falamos vão na mesma direção de uma aproximação dos policiais com o Ministério Público, o que acaba levando a um distanciamento em relação aos chefes de polícia. Pois um comissário de polícia é amplamente dependente da organização dos serviços que dirige e que preexistem à sua chegada. Como permanecem por pouco tempo nas distintas lotações – eles ficam de 2 a 3 anos – e são limitados por toda uma série de contingências de ordem administrativa, os chefes de polícia representam, definitivamente, um obstáculo relativamente restrito no funcionamento cotidiano dos OPJ, que pertencem a unidades especializadas em campos bem precisos ou em áreas delimitadas. Não é possível desligar-se desses esquemas e pedir, por exemplo, a um membro da brigada financeira que trabalhe no serviço de crimes contra menores. Ademais, um policial não está, de modo algum, adstrito a obrigações de resultado, e pode sempre alegar a falta de elementos disponíveis para justificar o fracasso na elucidação de um caso. De modo geral, entre os OPJ, encontra-se um grande clássico da sociologia das polícias, ou seja, o poder discricionário em seu trabalho, que torna difícil, senão impossível, o controle total de sua atividade.

O velho debate “Quem controla a Polícia Judiciária?” que opõe, de um lado, os adeptos do legalismo estrito, segundo o qual os OPJ estão sob a autoridade do Ministério Público, e, de outro, um olhar mais crítico, que denuncia a submissão concreta da Justiça ao aparelho policial, não está, portanto, consideradas as práticas, decidido em favor da segunda hipótese. Nem por isso se pode dizer que é a primeira hipótese que está verificada, pois se os aparelhos policiais se mostram compartimentados e atomizados, o mesmo acontece com o Ministério Público.

## 2.2 Promotores autônomos

O caráter discricionário do trabalho policial também é encontrado, sob diferentes aspectos, no Ministério Público. A autonomia demonstrada pelos substitutos e, com mais razão, pelos promotores adjuntos, também se baseia na distribuição de tarefas: nas unidades maiores do Ministério Público e, aliás, mesmo nas menores, os diferentes âmbitos da ação judiciária em matéria penal são divididos entre os diferentes representantes do Ministério Público. Assim, os casos relacionados com entorpecentes ficam a cargo de um substituto, os casos econômicos, a cargo de outro, os casos atinentes a menores, a cargo de um terceiro. A essa divisão por temas pode-se acrescentar uma distribuição geográfica. Assim como para os policiais, essa adição de “nichos” gera, *de facto*, uma autonomia importante para cada um desses especialistas.

Parece-nos, entretanto, que a autonomia provém também de outra fonte, que é, paradoxalmente, a sobrecarga estrutural de casos que atinge grande parte do Ministério Público francês<sup>13</sup>. Uma torrente incessante – e irregular – de queixas-crime e de casos de detenção e de informações relativas às atividades criminosas é transmitida, pelos policiais ou por outras fontes, ao Ministério Público, ao qual falta, do ponto de vista estrutural, pessoal suficiente para responder a essa demanda crescente. Daí se segue a necessidade de selecionar os casos que serão efetivamente objeto de acompanhamento judiciário. Se, desde o final dos anos 1990, o sistema judiciário buscou remediar essa insuficiência crônica multiplicando as medidas alternativas de regulação dos litígios – mediação, reparação, advertência<sup>14</sup>, arquivamento condicionado –, não causa surpresa que o Ministério Público, por fim, somente apresente resposta efetiva a um pequeno número de casos que chegam às suas mãos. Em particular, a quase

13 Elemento regularmente evocado por diversos observadores: Robert (1996), Haenel e Arthuis (1991) e Jolibois e Fauchon (1996).

14 N. T. Faz-se menção, aqui, à medida de *rappel à la loi*, prevista no art. 41-1 do Código de Processo Penal francês. Trata-se de um instrumento de que o Ministério Público dispõe para advertir o autor sobre o não cumprimento de determinadas obrigações que lhe são impostas por lei. Não se trata de condenação.



totalidade dos casos delitivos sem autores identificados é arquivada. Vê-se que essa falha estrutural que afeta o conjunto da instituição judiciária permite ao Ministério Público justificar a falta de resposta a muitos pedidos: como é impossível resolver tudo, é preciso triar, o que faz com que os representantes do Ministério Público digam que eles são, antes de tudo, um “filtro” ou uma “peneira”. Assim, essa lógica de seleção devolve autonomia aos representantes do Ministério Público. Tanto mais porque, também nesse caso, a massa dos contenciosos obriga mais ao trabalho individual do que a uma gestão coletiva dos casos.

Enfim, seria possível invocar um argumento de ordem mais cultural para explicar essa autonomia de fato, reconhecida explicitamente pelo adágio “a pena é serva, a palavra é livre”. Formados como seus colegas juízes, na mesma escola, aptos a exercer tanto na Magistratura como no Ministério Público e tendo a possibilidade de passar de um ao outro em sua carreira, os promotores e substitutos defendem seu estatuto de autoridade judiciária, associado de modo mais ou menos explícito à ideia de independência.

Os substitutos somente me falam de um caso quando têm uma dúvida. Fico contente: isso me basta. É preciso confiar nos substitutos. [Fala de um promotor.]

Sou substituto, o que significa que substituo o promotor, que tenho os mesmos poderes sem ter que prestar contas a ele. Aqui, temos um verdadeiro chefe que confia em nós: nós nos autodisciplinamos [...]. Informamos a ele quando há um grande problema ou um atentado, por exemplo. Mas não obedecemos a ordens. Temos somente um dever de lealdade, de informar. [Fala de um substituto.]

Convidados a selecionar e a fazer escolhas quanto à orientação dos casos, os representantes do Ministério Público são reconhecidos em sua autonomia: em ampla medida, uma decisão é respeitada em todo caso, mesmo que, de um juiz para outro, um mesmo caso dê lugar a decisões variáveis. Os promotores reconhecem com bastante facilidade que a noção de política penal aproxima-se mais do símbolo do que da realidade.

Assim sendo, tanto no Ministério Público quanto na Polícia e na Gendarmaria, encontra-se uma prática que, longe de inscrever-se em uma lógica de submissão à autoridade e de adesão a uma política, reivindica o particularismo quanto à abordagem dos casos.

### **2.3 As estatísticas contra a casuística**

Seja nas delegacias, nas brigadas da Gendarmaria ou nas promotorias, todas as entrevistas mostram uma nítida separação entre, de um lado, as hierarquias, os comissários de polícia e os promotores atuantes



nos Tribunais de Grande Instância e, de outro, a “base”, OPJ e demais promotores. Os primeiros inscrevem-se claramente em uma lógica de gestão, enquanto os segundos privilegiam a abordagem caso a caso. Se os chefes raciocinam em termos de estatísticas, políticas gerais, quadros de ação, seus subordinados vinculam-se às especificidades de cada caso, de cada investigação ou de cada processo. Cada vez mais, a hierarquia vê-se excluída do operacional – e do concreto. Ela só é julgada e, por sua vez, apenas julga seus subordinados com base em fluxos e razões, taxas de criminalidade e de elucidação. Essa gestão quantitativa distante da realidade prática é criticada por aqueles que atuam em campo por opor-se a uma visão mais “judiciária” e qualitativa dos casos. Eles denunciam a visão de curto prazo, a globalidade, enquanto o próprio fundamento de sua atividade baseia-se na apreciação das circunstâncias do crime, da personalidade do autor ou das características do ambiente e, portanto, no caráter original, único de cada caso. Do mesmo modo, a elucidação de um caso é contabilizada de modo equivalente, tenha ela exigido horas de investigação ou seja ela o resultado de um flagrante delito.

Ademais – e isso nos faz mergulhar em um debate sempre atual, já que o governo Raffarin prevê generalizar, tanto na instituição judiciária quanto na Polícia, o salário por mérito, baseado na apreciação quantitativa do trabalho realizado –, a visão puramente estatística do trabalho desses autores conduz a derivas: não apenas esses números são facilmente maleáveis (MUCCHIELLI, 1998) – fato de notório reconhecimento nos serviços da Polícia e da Gendarmaria –, como também prejudicam a eficiência do sistema penal.

Tivemos um caso em que cinquenta pessoas estavam implicadas. O promotor disse-nos que a denúncia seria oferecida apenas contra seis deles. No início, eu era contra. Agora, entendo e concordo: esses seis é que são importantes, ele [o promotor] tem razão. Se quisermos fazer alguma coisa, temos que triar. Nós, na Polícia, demoramos a entender esse tipo de coisa [...]. Nossa hierarquia pretende que denunciemos todos. Quanto a isso, estamos em desacordo com nossos chefes e suas estatísticas. Estamos, literalmente, nos lixando para essas estatísticas. Eles têm contas a prestar. Nós preferimos um bom caso. Fazer tudo não serve de nada. A diretoria quer que façamos números... [Fala de um OPJ – Segurança Pública.]

Em alguns casos, percebemos que o mandado de prisão não se justifica. Temos a pressão hierárquica: vivemos com base em estatísticas, não no qualitativo, mas no quantitativo. Quando entramos na seção com um ou dois mandados de prisão, isso é mais bem visto. O problema, hoje, na Polícia Judiciária, é que se dá importância demais ao quantitativo, quando, na origem, estamos ali para cuidar bem dos casos [...]. No departamento de entorpecentes, por exemplo, não é o número de prisões que conta, o que conta é uma rede criminosa. Mas as estatísticas nos levam a resolver mais rapidamente os casos pequenos. As coisas deveriam ser feitas de outro modo. A abordagem do mérito do caso não

é tão bem feita quanto deveria. Isso vem da política de estatísticas decidida na cúpula. [Fala de um OPJ-SRPJ.]

Diante da oposição estrutural entre o “trabalho” de Polícia Judiciária e os obstáculos organizacionais de ordem administrativa, concebemos que os promotores, assim como os policiais ou gendarmes, tentam utilizar do melhor modo a ampla autonomia de que dispõem para impedir essa quantificação, que continua sendo – ou torna-se cada vez mais – um eixo primordial das políticas de segurança. É claro que certos OPJ, preocupados com a carreira, buscam privilegiar mais a perspectiva quantitativa, mas, a longo prazo, esta costuma se chocar com a necessidade de manter boas relações com o Ministério Público.

### **3. Do controle à confiança**

Como vimos, longe de ser um conjunto homogêneo, as organizações envolvidas são marcadas por clivagens, divergências de apreciações, lógicas bastante contraditórias. Paralelamente, constata-se que, em ambos os lados, os elementos atuantes na prática encontram-se em uma situação de interdependência. Sob muitos aspectos, a proximidade que se instaura entre os OPJ e os membros de “base” do Ministério Público revela-se bem mais forte do que os laços corporativistas ou as tensões interinstitucionais.

#### **3.1 Uma forte interdependência**

A observação das práticas e as entrevistas realizadas em todas essas organizações mostram bem a interdependência de fato que existe entre os OPJ – ou APJ – e o Ministério Público. Ainda que, juridicamente, este último tenha a perfeita capacidade de levar a cabo, ele mesmo, as investigações, ele não tem nem o tempo, nem as competências para tanto, nem, muitas vezes, a vontade de fazê-lo. Seu trabalho permanece, antes de tudo, uma atividade sedentária. Assim, os policiais são seus correspondentes em campo. São eles que veem, ouvem e, se necessário, agem. Se, antes, a presença do Ministério Público *cowboy* dava o que falar, hoje, ela faz parte da história ou constitui uma anedota. Aliás, o essencial das informações de que o Ministério Público dispõe sobre um território chega até ele por intermédio dos serviços de Polícia ou de Gendarmaria. O desenvolvimento de parcerias com os políticos locais ou com outras entidades reduziu apenas de modo fraco e pontual esse monopólio policial de informação do Ministério Público, com o qual concorre essencialmente a leitura da imprensa cotidiana.

Essa ausência física do Ministério Público também é encontrada em tudo que se relaciona com o controle das atividades de Polícia Judiciária,

que, no entanto, constitui uma de suas missões. É bastante raro que um deles efetue verdadeiras inspeções nos locais destinados às pessoas submetidas a prisão temporária. As limitações de tempo e a fragilidade dos meios que caracterizam a instituição judiciária não lhes oferecem a possibilidade concreta de fazê-lo. Assim, o controle da Polícia pelo Ministério Público pode ser lido de duas maneiras. Por um lado, trata-se apenas de um controle formal, desprovido de pertinência. Mas, por outro, em caso de dissensão, ele revela ser uma forte ameaça para os OPJ. Trata-se, portanto, de uma arma “com uma única bala”, que o Ministério Público hesita em utilizar ou que utiliza unicamente em caso de crise manifesta. Assim, ausente do terreno, o Ministério Público precisa dos OPJ.

Por seu lado, os policiais e, em primeiro lugar, os OPJ, no sistema penal francês, também precisam do Ministério Público. De fato, embora esses OPJ disponham de certo número de poderes legais, principalmente daquele de ordenar por iniciativa própria a prisão temporária de uma pessoa, eles não decidem, por exemplo, sobre as consequências dessa prisão temporária. É o Ministério Público que decidirá sobre as medidas a serem tomadas quanto ao caso e cuidará, em seguida, da acusação, se a considerar fundada. De modo mais geral, todas as respostas penais eventualmente dadas aos seus atos dependem das decisões do promotor ou de seu substituto – e, em um segundo tempo e quanto aos casos mais complexos, das decisões do juiz da instrução. Aliás, todas as leis e circulares que se referem às relações Polícia-Justiça reafirmam periodicamente a obrigação que têm os OPJ e os APJ de informar o Ministério Público, o quanto antes, de todo caso levado ao seu conhecimento.

Isso leva a fazer duas observações. Primeiramente, concebe-se facilmente o quanto é simples, *a priori*, para os policiais, não se conformarem com essa obrigação, tendo em vista a fragilidade do controle concreto que o aparelho judiciário exerce sobre eles. Um dos meios de que eles se servem, às vezes, para demonstrar o caráter um pouco ilusório desse desejo de controle demonstrado pelo Ministério da Justiça é jogar o jogo e prevenir sistematicamente o substituto de plantão sobre todos os atos delituosos que chegam ao seu conhecimento. Essa operação padrão gera rapidamente um entupimento do Ministério Público. Mas esse tipo de comportamento é observado unicamente nos raros lugares em que as instituições estão em conflito aberto. Em geral, e vamos ver isso, a natureza das relações é bem outra.

Em segundo lugar, pode-se pensar que o relatório no qual os OPJ apresentam os resultados de suas ações constitui justamente o momento-

chave que lhes oferece a oportunidade, por meio de certo modo de apresentar os fatos, de “manipular” o Ministério Público e de influenciar sua decisão (LEVY, 1987; ERICSON, 1981). Contudo, essa hipótese – provável, decerto – não corresponde às observações feitas na prática. Se ela existe, não é senão excepcional. Primeiro, estrategicamente, um comportamento desses seria bisonho: ele corre sérios riscos de ser revelado posteriormente, quando do exame dos elementos do caso pelo promotor, pelo juiz ou pelos advogados. Em seguida, esse tipo de ação supõe uma relação, *a priori*, conflituosa entre os OPJ e o Ministério Público, o que não fica evidente nas entrevistas. Enfim, essa manipulação é acompanhada pela ideia subjacente de um interesse ou de uma vontade dos policiais de obter a qualquer preço determinada decisão. No entanto, mais uma vez, se esse tipo de objetivo existe, ele não parece representativo da maioria dos OPJ.

Obrigados a trabalhar juntos, os representantes do Ministério Público e os policiais que estão em contato com eles não se situam em uma ótica conflituosa *a priori*. Muito pelo contrário, os representantes do Ministério Público e os OPJ funcionam de modo quase sempre muito cooperativo.

### **3.2 Uma relação de confiança baseada em uma cultura partilhada**

Nessa situação de interdependência, os OPJ e os promotores baseiam sua troca no que eles mesmos qualificam de relação de confiança<sup>15</sup>. Imagina-se que esse sistema, *a priori* impessoal, funciona com base em transferências de processos ou em contatos muito formais, no entanto observa-se, ao contrário, que os contatos são muito personalizados. Mesmo quando os promotores lidam com um número considerável de OPJ em suas respectivas jurisdições, eles conhecem as qualidades e os defeitos da maioria deles. E a recíproca é ainda mais verdadeira. Entretanto, não se trata de dizer que o Ministério Público confia em todos os policiais ou que estes têm os mesmos sentimentos em relação a todos os promotores. Diante das compartimentações horizontais e verticais que caracterizam essas organizações, estamos longe dessa situação ideal. Essa relação de confiança, que se constrói e evolui ao longo do tempo, somente concerne a um representante do Ministério Público e um OPJ ao mesmo tempo. Contrariando todas as expectativas, encontra-se, nesse caso, um sistema muito personalizado, onde cada ator busca na outra instituição um parceiro em que poderá confiar. Para completar, acrescenta-se que cada um pode estar envolvido em várias relações desse tipo.

---

<sup>15</sup> Esse tema da substituição do controle pela confiança é encontrado em outros campos (cf. BAUDRY, 1994).

O que essa noção de confiança encobre? Parece-nos que vários fatores, todos de naturezas muito diferentes, explicam esse laço que se cria entre duas pessoas que, decerto, encontram-se em uma relação de interdependência, mas pertencem a instituições com lógicas, a princípio, bastante divergentes. Dentre esses fatores ressaltaremos, primeiramente, a evolução dos OPJ. De fato, eles passaram por uma transformação em sua atividade que os leva a não mais considerar a prisão como resultado de seu trabalho. Eles mesmos definem-se como agentes que atuam “acusando e inocentando”, com um duplo objetivo: descobrir a verdade – ainda que o preço seja não encontrar um culpado em um caso – e conduzir a investigação de modo incensurável. Enquanto, antes, dominava o modelo do OPJ em busca do “crânio”<sup>16</sup>, enquanto a hierarquia permanece numa lógica quantitativa do resultado, contabilizando, por exemplo, o número de pessoas colocadas à disposição da Justiça, os OPJ tentam resistir a esse movimento e, muitas vezes, conseguem.

Concretamente, para eles, a autoavaliação de sua atividade não pode se resumir ao número de casos que terminam em uma sanção ou em uma detenção. Do ponto de vista deles, as decisões dos juízes do tribunal são tão aleatórias que não é possível confiar nesse critério. Eles se sentem julgados de forma mais legítima por atenderem aos aspectos formais das investigações realizadas. Em outras palavras, eles serão sensíveis às críticas feitas pelo Ministério Público ou pelos advogados sobre o aspecto “inatacável” – irreprensível do ponto de vista formal – dos casos que instruem. Nessa ótica, o Ministério Público torna-se um conselheiro, ou até mesmo um colega, que persegue o mesmo objetivo. Uma das ideias mais difundidas tanto entre os policiais quanto no Ministério Público é que é essencialmente com base nessas questões processuais, e raramente por um questionamento sobre o fundamento dos casos, que os advogados conseguem obter decisões denegatórias.

Aliás, essa distância, garantia de neutralidade, que os OPJ tomam em relação à atividade de campo explica-se, na Polícia, pela existência de uma linha divisória que separa policiais uniformizados – encarregados de cuidar dos problemas da rua, realizar as prisões, constatar os flagrantes delitos – dos policiais encarregados dos processos, chamados ainda de “civis”. Estes últimos, como eles mesmos dizem, são, muitas vezes, “burocratas”, que passam a maior parte de seu tempo nos escritórios. Eles se comportam como membros do Ministério Público em relação a seus

---

<sup>16</sup> Em linguagem policial, o autor de um crime que permite fazer com que um resultado apareça nas estatísticas.

colegas uniformizados, anulando, por exemplo, alguns de seus atos que não se sustentam do ponto de vista judiciário, ou questionando as queixas-crime por desacato à autoridade, registradas pelos agentes que atuam em campo. Assim, as tensões são mais vivas dentro das delegacias, entre essas diferentes categorias de agentes, do que entre os OPJ e o Ministério Público.

A confiança reveste igualmente outro aspecto essencial: o OPJ e o representante do Ministério Público que se associam nessa ligação informal compartilham a mesma visão dos problemas que constituem prioridades em meio à massa dos contenciosos. Assim, e isso remete à especialização já evocada, alguns entendem que é preciso enfatizar a delinquência dos menores, outros, os maus-tratos contra menores, outros ainda, a matéria econômica e financeira, etc. Nesse âmbito, para que uma ação policial ou judiciária possa se realizar em um determinado campo do direito penal, é preciso que coexistam, em uma mesma instância, um OPJ e um representante do Ministério Público, ambos dispostos a dedicar-se a essa matéria ou a esse tema particular. Essa visão compartilhada deve ser acompanhada por um acordo, explícito ou tácito, sobre as soluções a serem dadas aos problemas assim suscitados. Se considerarmos, por exemplo, as políticas em matéria de entorpecentes, um OPJ buscará um promotor que, como ele, prefira a composição penal<sup>17</sup> à prisão; outro, um representante do Ministério Público que sancione com rigor o consumidor de maconha, ao menos, prolongando o máximo possível a prisão temporária; um terceiro, um que prefere se focalizar nas organizações criminosas. Essa seleção opera-se através de “testes”, casos que os OPJ submetem aos promotores novos que chegam a sua jurisdição. Segundo as respostas emitidas por estes últimos, os policiais vão se engajar em uma verdadeira cooperação ou, então, contentar-se-ão com trocas formais. Mecanismos similares têm lugar no Ministério Público.

Quando a relação de confiança é assim estabelecida e consolidada, os dois membros do binômio constituído dessa forma – o OPJ e o promotor – funcionam quase em simbiose. Eles se apoiam mutuamente, corrigem-se um ao outro quando sobrevêm erros. O controle deixa de acontecer, ou acontece sob essa forma particular da confiança. Ademais, nesse mundo judiciário da escrita, a confiança permite que outro vetor seja utilizado – a palavra. Para tomar uma decisão sobre um caso, o substituto não se apoiará apenas nos fatos brutos, mas também na apreciação que o OPJ irá lhe fornecer sobre a

---

17 N. T. O autor fala expressamente da medida da *injonction (pénale)*, mas parece querer referir-se, aqui, à composição penal, que a substituiu em 1999 e que está prevista no art. 41-2 do Código de Processo Penal francês. Essa medida permite ao representante do Ministério Público, nos casos definidos por lei, que proponha a uma pessoa física que tenha confessado o cometimento de um ou mais crimes escolher entre diversas sanções que lhe podem ser aplicadas.

personalidade do autor e da vítima ou sobre o contexto que envolve o crime. A partir daí, a visão compartilhada sobre a qual se construiu o binômio não para de se fortalecer, com o representante do Ministério Público e o policial engajando-se em um aprendizado coletivo que consolida o laço de confiança (AXELROD, 1984).

#### 4. Qual política penal?

Por outro lado, essa ligação forte contribui para acentuar a exclusão de fato da hierarquia, já que, às vezes, certos binômios chegam a funcionar de modo quase clandestino em relação aos seus chefes. Nesse quadro fragmentado, compreende-se que a noção de política penal, ou de política de segurança, não se materializa verdadeiramente. Em todo caso, ela não é global, não atinge a totalidade dos OPJ nem dos promotores. Tanto uns quanto outros ignoram, voluntariamente ou não, as prioridades apresentadas por suas autoridades respectivas. Se política há, trata-se de uma associação de políticas conduzidas, em cada nível, por essas duplas OPJ-representante do Ministério Público. Em uma perspectiva diacrônica, pode-se notar, por exemplo, que a chegada de um substituto implicado em casos atinentes à matéria econômica irá revigorar a equipe local especializada nesse âmbito que, antes, era negligenciada pelo Ministério Público, levando, assim, a uma renovação dos casos financeiros no departamento. Contrariamente, a saída de um substituto partidário de uma política rígida contra a maconha e sua substituição por outro exclusivamente versado na repressão das drogas pesadas irá desmotivar o OPJ do departamento de entorpecentes, que compartilhava do pensamento do promotor precedente. Na mesma ordem de ideias, notar-se-á que um promotor que deseje conduzir uma política de combate à violência contra as mulheres poderá desistir se não encontrar nenhum policial ou gendarme que se interesse por esse tema.

Logo, para além da diversidade das políticas penais conduzidas nas diferentes jurisdições, existe também uma multiplicidade das práticas dentro da mesma jurisdição. Isso não significa que não existam ações importantes ou que estas não sejam nítidas: a mobilização de um binômio em relação a um tema pode, ao contrário, suscitar um envolvimento intenso. Esse funcionamento binomial ameaça também a imagem de uma justiça imóvel e pouco reativa. A “dupla” assim mobilizada pode fazer emergir rapidamente uma nova política de combate às violências interfamiliares ou aos atos racistas. Mas convém insistir na dificuldade com a qual se chocam os dirigentes dessas instituições – ou até mesmo na impossibilidade – em gerar essas políticas. Para conseguir isso, esses chefes devem engajar-se



pessoalmente no âmbito que desejam desenvolver e que será limitado por sua faculdade de suscitar, por si mesmos, uma relação de confiança com um parceiro. Na falta disso, suas declarações sobre as políticas penais raramente se traduzem em ações.

A autonomia em relação às diretrizes gerais, a flexibilidade e a eficácia demonstrada pelos binômios não significam que estejam sistematicamente adaptados à demanda local em matéria de segurança ou de sanção. Mais uma vez, nesse caso, as constatações lançam dúvidas sobre alguns discursos e lugares-comuns. Embora não consigamos identificar as razões que levam cada ator a engajar-se mais em um âmbito do que em outro, parece-nos bastante claro que essa mobilização raramente constitui a resposta a uma demanda percebida no corpo social<sup>18</sup>. Quando se buscam as causas disso, parece que as preocupações individuais, que remetem a considerações de ordem biográfica ou psicológica, sobrepujam amplamente a influência da demanda social.

### **Conclusão: em direção à taylorização?**

Através desta descrição do sistema Polícia-Justiça, compreende-se que toda política de conjunto choca-se com essas lógicas individuais, parceladas, compartimentadas. Ao longo destes últimos anos – do fim dos anos 1980 e até um período recente –, as relações entre o Ministério da Justiça e as jurisdições assumiram duas formas diferentes. O Ministério continuou enviando diretrizes de política penal, visando fornecer prioridades de ação, com resultados, a final, pouco convincentes. Além do funcionamento muito autônomo de uns e outros, a multiplicação das diretrizes contribuiu para “afogar” o Ministério Público em uma torrente de prioridades sucessivas, tornando vaga toda e qualquer política global.

Outro movimento, inverso – *bottom-up* –, consistiu em reconhecer às jurisdições a capacidade de inovar de modo pragmático, desenvolvendo instrumentos de gestão dos fluxos adaptados ao local. Assim, nasceram diversas criações, desde as Casas da Justiça e do Direito<sup>19</sup> até as diversas formas de mediação ou o tratamento em tempo real (TTR). A maior parte dessas inovações visa trazer respostas pragmáticas ao aumento da quantidade de litígios submetidos à Justiça.

---

18 Contrariamente ao que anunciavam muitas declarações e planos nesse sentido (cf. DUMOULIN; DELPEUCH, 1997).

19 N. T. Órgãos de conciliação e mediação judiciária cuja criação teve por objetivo trazer soluções alternativas no combate à pequena e média criminalidade. A maioria delas está situada em regiões urbanas ditas sensíveis, próximo de bairros afastados das jurisdições. São três as funções dessas instituições, a saber: informar o cidadão, realizar a mediação penal e prestar auxílio às vítimas.



O TTR inscreve-se nesse movimento por uma justiça mais rápida e eficaz. Teoricamente, seu objetivo é permitir que as solicitações dos OPJ sejam imediatamente satisfeitas, fornecendo-lhes uma resposta judiciária às situações encontradas. Assim, quando uma pessoa é detida, o promotor decide no ato se ela será entregue ao tribunal imediata ou posteriormente, se será orientada para formas alternativas de sanção – advertência, reparação – ou liberada. Associado ao aumento das intimações feitas por Oficial da Polícia Judiciária (COPJ)<sup>20</sup>, que permitem a marcação imediata de uma “reunião” judiciária para a pessoa detida, o TTR responde à massificação dos litígios com uma aceleração da resposta. Além disso, com o emprego dos instrumentos técnicos – central telefônica, presença permanente de um representante do Ministério Público – e oferecendo um acesso mais fácil dos OPJ ao substituto, sempre reafirmando a necessidade de entrar em contato o mais rápido possível com o Ministério Público, aqueles que promoveram o TTR pretendiam, originalmente, um controle mais eficaz dos policiais. Ademais, pode-se perguntar também se não se tratava, para eles, de exercer um controle mais eficiente sobre seus próprios substitutos.

Em todo caso, a implantação do TTR não modificou essencialmente o equilíbrio da relação de forças entre OPJ e representante do Ministério Público. Este último continua dependendo dos elementos trazidos pelos homens que atuam em campo, que são os policiais. A necessidade de fornecimento de uma resposta imediata e o número muito elevado de chamadas aos quais são submetidos os substitutos de plantão podem até tê-los tornado mais dependentes dos relatórios telefônicos feitos pelos OPJ ou pelos APJ. Mas, globalmente, por enquanto, não parece que a chegada do TTR tenha modificado notoriamente o funcionamento baseado na confiança. É possível até que o caráter de urgência o tenha fortalecido. De fato, quanto aos OPJ e APJ, a juridicização crescente (MOUHANNA, 2002) de sua função convida-os a uma certa “fidelidade” em relação aos representantes do Ministério Público. Globalmente, o TTR apresenta-se mais como uma organização de um sistema já existente do que como uma revolução.

Dito isto, a pressão crescente exercida sobre a Justiça e a Polícia para que essas instituições “produzissem” mais teve efeitos incontestáveis<sup>21</sup>. A par

---

20 A intimação para uma audiência do tribunal correccional é entregue diretamente pelo OPJ à pessoa em prisão temporária que está em sua presença, por ordem do Ministério Público. Assim, é este último que decide intimar unicamente com base em um relatório telefônico.

21 Um dos efeitos perversos da implementação da polícia de proximidade na França pode ter sido o de, ao facilitar o registro da queixa-crime, multiplicar os contenciosos submetidos a esse sistema judiciário. Além disso, a partir da lei de 18 de novembro de 1998, a Polícia Nacional permitiu que os simples guardiões da paz se tornassem OPJ, medida que já começa a gerar efeitos atualmente. No que diz respeito à justiça, a emergência do zelo administrativo pode contribuir para esse “deslizamento”

da lógica binomial, sinônimo de interesse e de implicação em certos tipos de casos, vê-se o desenvolvimento de relações de implicação menos ricas para os atores (BRUNET, 1998). Assim, muitos procedimentos investigatórios enviados pelos policiais e pelos gendarmes ao Ministério Público são administrados de um modo que podemos qualificar, por analogia com a indústria, de modo tayloriano, ou seja, sem que o OPJ ou o representante do Ministério Público sintam-se verdadeiramente envolvidos. As decisões são tomadas de modo quase automático, com trocas mínimas. Apenas quando surgem casos que entram em seu campo de predileção os autores voltam a se motivar.

Se é difícil prever como esse sistema irá evoluir, principalmente após as importantes transformações que afetam os aparelhos policiais e judiciários desde 2002, parece que perdura essa lógica binomial, fundada em uma verdadeira autonomia em relação às hierarquias e em uma relação de confiança interinstitucional baseada em duas pessoas. Ela coexiste com esse modo de funcionamento tayloriano, de massa, próprio para suscitar uma implicação mínima. Os representantes do Ministério Público e os policiais que não pertencem a nenhum binômio acabam tomando o caminho do desestímulo ou do desligamento. Ou, pelo menos, não são movidos, como seus colegas, por um engajamento pessoal forte em um campo preciso. Acrescente-se que, se a autonomia de que se beneficiam os binômios pode permitir comportamentos pouco controláveis e, por conseguinte, derivas individuais, a lógica tayloriana suscita uma falta de interesse tão grande, que dá lugar a todos os erros possíveis, surjam eles por inadvertência ou pela preocupação em gerar “números”.

## Referências

- AXELROD, Robert. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- BAUDRY, Bernard. De la confiance dans la relation d'emploi ou de sous-traitance. *Sociologie du Travail*, v. 36, n. 1, p. 43-61, 1994.
- BRUNET, Bernard. Le traitement en temps réel: la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale. *Droit et Société*, v. 38, p. 91-107, 1998.
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1977.
- DUMOULIN, Laurence; DELPEUCH, Thierry. La justice: émergence d'une rhétorique de l'usager. In: WARIN, Philippe (Org.). *Quelle modernisation des services publics?* Paris: La Découverte, 1997.
- ERICSON, Richard. *Making crime: a study of detective work*. Toronto: Butterworth, 1981.
- GATTO, Dominique; THENIG, Jean-Claude. *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*. Paris: L'Harmattan, 1993.

---

em direção a um sistema mais padronizado (cf. PALLEZ, 2000).

HAENEL, Hubert; ARTHUIS, Jean. *Justice sinistrée: démocratie en danger*. Paris: Economica, 1991.

JOLIBOIS, Charles; FAUCHON, Pierre. *Quels moyens pour quelle justice?* Relatório de informação em nome da missão de informação da comissão das leis encarregada de avaliar os instrumentos da justiça. Senado, sessão ordinária de 1996-1997. Paris: Senado, 1996. (Col. Les rapports du Sénat, 49).

LEVY, René. *Du suspect au coupable*. Paris: Méridiens Klincksieck, 1987.

MOUHANNA, Christian. *Polices judiciaires et magistrats: une affaire de confiance*. Paris: La Documentation Française, 2001. (Col. Perspectives sur la justice).

MOUHANNA, Christian. Une police de proximité judiciarisée. *Déviance et Société*, v. 26, n. 2, p. 163-182, 2002.

MOUHANNA, Christian; ACKERMANN, Werner. *Le parquet en interaction avec son environnement: à la recherche des politiques pénales*. Relatório de pesquisa CSO-GIP Direito e Justiça. Paris: GIP Mission Droit et Justice, 2001.

MUCCHIELLI, Laurent. L'impossible connaissance statistique de la délinquance. *Panoramiques*, v. 33, p. 37-41, 1998. (Numéro spécial: "Etre flic aujourd'hui").

PALLEZ, Frédérique. De la mesure dans un service public régalién. Peut-on et faut-il quantifier la charge de travail des magistrats? *Politiques et Management Public*, v. 18, n. 4, 2000.

REYNAUD, Jean-Daniel. Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, v. 29, n. 1, p. 5-18, 1998.

ROBERT, Marc. La justice pénale et les contentieux de masse. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, v. 23, p. 68-85, 1996.

WEBER, Max. *Économie et société*. Paris: Pocket, 1995.



# Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da Polícia? <sup>1 e 2</sup>

**Massimo Vogliotti**

*Professor da Universidade do Piemonte Oriental Amedeo Avogadro*

Este artigo relembra, primeiramente, o processo que levou o Ministério Público italiano à conquista progressiva de sua independência e ao fortalecimento de seu papel. Essa evolução influenciou em suas relações com a Polícia Judiciária, órgão sujeito a uma dupla fidelidade: ao governo, por um lado, e à magistratura, por outro. Se, durante o regime fascista, esse sistema encontrava-se muito desequilibrado do lado do poder político, a Constituição republicana e o novo Código de Processo Penal aumentaram o poder do *Parquet* na direção efetiva da Polícia. Nos últimos anos, esse quadro institucional – suficientemente equilibrado – foi várias vezes ameaçado por projetos de reforma que enfraquecem a independência do Ministério Público e contestam – em benefício da Polícia – seu papel ativo durante o inquérito.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho reproduz – com diversas modificações, ditadas não só pela necessidade de atualização – o ensaio publicado na revista *Droit et Société*, n. 58, de 2004 (p. 453-504), com o seguinte título: “Les relations police-parquet en Italie: un équilibre menacé?” (“As relações entre Polícia e Ministério Público na Itália: um equilíbrio ameaçado?”). Agradeço às seguintes pessoas pelas entrevistas que gentilmente me concederam (em 2004): no Ministério Público de Turim, a Giancarlo Caselli (Procurador-Geral, agora Procurador da República), Marcello Maddalena (Procurador da República, agora Procurador-Geral), Livio Pepino (ex-Procurador-Geral substituto, atualmente conselheiro no Supremo Tribunal de Justiça), Raffaele Guariniello (Procurador adjunto), Maurizio Laudi (Procurador adjunto, falecido em setembro de 2009), Paolo Borgna (Procurador substituto, atualmente Procurador adjunto), Alberto Giannone (ex-Procurador substituto, atualmente juiz no Tribunal de Pinerolo), Alberto Perduca (diretor do Departamento de Investigação da Olaf, atualmente Procurador substituto), Rossella Cerrato (responsável pelo *Ufficio Ricezione Notizie di Reato*), Carla Beruto (responsável pelo *Ufficio Giudice di Pace* junto ao Ministério Público); no Ministério Público de Milão, a Gerardo D’Ambrosio (então Procurador da República), Francesco Dettori (então Procurador adjunto), Giovanna Ichino (Procuradora substituta), Francesca Mate (ex-responsável pelo SDAS), Antonino Sciacchitano (então responsável pelo SDAS) e Maria Lomartire (ex-“assistente judiciária” do SDAS); Antonio Ingroia (Procurador substituto no Ministério Público de Palermo, atualmente Procurador adjunto), Elvio Fassone (Procurador e Senador da República na época), Alberto Mittone (advogado de Turim) e a todos os oficiais de Polícia que me pediram para não revelar seus nomes.

<sup>2</sup> Artigo traduzido por Gercélia Batista de Oliveira Mendes e Adauto Villela. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

## **Introdução: uma mudança de clima**

Se compararmos a fotografia das relações entre a Polícia e o Ministério Público durante os vinte primeiros anos da República com a da atual relação entre esses dois atores, teremos a impressão de ter duas realidades opostas diante dos olhos.

A primeira imagem mostra uma polícia pouco dependente do Ministério Público e da Magistratura, tanto no plano das *normas* quanto no das *práticas*. Naquela época, o principal *gatekeeper* do sistema penal era a Polícia, que, após a desorientação e a deslegitimação das forças da ordem engendradas pelo desmoronamento do regime fascista, havia sido reconstruída segundo o modelo da “polícia do soberano”, tradicionalmente presente no continente europeu. Um dos elementos dessa tradição “era constituído por um ‘saber’ policial extremamente sensível às orientações políticas do Executivo” (DELLA PORTA; REITER, 2003, p. 49 e s.). Ministério Público e Magistratura, ainda vinculados a uma concepção burocrática de seu papel, limitavam-se a esperar passivamente os resultados dos inquéritos conduzidos de forma autônoma pela Polícia.

Progressivamente, sobretudo a partir do início dos anos 1970, essas normas e práticas alimentaram *discursos* transversais (no seio da Magistratura e do Ministério Público, na doutrina e no mundo político) sobre a urgência de tornar efetivo o princípio da dependência da Polícia em relação ao Ministério Público, fixado no art. 109 da Constituição. Contudo, até a nova codificação do processo penal, esses discursos produziram apenas rebentos normativos fracos. O novo Código de 1988, ao contrário, modificou profundamente a matéria, reforçando o laço de subordinação da Polícia Judiciária com a Magistratura e fazendo do Ministério Público – que, após a supressão da figura do juiz de instrução, tornou-se o protagonista da fase preliminar do processo – o verdadeiro *dominus* do inquérito.

Essa transformação do quadro normativo veio se sobrepôr a uma prática que, nesse íterim, havia evoluído sensivelmente. A evolução cultural do *Parquet* e a renovação de seus membros haviam assentado as premissas de uma mudança de papel do Ministério Público. A partir dos anos 1970, os *inputs* do sistema penal começaram a ser definidos também pela Magistratura e pelo Ministério Público. Certos *pretori* e juízes de instrução, no início, e, depois, alguns representantes do Ministério Público estenderam o controle de legalidade a novos fenômenos criminais e contra

categorias de pessoas que, até então, haviam se beneficiado de uma espécie de imunidade de fato. A lei penal, concebida no alvorecer da formação do Estado moderno como um instrumento para proteger o soberano, começou a ser empregada contra os representantes desse Estado.

A partir de então, o Ministério Público e a Magistratura passaram a desempenhar papel cada vez mais importante no cenário político e midiático da democracia italiana. Em particular, as investigações realizadas no âmbito da operação “Mani Pulite” e os inquéritos sobre as relações entre a máfia e a política do início dos anos 1990 provocaram, na presença de condições políticas e internacionais favoráveis, o desmoronamento do sistema de partidos que, até então, havia caracterizado a vida da “primeira” República. Nessa fase, marcada, por um lado, pela debilidade profunda e pela crise de legitimidade da classe política e, por outro, por um grande consenso popular quanto ao Ministério Público e à Magistratura, a polícia – privada da referência política – tenta reforçar seus laços com a sociedade civil, laços que ela havia começado a criar desde meados dos anos 1970, quando foram assentadas as bases da evolução do modelo de “polícia do governo” para um modelo de “polícia dos cidadãos” (DELLA PORTA; REITER, 2003, p. 14 e s. e p. 321)<sup>3</sup>.

Essa “revolução judiciária” realizada por uma parte dos membros do Ministério Público – acusada, às vezes justamente, de empregar instrumentos do processo de modo nem sempre condizente com sua finalidade legal – inaugurou um período inédito de tensões institucionais entre Justiça e política. Tais tensões atingiram seu auge quando o Ministério Público de Milão iniciou investigações acerca de fatos envolvendo Silvio Berlusconi, atual Presidente do Conselho e fundador do movimento político *Forza Italia*, que venceu a eleição de 1994. Em particular, teve grande ressonância um aviso judiciário entregue a Berlusconi em novembro do mesmo ano, enquanto ele participava, na qualidade de primeiro-ministro, de uma conferência das Nações Unidas sobre a criminalidade. A partir daquele momento, os ataques contra o Ministério Público e a Magistratura, feitos por Silvio Berlusconi e sua “corte”<sup>4</sup>, tornaram-se cada vez mais insistentes.

3 Esse processo de abertura à sociedade civil e de democratização da Polícia resultou na Lei n. 121, de 10 de abril de 1981, que desmilitarizou a *Polizia di Stato*. Por trás dessa reforma, havia a vontade de “superar o abismo entre os policiais e os cidadãos” (há trinta anos, as forças da ordem eram ainda chamadas de “esbirros” e “o avental do operário opunha-se à farda do policial”). A ideia subjacente era construir “uma polícia moderna, profissional, civil, democrática e socialmente inserida, a serviço dos cidadãos e das instituições” (entrevista a DI FRANCESCO [2003, p. 31] e LANZI [2002, p. 23]). Sobre a gestação e as características da reforma de 1981 e sobre os atrasos e limites de sua realização, ver DELLA PORTA e REITER (2003, p. 268 e s. e p. 308 e s.) e PALIDDA (2000, p. 55 e s.).

4 A tese segundo a qual, na Itália, com o advento de Silvio Berlusconi ao poder, ter-se-ia afirmado o

O refrão – repetido obsessivamente por seus “cortesãos” e pelos meios de imprensa de sua propriedade ou controlados politicamente<sup>5</sup> – ressoa nos ouvidos dos italianos já há cerca de quinze anos: os membros do Ministério Público, ou seja, aqueles que investigam as numerosas denúncias que pesam sobre o Presidente do Conselho, estariam utilizando a ação penal como arma política para derrubar o governo. Às acusações dirigidas aos membros do Ministério Público de conspirar com as esquerdas (origem da etiqueta “togas vermelhas”) seguem-se ataques pontuais aos juízes – inclusive aos da Corte Constitucional – sempre que eles adotam medidas não compatíveis com as expectativas do premiê.

Essas acusações – que muitas vezes encontraram terreno fértil no excesso de protagonismo de alguns membros da Magistratura e do Ministério Público – contribuíram para deslegitimar essa instituição junto à opinião pública, dilapidando, assim, grande parte da confiança que ela tinha conseguido conquistar com sua ação de combate ao terrorismo, à máfia e, por último, à corrupção. Após o entusiasmo suscitado pelas investigações catárticas da operação “Mani Pulite”, o cidadão comum viu-se confrontado com a máquina judiciária de sempre: lenta, dispendiosa e ineficiente. Ainda que essas ineficiências sejam, em grande parte, devidas a carências estruturais do sistema da justiça, a classe política que quer deslegitimar o Ministério Público e a Magistratura consegue facilmente mostrar estes últimos como os principais responsáveis pelas disfunções do processo.

Ademais, o enfraquecimento do consenso popular sobre a Magistratura e o Ministério Público – em cujo seio, de resto, continuam existindo bolsões de indolência e insensibilidade quanto à necessidade difusa de justiça e eficiência – acentuou-se quando a onda securitária que inundou a Europa no crepúsculo do milênio atingiu as costas italianas. O sentimento de insegurança – amplificado pela mídia e sustentado por forças políticas de maioria e de minoria para finalidades políticas – expressou-se na demanda por uma intensificação do controle do território e dos poderes de polícia. O clima securitário, que deslocou os refletores da criminalidade de colarinho-branco para a delinquência de rua e, em particular, para os crimes cometidos por imigrantes, unido a certa subestimação da criminalidade urbana por parte das procuradorias, debilitou ulteriormente a imagem do Ministério Público e da Magistratura. Nesse contexto político e social alterado, o

---

“sistema da corte” foi recentemente enunciada por Viroli (2010). Tal sistema é caracterizado pelo fato de “um homem estar acima e no centro de um número maior ou menor de indivíduos – e cortesãos – que dele dependem para ter e conservar riqueza, *status* e fama” (p. XII).

<sup>5</sup> Este é o caso, em particular, do telejornal do primeiro canal nacional (RAI 1), cujo diretor, Augusto Minzolini – apreciado pelo premiê na atual legislatura –, foi várias vezes criticado por sua linha editorial abertamente favorável ao governo.



Ministério Público e a Magistratura são acusados de organizar, contra políticos, processos fastidiosos e fundados não sobre provas, mas sobre meros “teoremas acusatórios”, negligenciando a “verdadeira” criminalidade, aquela que coloca em perigo a incolumidade física e o patrimônio dos cidadãos comuns. Assim, nos órgãos de imprensa e nas bocas dos políticos, reaparecem velhos *slogans*, como “A polícia prende, os juízes soltam”<sup>6</sup>, que lançam ainda mais descrédito sobre o Ministério Público e a Magistratura. De resto, as prioridades ditadas pelo discurso securitário (criminalidade urbana, imigração clandestina...) não fazem senão valorizar o papel da Polícia (mais próxima dos cidadãos e, por isso, mais visível) em detrimento do papel do *Parquet* e da Magistratura, que, graças a sua independência em relação ao poder político, desempenham, contudo, um papel fundamental nas investigações de fatos envolvendo os “colarinhos-brancos”. Adicione-se a isso a situação de grave carência de pessoal e de recursos em que se encontra a administração da justiça nos últimos anos, situação que certamente não ajuda essas duas instituições a melhorar sua imagem<sup>7</sup>.

Assim sendo, como se viu, Ministério Público e Magistratura estão cada vez mais expostos aos ataques de uma parte da classe política, enquanto a Polícia conseguiu se beneficiar do favor do governo. A criação da figura do policial de proximidade<sup>8</sup>, a promoção de uma polícia “a serviço dos italianos”<sup>9</sup> e as operações “ruas livres”, muito divulgadas na mídia, inscrevem-se nessa linha destinada a melhorar a imagem das forças da ordem junto aos cidadãos. Também podemos interpretar da mesma maneira o apoio imediato dado à Polícia por importantes representantes

6 Ver, por exemplo, a declaração do ministro do Interior, Giuseppe Pisanu, por ocasião da acusação feita contra policiais pelos acontecimentos do G8 em Gênova: “Frequentemente, na Itália, lê-se que tipos diferentes de criminosos, presos em flagrante e conduzidos à prisão de noite, são vistos no dia seguinte sentados nos cafés das cidadezinhas tomando um *cappuccino*” (*La Repubblica*, 15 set. 2003, p. 8).

7 Cf. Amurri (2003, p. 5), que observa que, por um lado, o governo reduz o orçamento do Ministério Público e da Polícia Judiciária, com uma repercussão negativa sobre as investigações mais complexas e dispendiosas, mas, por outro, esse mesmo governo encontra dinheiro para o policial de bairro, a saber, uma figura de policial que, essencialmente, apenas passa “a impressão de segurança”, e o jornal *La Repubblica* (2003, p. 29), que trazia o título: “Corte no orçamento, nada de fotocópias: risco de paralisação em muitos tribunais”.

8 Sobre essa figura de policial, que entrou em atividade alguns dias antes do Natal de 2008 em 28 cidades italianas, cf. o *Relatório sobre o Estado da Segurança na Itália*, apresentado pelo ministro do Interior em 14 de outubro de 2003 (p. 176 e s.) (in <[www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it)>). Os sindicatos de polícia, de modo quase unânime, expressaram mais críticas do que aprovações a respeito do *bobby* italiano. O que se contesta é, sobretudo, a natureza de placebo dessa iniciativa, que arrisca retirar recursos da luta efetiva contra a criminalidade para transferi-los a outro frente que, longe de responder aos problemas reais da segurança nas cidades, resumir-se-ia essencialmente em uma operação cosmética (ver ANDRUCCIOLI, 2003, p. 5, e PUNTILLO, 2003, p. 9 e s.).

9 Cf. o *Relatório* supracitado (2003, p. 176).

do governo por ocasião da denúncia contra policiais suspeitos de cometer ilegalidades e atos de violência na época do Fórum Mundial, em Nápoles, e da reunião do G8, em Gênova<sup>10</sup>. Naquela ocasião, como observa o secretário de um sindicato da Polícia, não faltaram tentativas de “criar uma cisão entre as forças policiais e o Ministério Público e a Magistratura”, o que arriscou comprometer a “relação de confiança entre os policiais e os membros” dessas duas instituições, relação esta que constituiu, durante aqueles “vinte últimos anos, uma condição importante da manutenção da legalidade democrática”<sup>11</sup>.

No plano normativo, a mudança de clima mencionada, que se traduziu, antes de tudo, na promulgação de uma reforma do ordenamento judiciário pelo governo de centro-direita – em parte, abandonada pelo governo seguinte, de Prodi, de centro-esquerda –, torna a “restabelecer os princípios que haviam sido seguidos pelas Leis de Organização Judiciária de 1865, 1923 e 1941”, ou seja, a restaurar “um passado que recusava ao Ministério Público e à Magistratura italiana uma condição adequada de independência” (PIZZORUSSO, 2006, c. 5-6)<sup>12</sup>. Além dessa reforma (ou melhor, “contrarreforma”<sup>13</sup>) sucederam-se várias tentativas (a última, em ordem cronológica, é o projeto de lei apresentado pela coligação de centro-direita que voltou a governar o país na atual 16<sup>a</sup> legislatura)<sup>14</sup> de incidir sobre as relações entre a Polícia e o Ministério Público, debilitando a relação de dependência funcional da primeira em relação ao segundo, obrigando o órgão de acusação a um papel passivo de mero recebedor das *notitiae criminis* e reduzindo o papel do *Parquet* durante as investigações em benefício da Polícia.

---

10 O ministro do Interior, Giuseppe Pisanu – depois de ter chamado os magistrados e procuradores de Gênova de “covardes de toga” – declarou: “estou do lado da Polícia. Em Gênova, estão procurando transformar os agressores em agredidos” (*La Repubblica*, 15 set. 2003, p. 1). Ver, no mesmo sentido, o vice-primeiro ministro, Gianfranco Fini: “o Governo está do lado dos agredidos, isto é, dos policiais” (*Corriere della Sera*, 23 maio 2002, p. 5).

11 Claudio Giardullo, secretário do Silp-Cgil (Sindicato dos Trabalhadores da Polícia), citado por Gubitosa (2002, p. 11). Ver também, no mesmo sentido, De Matteis (2002, p. 14), secretário do Siulp, o sindicato mais representativo da Polícia.

12 Trata-se da Lei Delegada n. 150, de 2005, e dos Decretos Delegados de Concretização que se sucederam (a assim chamada “Reforma Castelli”). Sobre essa reforma, ver o artigo conjunto, “La legge di riforma dell’ordinamento giudiziario” (PIZZORUSSO, 2006, p. 1-52), e a mesa redonda (in GUARNIERI et al., 2007, p. 675-697). Para uma análise detalhada da norma resultante das intervenções do subsequente governo Prodi (ministro da Justiça Mastella), ver Pepino (2007, p. 651-676). Com referência específica à organização das procuradorias, ver Salazar (2010, p. 179 e s.).

13 Nesse sentido, Menditto (2006, p. 890 e s.).

14 Trata-se do Projeto de Lei S/1440, apresentado em 10 de março de 2009 pelo ministro da Justiça Alfano.

## 1. O Ministério Público entre a conquista da independência e a nostalgia do passado

A história do Ministério Público italiano é caracterizada por um processo de progressiva ampliação da própria independência *externa* (ou seja, em relação aos outros poderes do Estado e, em particular, ao Poder Executivo) e *interna* (quanto às relações internas à própria instituição)<sup>15</sup>. Nos últimos anos, esse processo, lento, mas substancialmente progressivo, sofreu uma inversão de tendência, exatamente quando se tinha alcançado a plena independência do Ministério Público, aparentemente sem possibilidade de retrocesso.

### 1.1 A fisionomia originária e as ambiguidades da Constituição

A fisionomia original do Ministério Público era calcada no modelo burocrático napoleônico. O art. 129 do Régio Decreto n. 2.625, de 6 de dezembro de 1865, definia-o como o “representante do Poder Executivo junto à autoridade judiciária” e o submetia à “direção do Ministério da Justiça”. A nomeação, as promoções, as transferências, a exoneração de membros do Ministério Público – que não se beneficiavam da inamovibilidade – eram de competência do ministro. Os procuradores-gerais eram nomeados pelo Conselho dos Ministros. Esse sistema piramidal tinha em seu topo o Poder Executivo, e ele permaneceu inalterado na época do fascismo, que confirmou o poder de “direção” do ministro da Justiça sobre o Ministério Público (art. 69 do Régio Decreto n. 12, de 30/1/1941, “Lei de Organização Judiciária” ainda hoje em vigor). O ministro exercia amplamente esse poder por meio de diretrizes específicas, mais ou menos informais, e por circulares dirigidas aos procuradores-gerais. Estes asseguravam sua supremacia sobre os procuradores do rei, notadamente pelo instrumento, quase ilimitado, da avocação. Graças à estrutura arborescente do *Parquet*, o ministro podia exercer um controle difuso sobre o exercício concreto da ação penal. Essas interferências acabavam esvaziando o conteúdo do princípio da legalidade das ações penais que havia sido conservado pelo Código de Processo Penal de 1930, ainda que enfraquecido pela faculdade atribuída ao Ministério Público de desistir da ação sem que houvesse controle judicial.

Os primeiros sinais de uma transformação da imagem do *Parquet* manifestaram-se logo após a queda do regime fascista, durante o período de transição para a Constituição republicana. O art. 6º do Decreto Legislativo

---

15 Da rica literatura sobre o Ministério Público, ver, em especial, Conso (1979), Chiavario (1981, p. 463 e s.), Guarnieri (1984), Neppi Modona (1987, p. 39 e s.), Pizzorusso (1990), CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE (CNPDS) (1994) e Di Federico (1998, p. 230 e s.).

Governativo de 14 de setembro de 1944 começou a reintroduzir o controle do juiz de instrução sobre o arquivamento dos autos de investigação, ao passo que o Régio Decreto Legislativo de 31 de maio de 1946 estendeu aos membros do Ministério Público o princípio da inamovibilidade e rompeu os laços de subordinação com o Poder Executivo, substituindo o poder de “direção” pelo poder mais brando de “vigilância” (art. 69 do Régio Decreto n. 12/1941).

O estatuto do Ministério Público foi longamente debatido na Assembleia Constituinte. O ponto-chave da discussão situava-se nas relações entre o Ministério Público e o ministro da Justiça. À ideia majoritária, defendida em particular por Calamandrei, que visava romper os laços com o ministro, opunha-se a proposta de Leone de manter, para o *Parquet*, sua natureza tradicional de órgão do Poder Executivo. Para além desse contraste, existia, todavia, a preocupação comum de que a independência do Ministério Público e da Magistratura “pudesse dar luz a uma casta fechada e separada, bem como a conflitos com o Poder Executivo e o Poder Legislativo” (NEPPI MODONA, 1987, p. 57). Por outro lado, a fidelidade do Ministério Público à República ainda estava por ser provada. Nessa finalidade inscreve-se a proposta de Calamandrei de criação de um “procurador-geral comissário da Justiça”, escolhido entre os procuradores-gerais e nomeado pelo Presidente da República por designação da Câmara dos Deputados. Esse procurador teria o direito de participar das sessões do Conselho dos Ministros com voto consultivo e com responsabilidade perante as câmaras pela boa administração da justiça. Ao final da discussão, a proposta de Leone (“o Ministério Público está subordinado ao ministro da Justiça”) foi votada e rejeitada. A subcomissão aprovou o seguinte texto: “O Ministério Público beneficia-se de todas as garantias dos magistrados”.

Quando do plenário da Assembleia, diversas emendas foram propostas para criticar essa assimilação completa do estatuto dos membros do *Parquet* àquele dos juízes. O então ministro da Justiça, Grassi, favorável à manutenção do poder de “vigilância” instituído pelo decreto de 1946, propôs que a questão não fosse decidida e que sua solução fosse deixada às garantias fixadas nas normas, presentes e futuras, da Lei de Organização Judiciária. A ideia de remeter a questão ao legislador acabou sendo compartilhada também por aqueles que queriam fazer do Ministério Público um órgão do Poder Executivo. O próprio Leone, aliás, era da opinião que um Ministério Público vinculado ao Poder Executivo deveria perder os poderes de instrução e sobre a liberdade pessoal que o Código fascista de 1930 lhe atribuía. A proposta de Grassi, que corresponde

ao atual art. 107.4 da Constituição (“O Ministério Público beneficia-se das garantias instituídas a seu respeito pelas normas de organização judiciária”), foi, então, aprovada.

A norma citada não podia senão gerar dúvidas interpretativas e parece sustentar a leitura que considera uma forma de “dependência funcional” do *Parquet* em relação ao ministro compatível com a Constituição<sup>16</sup>. Todavia, outro entendimento, partilhado pela maioria dos intérpretes e que defende a independência externa do Ministério Público, parece mais de acordo com o conjunto das normas que os constituintes elaboraram para a organização da Magistratura. De fato, se nos recusarmos a considerar como decisivo o argumento derivado do art. 112, que fixa o princípio da legitimidade (*obbligatorietà*) das ações penais (“O Ministério Público tem a obrigação de instaurar as ações penais”)<sup>17</sup>, há toda uma constelação de outras normas que orienta para essa segunda solução. Dentre elas, podem-se lembrar, sobretudo: o art. 104.1 (“O Ministério Público e a Magistratura constituem ordens autônomas e independentes de todos os outros poderes”); o art. 105, que atribui ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) a competência sobre todas as decisões concernentes à situação jurídica dos magistrados (e, logo, também a do *Parquet*); o art. 106, que prevê o mesmo sistema de recrutamento para todos os membros do Ministério Público e da Magistratura; o art. 107, que estende à totalidade dessas duas instituições a garantia da inamovibilidade e as mesmas regras para as transferências; o art. 108, que assegura explicitamente a independência do Ministério Público junto às jurisdições especiais e, por fim, o art. 110, que se limita a atribuir ao ministro da Justiça a competência sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de justiça.

Além dessas ancoragens normativas, o princípio da independência externa do Ministério Público pode ser deduzido do princípio da independência do juiz, instituído expressamente pelo art. 101.2 da Constituição: “Os juízes estão submetidos unicamente à lei”. Tal norma, de fato, não pode ser interpretada literalmente (e *a contrario*), ou seja, no sentido de que a Constituição – ao não falar, no art. 101, de “membro do Ministério Público e da Magistratura”, mas de “juiz” – reservaria a plena independência somente à magistratura judicante. Uma vez que o processo

---

16 Ver, nesse sentido, Dominioni (1979, p. 75 e s.), que considera compatível com a Constituição o poder do ministro de endereçar diretrizes de política criminal ao Ministério Público e de intervir nas modalidades de organização das investigações.

17 Cf., por exemplo, Nobili (1979, p. 124). A Corte Constitucional sempre frisou o vínculo estreito entre o princípio da *obbligatorietà* das ações penais e a independência do Ministério Público (ver, em especial, os Acórdãos n. 84, de 26/7/1979, e n. 88, de 15/2/1991).

penal somente pode ser movido pelo órgão de acusação, caso este não fosse plenamente independente do governo, nem mesmo o juiz poderia mais dizer-se submetido *unicamente* à lei. Como se vê, uma atenuação da independência do Ministério Público não pode senão repercutir na administração da justiça em seu conjunto.

### **1.2 O “degelo constitucional” e seus efeitos sobre a independência do Ministério Público**

Os primeiros anos da República foram caracterizados por um período de “congelamento da Constituição” (cf. PIZZORUSSO, 1995, p. 115 e s.) que garantiu certa continuidade à estrutura institucional herdada do regime fascista.

Quanto à independência *externa* da Magistratura, foi preciso esperar dez anos para que surgisse o Conselho Superior da Magistratura<sup>18</sup>. Todavia, a Lei n. 195, de 24 de março de 1958, ainda conferiu importantes poderes ao ministro da Justiça, para cuja eliminação foi necessária a intervenção da Corte Constitucional (instituída dois anos antes)<sup>19</sup>. Atualmente, o ministro detém ainda o poder de inspeção, de instauração de processos disciplinares, bem como a competência para a designação dos chefes das repartições, dos membros do Ministério Público e da Magistratura. A esse respeito, o art. 11.3 da Lei n. 195/1958 estabelece que o CSM delibera sobre a proposta, formulada em *colaboração* com o ministro, de uma comissão interna composta de seis membros. É evidente que o sentido que se atribui a esse poder tem condições de pesar significativamente sobre a intensidade do condicionamento exercido pelo ministro<sup>20</sup>. A interpretação que prevaleceu por fim privilegiou a tese favorável à autonomia do Ministério Público e da Magistratura. De fato, após um conflito surgido em 1991 entre o então ministro da Justiça e o CSM sobre a nomeação do presidente da Corte de Apelação de Palermo, a Corte Constitucional esclareceu que, quando não se pode chegar a um acordo, a despeito de todos os esforços

---

18 Nesse ínterim, o legislador ordinário havia decidido assimilar as posições jurídicas do Ministério Público e dos juízes (Lei n. 392, de 24/5/1951) e atribuir ao ministro da Justiça o mesmo poder de “supervisão” sobre os membros do Ministério Público e da Magistratura (art. 56 do Decreto Presidencial n. 916, de 16/9/1956).

19 Ver, em especial, o Acórdão n. 168, de 23 de dezembro de 1963, que declarou inconstitucional a norma que subordinava à requisição do ministro as deliberações do Conselho sobre o *status* dos membros do Ministério Público e da Magistratura. Dois terços dos componentes do CSM são eleitos por todos os membros comuns do Ministério Público e da Magistratura, e um terço pelo Parlamento, entre professores universitários de disciplinas jurídicas e advogados com mais de quinze anos de exercício (art. 104.4 da Constituição). A esses membros é preciso acrescentar o Presidente da República, a quem cabe assegurar sua presidência, e o primeiro presidente e o procurador-geral junto à Corte de Cassação.

20 Nobili (1979, p. 127, nota 121) considerava inconstitucional essa prerrogativa do ministro.



envidados segundo o método da colaboração leal, a decisão do *plenum* do CSM deve prevalecer sobre o parecer contrário do ministro<sup>21</sup>.

Já no que diz respeito à independência *interna* do Ministério Público e da Magistratura, o caminho foi mais lento e difícil. Foi preciso superar duas barreiras fundamentais: 1) a eliminação progressiva (entre 1963 e 1973) do sistema de carreira baseado em títulos, que assegurava o controle da pirâmide judiciária aos chefes das repartições (por meio de seus pareceres sobre o candidato) e aos membros da Corte de Cassação que compunham as comissões dos concursos e, muitas vezes, conservavam “um pé na esfera ministerial” (CORDERO, 1986, p. 31); 2) a modificação (primeiro em 1967 e, depois, em 1975, graças à lei que introduziu o sistema proporcional) do sistema eleitoral originário do CSM para a eleição dos membros magistrados (*togati*, em italiano), que, anteriormente, havia assegurado à alta magistratura uma prevalência clara.

Analisando mais especificamente a figura do Ministério Público, faz-se logo necessário dizer que a independência interna, plenamente alcançada no final do século passado, graças à ação convergente do legislador e do Conselho Superior da Magistratura, sofreu um ataque decisivo por parte do governo Berlusconi com a já lembrada Lei Delegada n. 150, de 2005. Todavia, essa reforma foi, em grande parte, desmantelada. A primeira intervenção corretiva aconteceu no ano seguinte, por meio de uma lei aprovada pelo novo governo de centro-esquerda, que incidiu sobre poucos, mas cruciais pontos (Lei n. 269, de 2006). Em contrapartida, foi bem mais significativa a correção operada, em seguida, pelo Conselho Superior da Magistratura, com a importante Resolução de 12 de julho de 2007, que fornece uma interpretação constitucionalmente orientada da íntegra normativa.

Antes da Constituição republicana de 1948, a estrutura das procuradorias da República era caracterizada por uma organização fortemente hierárquica, na qual se ressaltava a posição de clara supremacia do procurador-chefe sobre as procuradorias do distrito da Corte de Apelação. O Código de Processo Penal de 1930 atribuía aos procuradores-chefes a faculdade de administrar, eles mesmos, a instrução sumária (art. 234.1) e um poder ilimitado de avocação dos processos (art. 392.3) que era “fonte de graves abusos ou, ao menos, de graves suspeitas de abuso” (CHIAVARIO, 1981, p. 491)<sup>22</sup>. Quanto à hierarquia interna de cada procuradoria, o art. 70.3 da Lei de Organização

<sup>21</sup> Acórdão n. 379, de 27 de julho de 1992.

<sup>22</sup> Arguida várias vezes sobre a constitucionalidade do poder de avocação, a Corte Constitucional sempre respondeu negativamente (ver Acórdãos n. 168/1963, 32/1964 e 97/1975).

Judiciária de 1941 assegurava uma posição de dominação aos chefes das repartições, prevendo que eles “exercem suas funções pessoalmente ou por meio dos funcionários magistrados lotados nas respectivas repartições”<sup>23</sup>.

Todavia, no decorrer dos anos, após a intensificação das críticas dirigidas a esse corpo normativo, afirmou-se “a tendência dos chefes das repartições – mais ou menos acentuada conforme o caso – em renunciar de fato ao exercício dos amplos poderes hierárquicos que a lei lhes atribuía” (DI FEDERICO, 1995a, p. 306). Essa tendência à atenuação dos vínculos hierárquicos foi, enfim, reforçada e formalizada pelo novo Código de Processo Penal de 1988.

Quanto ao poder de avocação do procurador-geral, ele é limitado a alguns casos bem detalhados pela lei e submetido ao dever de motivação (arts. 372 e 412 do Código de Processo Penal). No que diz respeito à posição dos substitutos, são introduzidas algumas normas que alimentam a dependência dos substitutos em relação ao procurador-chefe. Em particular, afirma-se o princípio da plena autonomia do Ministério Público na audiência, introduzem-se limites à revogação do mandato para a audiência e estabelece-se o princípio segundo o qual os titulares das procuradorias devem assegurar a continuidade tendencial do magistrado na função. Ademais, o Decreto Presidencial n. 449/1988 modifica o já citado art. 70.3 da Lei de 1941, não apresentando mais os membros do Ministério Público como “dependentes” do procurador-chefe e substituindo o poder de “mandato” – que pressupõe uma relação de estreita dependência entre o mandante e o mandatário – pelo poder menos vinculante de “designação”.

Apoiando-se nessas alterações legislativas, o Conselho Superior da Magistratura, favorável há anos à ampliação das margens de autonomia dos substitutos<sup>24</sup>, aprovou o fim do princípio napoleônico da impessoalidade da função do Ministério Público – de que a estrutura hierárquica das procuradorias era a expressão – em favor da chamada “personalização das funções” do Ministério Público. Essa evolução, cujas etapas fundamentais são individuadas em alguns pronunciamentos do início dos anos 1990<sup>25</sup>, traduziu-se em uma forte redução dos poderes discricionários do dirigente,

---

23 Mesmo neste caso, a Corte Constitucional não identificou qualquer vício de constitucionalidade (Acórdão n. 52/1976).

24 Ver, a esse propósito, o relatório do CSM (1971, p. 562 e s.), cujo título traduzido é “Sociedade italiana e tutela judiciária dos cidadãos”.

25 Cf. as deliberações do CSM publicadas em 3 de junho de 1992, 25 de março de 1993 e 14 de abril de 1993 (para uma ilustração do conteúdo dessas deliberações, ler o capítulo V do parecer do CSM, solicitado pelo ministro da Justiça em 12 de março de 2003 e relativo às emendas aprovadas pelo Conselho dos Ministros no Projeto de Lei n. 1.296/S sobre a reforma da Lei de Organização Judiciária).



não mais concebido como superior hierárquico, mas como *primus inter pares*. Com base nesses pronunciamentos do CSM, a potestade diretiva do procurador-chefe exercia-se por meio de linhas organizatórias de finalidade e de comportamento definidas com a participação ativa dos membros do Ministério Público da repartição (os chamados “protocolos de investigação”). O substituto, na fase investigativa, era obrigado a ater-se a tais cânones gerais acordados e, em caso de dissenso, podia pedir para ser afastado da função. Por seu lado, o procurador podia revogar a nomeação caso o membro do Ministério Público se afastasse, sem justificativa, das linhas gerais da função. Em todo caso, a medida de revogação devia ser motivada, e o substituto podia invocar a intervenção do Conselho para tutelar sua independência e garantir a boa administração da justiça.

O quadro normativo sobre o funcionamento das procuradorias no momento precedente à promulgação da “Reforma Castelli” é complementado com a menção ao papel do CSM na organização das repartições. Esse papel – que o Conselho moldou para si com o passar do tempo, em colaboração com as procuradorias – foi, em seguida, afiançado pelo legislador, que, com o art. 6º do Decreto Legislativo n. 51, de 1998, alterou o art. 7º.3 da Lei de Organização Judiciária, estabelecendo que o Conselho “determina os critérios gerais para a organização das repartições do Ministério Público e para a eventual distribuição dessas repartições em grupos de trabalho”<sup>26</sup>. Esse quadro normativo deu ao CSM a ocasião para melhor especificar e reforçar suas competências com relação à organização interna das repartições da procuradoria. Na Circular de 12 de abril de 1999, adotada após a reforma sobre o *juiz único* de primeiro grau e que aboliu a figura do *pretore*, o CSM fixou o procedimento a ser seguido para a implementação do mencionado art. 6º: proposta do procurador, precedida por uma reunião de todos os membros do Ministério Público; entrega da proposta e comunicação desta aos membros do Ministério Público, que podem formular suas observações; observações em resposta do procurador; parecer do Conselho Judiciário junto ao Ministério Público e transmissão do texto ao Conselho. Esse procedimento foi complementado pela Circular de 14 de janeiro de 2000, que submete a entrada em vigor dos critérios redigidos pelo procurador à aprovação do CSM<sup>27</sup>. Esse controle permite verificar a conformidade dos “éditos” dos procuradores às diretrizes elaboradas, em âmbito nacional, pelo Conselho, assegurando assim certa uniformidade às “políticas judiciárias” das procuradorias.

26 Quanto ao mérito, cf. Casciani (2000, p. 47 e s.).

27 Circular n. P-99-06928, de 12 de abril de 1999 (CSM, 1999, p. 15), e Circular n. P-748, de 14 de janeiro de 2000 (CSM, 2000, p. 38 e s.).

Com respeito a essa estrutura das procuradorias, inspirado no princípio da autonomia tendencial dos membros do Ministério Público em relação ao procurador-chefe, a “Reforma Castelli” introduz uma descontinuidade radical, restabelecendo o velho princípio hierárquico dentro das repartições. O Decreto Legislativo n. 106 de 2006, que concretiza as diretrizes estabelecidas sobre esse ponto pela Lei Delegada de 2005, faz do procurador-chefe (definido pelo art. 1º do decreto como “titular exclusivo da ação penal” que é “exercida sob sua responsabilidade”) um verdadeiro *dominus* da repartição, seja sob o aspecto organizatório, seja sob o aspecto da gestão do processo e das relações com os substitutos, os quais, significativamente, voltaram a ocupar a categoria de *delegati*.

No que se refere à organização da repartição, desaparece o art. 7º.3, § 3º, da Lei de Organização Judiciária, que, como se viu, atribui ao CSM um papel importante no processo de definição da estrutura organizatória das procuradorias, que passou a ser confiado inteiramente às determinações “soberanas” do procurador-chefe. O único dever deste último é comunicar ao CSM o projeto organizatório da repartição e os critérios de atribuição dos processos aos membros do Ministério Público “de carreira”. Quanto à gestão do processo e às relações com os substitutos, assinalam-se, em particular, os seguintes poderes atribuídos ao procurador: determinar os critérios aos quais os membros do Ministério Público das repartições devem se ater no emprego da Polícia Judiciária, na utilização dos recursos financeiros e tecnológicos e na abertura dos inquéritos; designar um membro do Ministério Público de sua repartição para cumprir atos singulares ou encarregar-se de um ou mais processos; necessidade de assentimento do procurador (ou de alguém por ele designado) quanto a atos que incidem sobre a liberdade pessoal ou sobre direitos reais; competência exclusiva do procurador (ou de alguém por ele designado) no que diz respeito às relações com os meios de informação. Completa o quadro normativo a previsão de poderes de vigilância atribuídos ao procurador-geral sobre o “exercício correto e uniforme da ação penal” e sobre o “exercício pontual, por parte dos procuradores da República, dos poderes de direção, controle e organização das funções”, enviando ao procurador-geral junto à Corte de Cassação “uma relação, ao menos, anual” (art. 6º).

A estrutura das procuradorias, esboçada pelo governo de centro-direita – firmemente contestada pelo CSM, que logo lamentou seus perfis de inconstitucionalidade –, certamente não é desnaturada pela Lei n. 269, de 2006, promulgada pelo novo governo. Todavia, recepcionando algumas críticas do Ministério Público e da Magistratura e de grande

parte da cultura jurídica italiana, essa lei traz alterações importantes, que permitirão ao CSM recuperar muitos dos princípios elaborados com grande dispêndio ao longo do tempo e suprimidos pela “Reforma Castelli”. Em particular, suprime-se o inciso “sob a própria responsabilidade”, que se refere ao exercício da ação penal, e, sobretudo, a referência ao *mandato* nas relações com os substitutos. Como se observou, apoiando-se nessas poucas mas significativas novidades, o Conselho Superior da Magistratura procedeu – com a fundamental Resolução de 12 de julho de 2007 – a uma reconstrução da íntegra normativa, valorizando os princípios estabelecidos pela Constituição para tutela da independência da Magistratura<sup>28</sup>.

Para nos limitarmos a um único exemplo, o Conselho, não obstante a supressão do várias vezes citado art. 7º.3, também conseguiu modelar para si um papel importante no processo de organização das procuradorias, restringindo significativamente o poder do procurador. Sobretudo, deduziu do art. 105 da Constituição a legitimação para formular diretrizes sobre a organização das repartições. Ademais, evocando o princípio da difusão do poder entre todos os membros do Ministério Público (deduzido do art. 107 da Constituição), estabeleceu que os projetos organizatórios devem ser adotados com a participação de todos os membros do Ministério Público da repartição. Inspirando-se na obrigação de comunicação dos projetos organizatórios, reivindicou para si, em seguida, o poder de avaliar a ação organizatória do procurador, seja quanto ao perfil de sua “vocação para desempenhar um encargo dirigençial ou, mais em geral, da avaliação de seu perfil profissional”, seja à luz das normas da Constituição que fixam os princípios do bom andamento da administração pública e da duração razoável do processo (arts. 97 e 111 da Constituição). Desse modo, por meio da avaliação do profissionalismo do procurador para fins de eventual renovação do cargo (o “projeto Castelli” introduziu o princípio da temporariedade das funções diretivas), o Conselho, não obstante a supressão do art. 7º.3, pôde continuar a exercer influência concreta sobre a determinação dos critérios de organização. De fato, na resolução citada, estabelece-se que “toda avaliação das medidas adotadas pelo procurador da República por parte do Conselho Superior levará em consideração as disposições contidas nas linhas diretrizes do Conselho, as motivações adotadas pelo dirigente da repartição [em caso de dissenso] e os resultados administrativos concretamente obtidos”.

---

28 A obra hermenêutica do CSM foi mais tarde flanqueada também pela da magistratura ordinária (inclusive as Seções Unidas da Corte de Cassação, Sentença n. 8.388, de 22/1/2009) e pela Seção Disciplinar do Conselho Superior, as quais incidiram sobre outras disposições do Decreto “Castelli”.

### **1.3 A conquista da independência cultural**

As conquistas obtidas no plano normativo – conquistas que se revelaram nada definitivas, como mostrou claramente o episódio da “Reforma Castelli” – são também, e sobretudo, efeito de uma terceira forma de independência maturada progressivamente com grande dispêndio no seio do Ministério Público e da Magistratura italiana: a independência cultural<sup>29</sup>.

Realmente, a novidade representada pela Constituição republicana – que provocou e alimentou esse processo de maturação – não foi logo percebida pela cultura jurídica italiana, que, ao longo de toda a década de 1950, continuou a propor novamente os postulados epistemológicos do veteropositivismo: a neutralidade do direito e do Estado, a avaliabilidade da ciência do direito e a apoliticidade da função jurisdicional<sup>30</sup>. No que diz respeito, em particular, à figura do juiz, a imagem ainda dominante no pós-guerra imediato é a de um burocrata que aplica mecanicamente a lei e deve se manter bem afastado da sociedade e da política<sup>31</sup>. Naturalmente deferente em relação ao governo, por razões culturais ou sociais, a Magistratura desse período, dominada pela Corte de Apelação, não podia senão constituir um “fator importante na linha de esterilização da Constituição” (BRUTI LIBERATI, 1997, p. 142). À persistência de modelos culturais do passado há que se acrescentar ainda a falta de depuração da Magistratura após a queda do fascismo e o advento da democracia. Por isso, além da presença de juízes que se tinham formado e haviam construído sua carreira respirando o ar do regime, também existia em suas fileiras um número significativo de magistrados que havia compartilhado dos princípios do regime fascista.

A situação começa a mudar no final dos anos 1950. No que se refere especificamente à Magistratura, todavia, foi a década seguinte que assinalou uma etapa fundamental no processo de abertura dessa instituição à nova realidade cultural, social e política do país. O reservatório econômico e social que, até então, havia alimentado as fileiras da Magistratura italiana, começa a se ampliar. Ademais, a cultura jurídica italiana começa, finalmente, a “descobrir” a Constituição, ou seja, a perceber a novidade radical representada pelo advento do Estado de Direito constitucional e – após a instituição da Corte Constitucional, em 1956 – do controle de

---

29 Sobre a evolução histórica do Ministério Público e da Magistratura italiana após a queda do fascismo, ver Pizzorusso (1990), Bruti Liberati (1997), Zagrebelsky (1998, p. 713 e s.) e Guarnieri (2003, p. 87 e s.).

30 Ver, a esse respeito, o retrato que faz da ciência jurídica daqueles anos Ferrajoli ([s/d], p. 7 e s.).

31 Cf. o retrato preciso traçado por Borre (1994, p. 42).

constitucionalidade das leis. A ampliação da base social da Magistratura, que, a partir de 1963, abre-se para as mulheres, e a influência das novas ideias e valores introduzem linfa nova no corpo da Magistratura italiana e põem em discussão a correspondência tradicional entre a cultura do magistrado e a cultura do *establishment* político.

Laboratório das novas ideias é a Associação Nacional dos Magistrados (ANM), que, em seguida à promulgação da Constituição republicana, torna a reunir-se depois do parêntese fascista. Bem rapidamente insere-se na ordem do dia o tema da superação da hierarquia interna que impedia a plena concretização dos valores constitucionais, dos quais o primeiro é o princípio da igualdade substancial. De fato, a linha “política” da ANM é contestada pelos magistrados da Corte de Cassação (mais conservadores), que em 1961 abandonam a associação e fundam a UMI, a União dos Magistrados Italianos. Todavia, a cisão não enfraquece a ANM, que, ao contrário, viu se desenvolver, em seu interior – e entre suas “correntes” –, um vivo debate sobre o papel do juiz em uma sociedade em transformação.

Um momento particularmente significativo desse debate dentro da ANM é representado pelo Congresso de Gardone, em 1965, que enfrentou abertamente o tema da dimensão política da função jurisdicional. A moção final, aprovada por unanimidade, estabeleceu e reconheceu que compete também ao juiz a tarefa de concretizar a finalidade política da Constituição. Para tal fim, o juiz deve aplicar diretamente a Lei Fundamental, esforçando-se por interpretar as normas em conformidade com seus princípios. Quando isso não seja possível, ele deverá remeter à Corte Constitucional a solução da questão da constitucionalidade da lei. Como se pode notar, a relação tradicional do juiz com a lei foi profundamente transformada com essa mudança. De juiz boca da lei, funcionário passivo do Estado, o magistrado tornou-se um sujeito que se confronta com os grandes problemas da sociedade e contribui, com seus instrumentos, para a concretização do projeto constitucional. Lentamente, a imagem da Magistratura como corpo separado da sociedade entra em crise, e, por conseguinte, certos magistrados começam a tecer laços de comunicação estáveis e diretos com a sociedade civil.

Essa mutação do papel do juiz manifesta-se de modo claro a partir dos anos 1970, quando assistimos a um extraordinário ativismo da Magistratura penal, em particular, dos *pretori*, que, na época do código antigo, acumulavam as funções de julgamento e instrução. Em razão da inércia do legislador diante das novas exigências da sociedade e das carências da atividade de controle preventivo e repressivo da

administração pública e da Polícia, uma parte da magistratura volta-se para a proteção dos interesses coletivos, tais como a segurança nas fábricas, a saúde pública, a proteção do meio ambiente e o combate à evasão fiscal. Novos modos de organização do trabalho são experimentados, os quais visam superar as formas tradicionais de intervenção atomizada e ocasional. Em seguida, por ocasião da luta contra o terrorismo, alguns procuradores e juízes de instrução começam espontaneamente a trabalhar em equipe. Tratava-se de uma inovação radical, principalmente para as procuradorias, pois o trabalho em equipe “fundamenta-se na divisão das responsabilidades entre os substitutos e na colaboração, mais do que na relação hierárquica substituto-dirigente” (BRUTI LIBERATI, 1997, p. 205). Além disso, estabelece-se uma nova relação com a Polícia, que, até então, salvo em alguns casos isolados, era o verdadeiro *dominus* do inquérito. Este era quase totalmente condicionado pelo auto de inquérito policial, que, de fato e a despeito das declarações formais, limitava ao extremo a independência externa do Ministério Público e da Magistratura. Nos casos de terrorismo, ao contrário, os procuradores e os juízes de instrução dirigiam efetivamente a atividade da Polícia e participavam diretamente da busca de provas desde as fases iniciais das investigações (análise mais ampla nos parágrafos seguintes).

Esses estilos inovadores foram empregados, em seguida, nos processos contra a máfia e no combate à criminalidade econômico-financeira e à corrupção. As consequências políticas da ação do Ministério Público e da Magistratura ficaram cada vez mais evidentes, sobretudo quando eles começaram a agir não mais *sob delegação* tácita ou expressa (como no caso do terrorismo, em que havia uma completa sinergia entre as duas instituições e a classe política), mas *contra o establishment* político e financeiro<sup>32</sup>. Depois desse momento – que poderíamos fixar no começo dos anos 1980, com o inquérito milanês sobre Sindona, Calvi e a *Loge P2*, que provocou, entre outros, a queda do governo<sup>33</sup> –, a tensão, mais ou menos aguda, entre a Magistratura e o *Parquet* e o sistema político permaneceu uma constante na vida institucional italiana. Aliás, foi nessa época, após a prisão do banqueiro Calvi, que os ataques contra as duas instituições atingiram uma intensidade inédita e que se afirmaram, no cenário político italiano, os temas da politização da Magistratura e da responsabilização política do Ministério Público.

---

<sup>32</sup> Nesse sentido, ver Ferrarese (1984, p. 111).

<sup>33</sup> Ver, nesse sentido, Borgna e Maddalena (2003, p. 3 e s.). A bem dizer, já haviam sido instaurados inquéritos contra políticos alguns anos antes, mas o sistema havia conseguido controlar a iniciativa (ver, por exemplo, o processo sobre o “escândalo dos petróleo”, iniciado em Gênova, em 1974).



Este último começou progressivamente a monopolizar a atenção da classe política e da opinião pública. Durante os anos 1990, a cultura jurídica, que havia feito dos juízes o objeto privilegiado de sua reflexão, precisou inteirar-se do papel cada vez mais crucial desempenhado por esse novo protagonista da vida democrática das sociedades contemporâneas<sup>34</sup>. Ao lado dos poderes clássicos, descobre-se por toda a Europa um poder inédito e particularmente virulento – o “poder de acusar” (GARAPON; SALAS, 1996, p. 22 e s.). Essa importância do Ministério Público advém naturalmente de sua função de articulador entre o fato e o direito, entre a sociedade e o processo, ou seja, o lugar que tende cada vez mais a absorver a quase totalidade da dimensão penal. Pior ainda: dada a demora do processo e a eutrofização midiática do inquérito, o momento fundamental do jogo penal acaba por se concentrar nas fases preliminares do processo, momento em que o Ministério Público é o mestre<sup>35</sup>. Na Itália, essa supremacia do Ministério Público manifestou-se de forma particular com o novo Código de Processo Penal de 1988, que, inspirando-se no sistema acusatório, confiou-lhe o monopólio do inquérito (herdando os poderes de investigação do juiz de instrução, mas perdendo seus poderes sobre a liberdade pessoal), reforçou seu poder de direção da Polícia Judiciária, ofereceu-lhe uma gama de procedimentos alternativos às audiências, dentre os quais o de escolher o percurso judiciário mais apropriado, e, a partir da contrarreforma de 1992 até a Lei n. 63, de 1º de março de 2001, conferiu-lhe poderes notáveis de pré-constituição de provas (ver, *infra*, § 4.2).

#### **1.4 Entre mito e realidade: como pensar a figura do Ministério Público e o problema da ação penal?**

Mas a fisionomia que o Ministério Público italiano assumiu no *law in action* não corresponde mais, de forma alguma, ao perfil oficial esboçado pela Constituição e inspirado por uma mitologia das funções judiciárias que se dissolveu progressivamente. Esse perfil é o resultado do encontro de dois eixos fundamentais: 1) o princípio da legalidade (ou até mesmo da *obbligatorietà*) das ações penais, que, ao impedir o Ministério Público de fazer escolhas, assegura a efetividade da lei penal substantiva e o respeito ao princípio da igualdade dos cidadãos; 2) o postulado da natureza neutra e burocrática da função acusatória, que justifica a forma de recrutamento

---

34 Cf. Borgna e Maddalena (2003, p. 85 e s.), que lembram o fraco interesse pela figura do Ministério Público e seu poder discricionário, até fins dos anos 1970, no debate jurídico italiano. O que era compreensível, aliás, tendo em vista a posição marginal que o Ministério Público ocupava à época em comparação com outras figuras emergentes, como o *pretore* do trabalho, o *pretore* penal e, depois, o juiz de instrução.

35 Sobre as mutações das funções do processo penal durante a década de 1960, ver Nobili (1977, p. 51 e s.). Sobre o fenômeno da regressão do baricentro do processo, ver Vogliotti (2002, p. 725-726).

por concurso, focalizado sobre as competências técnico-jurídicas dos candidatos.

Na realidade, por detrás do véu dessa imagem tranquilizadora, que garante a geometria das relações institucionais, existe outra imagem do Ministério Público que, *prima facie*, parece obedecer a uma lógica inversa. Com efeito, dada a impossibilidade empírica de promover ações para todas as infrações, as escolhas de prioridade no processamento das ações são inevitáveis<sup>36</sup>. Como observa um procurador adjunto do Ministério Público de Turim,

todo dia, o Ministério Público encontra-se diante do dever de decidir como tratar um caso: qual importância lhe dar, qual prioridade lhe atribuir quanto ao tempo de processamento, se é conveniente examiná-lo e acompanhá-lo pessoalmente ou confiá-lo a um oficial de polícia, se convém sustentar a acusação pessoalmente em audiência ou delegá-la a um vice-procurador honorário (BORGNA; MADDALENA, 2003, p. 116)<sup>37</sup>.

A possibilidade, ou até mesmo a necessidade, de dosar os modos e os tempos de gestão dos casos e dos inquéritos acaba por atribuir a cada substituto um poder discricionário importante que foge à sua competência puramente técnico-jurídica. Tal poder é ainda maior quando se considera a figura do dirigente da repartição, especialmente após a “Reforma Castelli” e mesmo com todas as atenuações sucessivas que vimos. Aqui surge o paradoxo de um sistema que, concebido para assegurar o triunfo da lei sobre os homens, acabaria por depender, em grande parte, da virtude desses mesmos homens, cujo poder se pretendeu neutralizar.

Essa distância entre a imagem formal e a imagem real do Ministério Público é utilizada como argumento por aqueles que gostariam de atraí-lo para a órbita do Poder Executivo. Esse argumento funda-se na natureza política das escolhas dos membros do Ministério Público, a qual exigiria uma forma de responsabilidade da mesma natureza. Outra solução – capaz de garantir uma forma de responsabilidade política do Ministério Público sem pagar o preço de uma Justiça dependente do governo – poderia ser a de vincular a Procuradoria diretamente à fonte da soberania por meio da eleição popular. Todavia, esse caminho, tomado por outros sistemas, mas estranhos a nossa tradição jurídica, corre o risco de gerar inconvenientes não menos graves do que o primeiro<sup>38</sup>.

36 Na “Introdução” de sua obra, Conso (1979, p. XVI) observa que “o que é ‘obrigatório’ [...] não é realmente a instauração das ações penais, mas a realização da escolha de prioridade”.

37 Ver também, no que diz respeito às formas que assume esse poder discricionário do Ministério Público, Zagrebelsky (1979, p. 9 e s.), Di Federico (1995a, p. 293 e s.), Guarnieri (1984, p. 143 e s.), Chiavario (1994, p. 84 e s.) e, na perspectiva dos advogados, Gianaria e Mittone (1987, p. 101 e s.).

38 A hipótese de um Ministério Público eletivo foi de novo proposta recentemente por Paolo Borgna



As duas soluções fundam-se no princípio segundo o qual o exercício de um poder que tem aspectos políticos deve corresponder necessariamente a uma forma política de responsabilidade. Esse postulado não pode ser acolhido. A investidura popular – direta ou indireta – não é a única forma de legitimação em um sistema democrático para todo e qualquer órgão ao qual se atribui, em sentido amplo, uma função de “governo”<sup>39</sup>. Seria preciso, do contrário, imaginar formas de responsabilidade política até mesmo para a Magistratura judicante<sup>40</sup>, dado que a atividade de “dizer o direito” implica a necessidade constante de fazer escolhas de valor ético-político, e pensar que não apenas os procuradores, mas também os juízes, fazem escolhas de prioridade no processamento das ações<sup>41</sup>. A submissão a formas de controle, a transparência, a independência e a imparcialidade, o respeito aos procedimentos e ao princípio do contraditório, a

---

em sua entrevista com Marcello Maddalena, mas foi abandonada em seguida por causa dos riscos ligados a essa figura na Itália de hoje e pelas tentações demagógicas que ela acabaria fatalmente criando (BORGNA; MADDALENA, 2003, p. 145 e s.).

39 Ver, nesse sentido, Rodota (1999, p. 187 e s.) e Pizzorusso (1990, p. 68 e s.). Cf. também, no que diz respeito à legitimidade democrática das autoridades administrativas independentes, La Spina e Majone (2000, p. 167 e s.), que relembram os dois modelos de democracia: “majoritária”, segundo o qual a principal, na verdade a única, fonte de legitimidade é a responsabilidade perante os eleitores ou os representantes eleitos; “madisoniana” (segundo a terminologia de R. A. Dahl), que, em vez de concentrar o poder nas mãos da maioria, visa limitar e difundir o poder entre diferentes instituições.

40 A ideia de ressuscitar a imagem do juiz politicamente esterilizado, ou até mesmo politicamente controlado, é uma tentação recorrente para o poder político. A uma tentação semelhante cedeu o governo de centro-direita por ocasião da reapresentação do projeto de “Reforma Castelli”. Após os fortes protestos dos membros do Ministério Público e da Magistratura e, em geral, da cultura jurídica italiana, tal projeto foi, por fim, retirado. Tratava-se de duas emendas, aprovadas pela Comissão de Justiça do Senado em 25 de setembro de 2003, destinadas a introduzir duas novas sanções disciplinares em detrimento dos juízes. A primeira pune “a atividade de interpretação de normas jurídicas que seja manifesta e inequivocamente contrária à letra e à vontade da lei ou possua um conteúdo criativo”. A segunda expõe à ação disciplinar do ministro da Justiça todos os membros do Ministério Público e da Magistratura que “participem de iniciativas internas – ou de qualquer atividade que não possua um caráter científico, esportivo ou solidário – de partidos políticos, movimentos, associações que persigam finalidades políticas ou exerçam atividades dessa natureza”. O título de um artigo publicado imediatamente depois exprime bem o sentido de tal projeto normativo: “O juiz inimigo” (ANSELMINI, 2003, p. 1). Interferências inadmissíveis na atividade judiciária de interpretação do direito já haviam sido produzidas com a aprovação de uma moção, em 5 de dezembro de 2001, pelo Senado (in *Cassazione Penale*, 2001, p. 3625), na qual a maioria criticava a interpretação feita por certos juízes de um acórdão da Corte Constitucional e a não aplicação de uma lei julgada contrária ao direito internacional (sobre o caso completo, cf. PUGIOTTO, 2003, p. 699 e s.). Um ataque semelhante aconteceu recentemente contra uma sentença da Corte de Cassação (1ª Seção Cível n. 21.748, 16/10/2007) no famoso caso “Eluana Englaro” (a respeito de uma jovem em coma vegetativo havia anos, cujo pai recorrera aos juízes para interromper a alimentação e a hidratação artificiais). No conflito de atribuição entre poderes do Estado levantado pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, a Corte Constitucional deu razão aos juízes (Acórdão n. 334/2008).

41 Cf. Zagrebelsky (1979, p. 10-11), que ressalta como a possibilidade “de escolher os modos e os tempos dos processos” não está presente apenas na fase do inquérito, mas também “no julgamento de primeira instância, no julgamento de segunda instância e no julgamento de última instância”.

competência profissional e o respeito às normas deontológicas são outros modos de legitimação do poder perfeitamente coerentes com nossa forma *híbrida* de governo (a “democracia constitucional”). Esta engloba tanto o princípio democrático, que ressalta o exercício do poder do povo soberano, quanto o princípio constitucional, que destaca a limitação desse poder e o respeito às leis fundamentais, mesmo contra a vontade da maioria (cf. FIORAVANTI, 1999).

Mas, analisando-se mais a fundo a gestão real da ação penal, percebe-se que o sistema apresenta formas de racionalidade, de transparência e de controle que delineiam uma imagem da função acusatória irreduzível à dicotomia simplista entre “governo da lei” (*in the books*) e “governo dos homens” (*in action*). De fato, o exercício da ação penal não é dominado pelo arbítrio do procurador ou dos substitutos, mas inspira-se em critérios razoáveis, objetivos e bastante transparentes. Na sequência das iniciativas do CSM<sup>42</sup> e de alguns procuradores<sup>43</sup>, um número cada vez maior de procuradorias dotou-se progressivamente de uma organização interna que

---

42 A primeira iniciativa de “política judiciária” foi adotada pelo CSM no mês de julho de 1977, quando o Conselho se reuniu com os ministros da Justiça e do Interior e com todos os presidentes das Cortes de Apelação para fixar “as linhas operacionais destinadas a assegurar um processamento rápido das ações relativas ao crime organizado e aos delitos que causam grande comoção social”. Após essas reuniões, as diretrizes foram editadas para reforçar a justiça penal (por meio, também, da aplicação às repartições penais de magistrados cíveis) e para convidar os dirigentes das repartições judiciárias a “programar o trabalho penal de modo a permitir, em primeiro lugar, o processamento rápido das ações mais graves” (CSM, 1977, p. 5). Mais recentemente, uma decisão da Seção Disciplinar do CSM estabeleceu o importante princípio da legitimidade das escolhas de prioridade baseadas na gravidade das infrações e efetuadas por um substituto na ausência de indicações do chefe da Procuradoria (Decisão de 20/6/1997. Vanucci, in *Cassazione Penale*, 1998, p. 1489, com um comentário positivo de Domenico Carcano).

43 A primeira circular, muito controversa, que teve o mérito de chamar a atenção para a ineficiência do princípio da *obbligatorietà* da ação penal e de tentar garantir uma gestão da ação penal transparente, racional e conforme aos valores da Constituição e às escolhas do legislador foi redigida em 16 de novembro de 1990 pelo ex-procurador junto à *pretura* de Turim, Vladimiro Zagrebelsky (in *Questione Giustizia*, 1991, p. 419 e s.), seguido pelo comentário de Pinto (1991), que manifestou dúvidas quanto à oportunidade dessa solução. Essa circular, que fixava critérios razoáveis de prioridade (detenção do acusado, gravidade in *abstracto* da infração, reincidência do indiciado, setores da legislação penal nos quais o Parlamento interveio repetidas vezes, demonstrando considerá-los de importância primária, como a proteção ao meio ambiente, à saúde...) e formas eficientes de organização da repartição para o processamento de casos repetitivos e simples, fora elaborada para se conformar a outra importante circular transmitida às diferentes repartições no dia 8 de março de 1989 pelo presidente da Corte de Apelação e pelo procurador-geral de Turim (in *Cassazione Penale*, 1989, p. 1373). Essa circular sugeria que os casos importantes fossem processados mais rapidamente, evitando sobrecarregar as repartições com uma massa de trabalho inútil, pois destinada inevitavelmente à prescrição. Sobre essas circulares e, de modo mais geral, sobre a organização do Ministério Público de Turim, cf. Sarzotti (2007) e Piana (2010, p. 165 e s.). Na mesma perspectiva, ver também as circulares do procurador junto à *pretura* de Pádua (4/10/1993) e do procurador junto à *pretura* de Gênova (22/4/1995), citadas por Ichino (1997, p. 298, nota 20). Cf. também as propostas de Zagrebelsky (1995, p. 17 e s.), Marini (1989) e o projeto de organização da procuradoria atuante na *pretura* de Milão, elaborado por Castelli (1989, p. 640 e s.).

visa a tornar o exercício da ação penal razoável, transparente, controlável e eficiente.

Já lembramos a produção normativa do CSM que limitou o poder discricionário dos dirigentes, obrigando-os a fixar critérios gerais para a atribuição de casos aos substitutos ou para seu afastamento desses casos. Além disso, há muito tempo o próprio Conselho encorajou a tendência de criar, de forma espontânea, dentro das procuradorias, seções especializadas ou equipes, compostas por um determinado número de substitutos e coordenadas por um procurador adjunto. A instituição dessas equipes permite não apenas dar uma resposta mais eficaz e mais eficiente às tipologias de crimes que requerem uma especialização particular, mas assegura também certa racionalidade, homogeneidade e transparência da “política criminal” das procuradorias<sup>44</sup>. Como mostram as circulares dos procuradores-chefes que analisamos, a escolha do número, do tipo e da composição das seções especializadas é feita de maneira concertada e razoável, tentando garantir um equilíbrio satisfatório entre a gravidade das infrações fixadas *in abstracto* pela lei, de um lado, e, de outro, as solicitações provenientes da sociedade civil ou da arena política<sup>45</sup>, conforme os diferentes contextos temporais e geográficos<sup>46</sup>.

44 Essa filosofia da especialização foi seguida (e aprofundada) também pelo legislador, que, por meio de um decreto-lei convertido na Lei n. 8, de 20 de janeiro de 1992, instituiu, no nível central, a *Direzione Nazionale Antimafia* e, no nível das Cortes de Apelação, as *Direzioni Distrettuali Antimafia*. A essas estruturas especializadas, que deveriam assegurar melhor coordenação das investigações, foi atribuída a competência sobre os inquéritos relativos ao crime organizado de tipo mafioso. Ver, para uma ilustração da reforma, o comentário de Manzione et al. (1992, p. 697 e s.) e, de forma crítica, Pepino (1992, p. 257 e s.).

45 Que eu saiba, até agora, somente foram apresentadas duas solicitações formais por parte de um responsável político, aquelas dos ministros da Justiça Giovanni Conso e Clemente Mastella. O primeiro enviou, em 1993, uma carta a todas as procuradorias na qual assinalava que os Estados Unidos se preparavam para aplicar pesadas sanções comerciais à Itália em razão da proteção insuficiente da propriedade intelectual em nosso país. Por conseguinte, o ministro – após ter confirmado a independência do Ministério Público em relação ao poder político – sugeria a promoção prioritária de ações penais contra as infrações relativas à violação dos direitos de propriedade intelectual. Ver, a esse propósito, Violante (1998, p. LV). O segundo, depois da aprovação da Lei n. 241, de 31 de julho de 2006 (*legge di indulto*), enviou, no dia 12 de setembro de 2006, uma *nota* ao CSM, na qual solicita a esse órgão que tome a iniciativa que julgar oportuna para “diferenciar o calendário dos processos penais destinados a exaurir-se sem a concreta inflação da pena” (cit. a partir da Resolução de 9/11/2006 do CSM).

46 Por exemplo, a Circular de 12 de setembro de 2000, do Procurador de Turim, Marcello Maddalena, prevê seis equipes, cada qual dirigida por um procurador adjunto: criminalidade organizada e *Direzione Distrettuale Antimafia* (18 substitutos); segurança no trabalho, doenças laborais e proteção ao consumidor (7); direito penal econômico (10); vítimas “fracas” e crimes sexuais (6); crimes contra a administração pública e relativos ao setor de urbanismo, meio ambiente e erro de profissionais (10); segurança urbana (7 substitutos emprestados, em esquema de rodízio, dos outros grupos). Quanto ao *Parquet* de Milão, de dimensão mais ampla, a Circular de 12 de maio de 2001, do procurador da época, Gerardo d’Ambrosio, prevê 9 departamentos: direito penal econômico (11 substitutos); crimes contra a administração pública e contra a atividade judiciária (9); crimes con-

Por exemplo: após a iniciativa de um procurador substituto do Ministério Público de Turim – que, interpretando uma opinião muito difundida entre seus colegas e os cidadãos (em um momento em que os discursos sobre o sentimento de insegurança eram particularmente insistentes e difusos), ressaltava as insuficiências da resposta judiciária à delinquência urbana e propunha medidas organizacionais para torná-la mais eficiente e coerente –, o *Parquet* daquela cidade criou, depois de um debate interno aprofundado, uma equipe especializada em “segurança urbana”<sup>47</sup>.

Essa osmose entre a “política judiciária” das procuradorias e o ambiente externo – que estabelece um vínculo precioso entre a administração da Justiça e a sociedade civil e política – é facilitada e encorajada pela prática informal de encetar diálogos com os comitês de cidadãos, com o comissário de polícia e com os dirigentes das forças policiais no território e os representantes das comunidades locais (comuna, província e região). Esses encontros, que fortalecem a legitimidade democrática da ação das procuradorias, visam, normalmente, assinalar a importância da intervenção mais coordenada em certos fenômenos criminais ou da concepção de respostas multidisciplinares (e em parceria) contra a delinquência local<sup>48</sup>. Movidos pela mesma preocupação de dar resposta às formas de criminalidade difusa que geram o sentimento de insegurança dos cidadãos, algumas procuradorias criaram células operacionais padronizadas e com equipes mistas (compostas, normalmente, por um procurador adjunto responsável, por um substituto em rotatividade com seus policiais, por policiais em posto estável e por funcionários administrativos)<sup>49</sup>. Esses dispositivos, concebidos

---

tra a família, abusos sexuais e aborto (10); território e meio ambiente, crimes contra o patrimônio artístico e arqueológico, proteção ao consumidor (6); criminalidade mafiosa (14); segurança no trabalho, doenças laborais e lesões e homicídios provocados por erros profissionais (7); crimes em matéria de armas, extorsões, pilhagens, arrombamentos, imigração clandestina, lenocínio, contrabando (14); criminalidade informática, falsificação, fraude (6); terrorismo (5). Acrescentem-se a esses grupos duas seções, uma especializada em execução (6 substitutos em meio expediente) e outra em criminalidade de massa, urbana e da competência do juiz de paz (o SDAS, ver *infra*).

47 Ver a Circular de 27 de maio de 1999, do então procurador da República de Turim, Francesco Marzachi (in *Questione Giustizia*, 2000, p. 186 e s.). Essa seção especializada foi mantida pela já citada Circular de 12 de setembro de 2000.

48 Essas práticas foram ilustradas por alguns procuradores durante nossas entrevistas. Elas estão agora confirmadas pelo livro de Borgna e Maddalena (2003, p. 173).

49 Por exemplo, em Turim, após a reforma que suprimiu a *pretura* (Decreto Legislativo n. 51/1998), a Circular de 27 de maio de 1999, do procurador Marzachi, dividiu todas as infrações em duas categorias (nível “A” e nível “B”), atribuindo os processos relativos às infrações menos graves (nível “B”), que representavam quase 80% das denúncias, a uma estrutura composta por um procurador adjunto em rotatividade semanal, mais cinco ou seis funcionários administrativos ligados ao departamento do mesmo procurador (*segreteria di gruppo*) e por determinadas unidades da seção de Polícia Judiciária atuante junto ao *Parquet*. Todavia, os resultados negativos desse sistema (de que

para administrar de modo eficiente o contencioso de massa (em tempo real, por meio de contatos informais e rápidos com os postos de polícia que transmitiram a informação), têm, certamente, o defeito de privilegiar a lógica da estatística em detrimento da lógica da qualidade<sup>50</sup>, mas têm também a virtude de aumentar, com os (parcos) recursos disponíveis, a efetividade do princípio da *obbligatorietà* da ação penal, fornecendo, ao menos, um mínimo de resposta a boa parte dos processos que, antes da criação dessas estruturas de “filtragem”, eram sistematicamente engavetados à espera da anistia ou da prescrição<sup>51</sup>.

---

50% das infrações de nível “B” foram processadas) aconselharam o novo procurador, Maddalena, a suprimir as *segreterie di gruppo* e a substituí-las por uma estrutura mais articulada e eficiente (*ufficio notizie di reato 1* e *ufficio notizie di reato 2*), formada por um procurador adjunto e por um substituto com seus policiais (dois e, às vezes, três; ver o parágrafo seguinte), que ficam de serviço por uma semana; por dois oficiais de Polícia; por um escrivão e por dois funcionários administrativos (ver Circular de 26/2/2001). Essa estrutura faz a triagem de todas as denúncias e informações, trata dos processos de nível “B” que não necessitam investigações suplementares (valida os sequestros, requer certidões negativas do registro criminal, solicita o arquivamento do processo, o *decreto penale di condanna...*), inscreve no registro apropriado as denúncias relativas às infrações de competência do juiz de paz, redige determinados atos, como a citação, transmite à repartição competente (*segreteria del giudice di pace*) a documentação assim constituída e encaminha os outros processos aos departamentos ou ao substituto de plantão para complementação das investigações. Ver, de forma ampla, Sarzotti (2007). Recentemente foi lançada uma nova circular, emitida pelo atual procurador-geral da República, Giancarlo Caselli, que, entre outros, introduziu um “nível C” ulterior (Circular de 22/4/2010). Em Milão, desde novembro de 1999 (ver a Circular de 15/11/1999), funciona uma estrutura (o SDAS – Serviço de Definição de Processos Simples) que trata dos casos “simples”, caracterizados pelo caráter repetitivo e padronizado dos procedimentos, e que não exigem, normalmente, investigações especiais. Desde a entrada em vigor da legislação que atribuiu competência penal ao juiz de paz (janeiro de 2002), o SDAS administra também os processos dessa jurisdição. Após uma fase experimental, a organização definitiva dessa estrutura foi fixada pela Circular de 14 de fevereiro de 2000. Ela está articulada em 50 unidades compostas por cerca de dez policiais emprestados pela *Questura* (a maior parte, diplomada em Direito) e um número de funcionários administrativos superior a trinta. A coordenação é assegurada por um funcionário da repartição do escrivão e por um procurador adjunto. O trabalho do SDAS consiste em estudar as denúncias e informações que lhe são transmitidas todos os dias pelo *ufficio ricezione atti* e em redigir determinados atos (pedidos de desistência da denúncia, de *decreto penale di condanna*, de suplementos de instrução ou de tentativa de conciliação), que, em seguida, serão submetidos à assinatura do substituto em serviço (o rodízio de funções é cotidiano). Durante o período entre 22 de novembro de 1999 e 31 de dezembro de 2001, essa estrutura definiu 80% (90.260) dos casos do Ministério Público, ou seja, 61% (25.682) dos casos de autores conhecidos e 92% (64.578) dos casos de autores desconhecidos. Em 2003, o SDAS entrou em crise devido à forte redução de seu pessoal (em dezembro de 2002, não havia mais que cerca de 15 funcionários administrativos e oito policiais, dos quais três pertenciam à *squadra mobile*, o que garantia uma presença descontínua). Em Palermo, existe uma estrutura parecida, a seção TAS, “Processamento de Casos Simples”.

50 Essa tendência de mensurar a eficiência da máquina judiciária com base em parâmetros que privilegiam a quantidade em vez da qualidade do trabalho foi denunciada por Colombo (2001, p. 1202).

51 Essa prática de “desistência [material] da ação” (ilegal do ponto de vista do *law in the books*) aproxima o sistema italiano de legalidade dos processos dos países caracterizados pelo sistema de oportunidade, no qual o poder do Ministério Público de desistir da ação é exercido principalmente nesse tipo de infrações. *In action*, portanto, os dois sistemas não são assim tão diferentes como os retratos oficiais levariam a crer. Ver, sobre a convergência *in action* dos dois sistemas, Guarnieri (1984, p. 150 e s.).

O primeiro governo de Prodi havia apreciado essa forma de regulação *bottom up* pela qual o CSM e algumas procuradorias tinham tentado assegurar certa racionalidade, transparência e uniformidade à gestão da ação penal. Quando da reforma sobre o *giudice unico* de primeiro grau, que – como já dissemos – aboliu a figura do *pretore*, o Decreto Legislativo n. 51, de 19 de fevereiro de 1998, introduziu uma primeira norma, o art. 227, fixando os critérios de prioridade para o processamento das ações penais, e uma segunda, o art. 6º, inciso *b*, modificando o art. 7º.3 da Lei de Organização Judiciária, que formaliza o procedimento relativo à organização das procuradorias seguido há anos pelos CSM<sup>52</sup>.

O art. 227 prevê, ainda que de maneira transitória (“a fim de assegurar a conclusão rápida dos processos pendentes na data de entrada em vigor” da reforma sobre o *giudice unico*), que as repartições judiciárias (*uffici giudiziari*) organizem seus trabalhos adotando os seguintes critérios (de caráter muito geral): a gravidade *in abstracto* da infração e o dano concreto por ela causado, o interesse da vítima e os inconvenientes que o atraso provoca para a demonstração dos fatos<sup>53</sup>. Os critérios de prioridade fixados pelas repartições devem ser comunicados ao CSM<sup>54</sup>. Quanto à segunda disposição introduzida pelo Decreto Legislativo n. 51, de 1998, já a abordamos precedentemente (§ 1.2.).

O resultado dessa complexa estratificação normativa é um sistema que, mesmo não sendo perfeito, assegura certa transparência, uma ampla conciliação e uma rede de controles recíprocos na qual um órgão desempenha um papel fundamental, o CSM, que – em razão de sua composição mista (dois terços de membros eleitos pelos magistrados e um terço pelo Parlamento) – oferece aos representantes do povo soberano instrumentos para influenciar e controlar a administração da Justiça, sempre respeitando a independência do Ministério Público e da Magistratura. A essa rede de controles há que se acrescentar outras formas de *checks and balances* que agem *de jure* e *de facto*, como, por exemplo: as competências do ministro da Justiça em matéria de inspeção, de instauração de processos disciplinares perante o CSM e de nomeação de dirigentes do Ministério Público<sup>55</sup>; a influência

---

52 Sobre essa última norma, ver, *supra*, § 1.2.

53 Para uma análise dessa norma, ver o comentário de Bresciani (in *La Legislazione Penale*, 1998, p. 474 e s.) e Fidelbo (2000, p. 407 e s.).

54 Expressaram-se em sentido favorável a um sistema que evite deixar a escolha (inevitável) de prioridades ao acaso ou ao simples critério da sucessão cronológica das *notitiæ criminis*: Zagrebelsky (1994, p. 101 e s.), Chiavario (1994, p. 95 e s.), Modona (1994, p. 124) e Di Federico (1995b, p. 411). Contrariamente à lógica dos critérios de prioridade, cf. Pinto (1991, p. 427 e s.), Rossi (1997, p. 314 e s.) e Kostoris (2001, p. 46 e s.).

55 Cf., a propósito desta última competência do ministro, o que estipula o § 1.2.



do governo sobre a ação penal, por intermédio da Polícia e do controle dos recursos orçamentários; as formas de controle “endoprocessuais” do Ministério Público exercidas pelos juízes em matéria de liberdade pessoal e de prova; os controles exercidos pelos advogados no transcurso dos processos individuais e, de modo geral, por meio de suas associações, chamadas *Camere Penali*<sup>56</sup>; o papel de supervisão e de denúncia desempenhado pela doutrina e pela mídia.

Qualquer tentativa legislativa de intervir na difícil e delicada matéria da gestão da ação penal deveria seguir essa lógica da *rede*<sup>57</sup>, caracterizada pelo emaranhado de formas de regulação por cima e por baixo, pela fragmentação e difusão do poder (que asseguram margens de apreciação locais), pela confrontação e pelo consenso dentro do Ministério Público<sup>58</sup>, pela cooperação com outras procuradorias no território nacional e europeu e pela abertura do Ministério Público à sociedade civil e política (transparência dos critérios de organização interna, encontros, parcerias...). O jurista não deve ceder ao encanto das geometrias conceituais e institucionais que simplificam excessivamente a complexidade da realidade e dos valores em jogo e que impedem, portanto, a elaboração de um sistema que garanta um equilíbrio razoável entre independência e controle.

Nessa perspectiva, diversas medidas poderiam ser vislumbradas para melhorar esse complexo sistema de *checks and balances*. Limitamos, aqui, a evocar algumas delas: a extensão, a todas as procuradorias, de dispositivos organizacionais que assegurem um equilíbrio razoável entre a gestão dos casos ordinários e de pouca gravidade (processados por estruturas *ad hoc* compostas por equipes mistas) e a gestão dos outros casos destinados à competência de equipes especializadas; a instituição de reunião anual de todos os procuradores-gerais e dos procuradores da República das procuradorias de grandes dimensões, com vistas no compartilhamento das diferentes experiências relativas à organização

56 O CSM, por exemplo, em seguida a um “livro de reclamações” (*Libro Bianco*) enviado pela *Camera Penale* de Nápoles, foi obrigado a pronunciar-se sobre a denúncia de inércia e de graves anomalias na gestão do Ministério Público de Nápoles por seu chefe, o procurador Cordova. Durante o debate na assembleia plenária em 16 de março de 2000, o conselheiro Nello Rossi levantou a questão da legitimação do CSM para controlar a observância, por parte dos chefes das procuradorias, do princípio da proporcionalidade entre os recursos empregados (humanos, econômicos, temporais) e a gravidade dos fenômenos criminais perseguidos. Ver, sobre essa problemática, que merece ser desenvolvida, Santalucia (2000, p. 807 e s.).

57 Sobre essa lógica, ver Ost e Kerchove (2002) e Vogliotti (2001, p. 168 e s.; 2007).

58 A esse respeito, ver Marini (1989, p. 630, 632 e 637), que ressalta a importância da circulação de informações dentro do Ministério Público e da organização de reuniões periódicas entre os procuradores de Justiça para discutir as escolhas de política judiciária e os resultados do trabalho efetuado.

das repartições; a previsão de formas de publicidade adequadas para os critérios de organização das procuradorias<sup>59</sup>; a formalização da prática, seguida por determinadas procuradorias, de dialogar e colaborar com os representantes das comunidades locais visando ao consenso sobre as respostas interdisciplinares à delinquência; uma seleção dos dirigentes das procuradorias que leve particularmente em conta as competências profissionais, a experiência prévia e as aptidões do dirigente em conduzir a repartição de forma eficiente, equilibrada e independente; a elaboração de critérios e procedimentos que garantam melhor avaliação do trabalho e do profissionalismo dos procuradores<sup>60</sup>; o aprofundamento da tendência – que se afirmou, notadamente nestes últimos anos, na seção competente do CSM – de assegurar um controle efetivo do respeito às normas deontológicas; a criação de uma escola de magistratura independente<sup>61</sup>, capaz de formar magistrados mais bem preparados, conscientes das implicações políticas, econômicas e sociais da atividade judiciária e educados para a ética da jurisdição<sup>62</sup>; a previsão de um mecanismo de suspensão da ação penal

59 A necessidade de tornar transparentes as escolhas de prioridade das procuradorias é ressaltada pela Recomendação *Rec(2000)19* do Comitê dos Ministros do Conselho da Europa, que prevê que o “Ministério Público deve prestar contas, periódica e publicamente, do conjunto de suas atividades, em particular da concretização de suas prioridades” (§ 11). Na mesma perspectiva, Marini (1989, p. 639) propõe que os critérios sejam ilustrados – e submetidos à discussão geral – pelos procuradores-gerais por ocasião da abertura das atividades judiciárias. Do mesmo modo, Paolo Borgna relança a ideia, formalizada em projeto de lei apresentado pela esquerda em 1965, de abrir os Conselhos Judiciários a membros leigos nomeados pelas comunidades locais. Esses Conselhos deveriam aprovar os programas de organização das procuradorias do *distretto* de competência (critérios de prioridades, formação de departamentos etc.) apresentados pelo procurador-geral. Marcello Maddalena, contrário à expansão dos Conselhos Judiciários, propõe, por sua vez, que o procurador-geral apresente todos os anos ao Conselho Regional (eventualmente integrado pelos representantes das outras comunidades locais) um “relatório sobre a situação da justiça” de seu *distretto*, no qual ilustre os resultados obtidos e enuncie as prioridades de política judiciária para o futuro. Ver, de forma mais ampla, Borgna e Maddalena (2003, p. 165 e s.). Esse Conselho Judiciário (*Consiglio Giudiziario*) é um órgão presente em cada Corte de Apelação. Antes da “Reforma Castelli”, ele era composto apenas por membros do Ministério Público. Depois dessa reforma, tomam parte do Conselho, também, membros leigos (advogados e professores universitários). Entre as tarefas mais importantes encontra-se a avaliação dos membros da Magistratura e do Ministério Público do *distretto*, por ocasião de suas promoções e progressões na carreira.

60 Cf., sobre essa questão, Castelli (1996, p. 330 e s.). Os defeitos do sistema de avaliação e de seleção do pessoal e a necessidade de modificá-lo são frisados também pelos membros do Ministério Público e da Magistratura. Ver o documento de base (aprovado em 11/5/1996 pelo Comitê Diretor Central) do Congresso Nacional da ANM sobre *Carreira do juiz e avaliação do profissionalismo* (Abano Terme, 14-16 jun. 1996) e, mais recentemente, o parecer do CSM proferido em 22 de maio de 2003 sobre o projeto de “Reforma Castelli” da Lei de Organização Judiciária, cap. I, § 11.

61 A “Reforma Castelli” previu uma “escola da magistratura” (Decreto Legislativo n. 26, de 2006), mas, no momento (novembro de 2010), mesmo a direção tendo sido nomeada, ela ainda não viu a luz, e isso devido a alguns de seus defeitos (como, por exemplo, a previsão de três sedes, fontes de desperdícios) e a aspectos que não encontraram a aprovação do CSM e de boa parte do Ministério Público e da Magistratura. Cf., para um juízo crítico, Pepino (2007, p. 672).

62 Ver, sobre o papel fundamental da introjeção – pelos membros do Ministério Público e por todos os outros atores do direito – de uma ética da *eidos* (palavra grega que significa prudência, pudor,



contra ministros e parlamentares em caso de *fumus persecutionis*, a fim de afastar o risco de utilização da ação penal como arma política; a ampliação da competência do juiz de paz, combinada à previsão de formas de *desjuridicização-mediação* capazes de reduzir a carga de trabalho das procuradorias e fornecer resposta não apenas mais efetiva como também mais adequada à delinquência de menor gravidade<sup>63</sup>; a introdução de uma forma de ação popular subsidiária atribuída à vítima e a associações representativas de interesses coletivos, como forma de anticorpo à inércia do Ministério Público.

## 2. A dupla fidelidade da Polícia

Na Itália, não existe uma corporação autônoma de Polícia Judiciária subordinada exclusivamente ao Ministério Público e à Magistratura. As funções de Polícia Judiciária, a saber, a averiguação das infrações e a atividade de investigação e constituição dos elementos de prova (art. 55 do Código de Processo Penal) são exercidas pelos mesmos organismos que têm competência de polícia administrativa ou de segurança. Desse sistema resulta uma dupla dependência da Polícia Judiciária: de tipo funcional, em relação à autoridade judiciária, e de tipo orgânico (no que se refere ao recrutamento, à disciplina, à administração e ao aparelhamento), em relação ao Poder Executivo. Os organismos que têm uma competência geral de Polícia Judiciária (isto é, para todas as infrações) são os seguintes: a *Polizia di Stato*, desmilitarizada desde a Lei n. 121/1981 e subordinada ao ministro do Interior, que é a autoridade nacional da segurança pública; a *Arma dei Carabinieri*, ligada ao Ministério da Defesa e quarta força armada do país desde a Lei n. 78/2000; a *Guardia di Finanza*, subordinada ao Ministério das Finanças, e a *Guardia Forestale*. Acrescente-se a esses órgãos uma constelação de organismos e indivíduos aos quais a legislação atribui competência de Polícia Judiciária geral, porém limitada a determinadas

---

moderação), Vogliotti (2000, p. 691 e s.). Para uma tentativa de especificar os conteúdos das normas deontológicas dos membros do Ministério Público, ver Ruggiero e Ichino (1994, p. 17 e s.). A importância do componente ético na formação dos membros do Ministério Público é particularmente ressaltada pela Recomendação *Rec(2000)19* do Comitê dos Ministros do Conselho da Europa. O primeiro objetivo que a formação dos procuradores deve alcançar é, com efeito, que estejam devidamente informados sobre “os princípios e exigências éticas inerentes às suas funções” (§ 7, a).

63 Após a experiência piloto da Justiça de Menores (cf. o art. 28 do Decreto Presidencial n. 448/1988 e a criação, a partir de 1995, de centros de mediação penal em algumas cidades, como Turim, Bari, Milão e Trento), o legislador abriu-se timidamente para a lógica da mediação, com a lei instituindo a figura do juiz de paz em matéria penal (cf. os arts. 29 e 35 do Decreto Legislativo n. 274, de 28/8/2000, em vigor desde 2/1/2002). Sobre a mediação na Itália e suas perspectivas, ver Bouchard (1992, p. 757 e s.), Mannozi (2003), Mestitz (2008). Sobre a Justiça de Menores, além dos trabalhos já citados, ver Picotti (1998). Quanto ao juiz de paz, ver também Gaddi (2001, p. 228 e s.) e Patane (2001, p. 356 e s.).

situações espaciais e temporais, e competência especializada ou setorial, como, por exemplo, a polícia municipal, o corpo de bombeiros ou os inspetores do trabalho<sup>64</sup>.

### **2.1 Do regime fascista à Assembleia Constituinte**

Durante o regime fascista, a interpretação dada a esse sistema de dupla dependência acabou por esvaziar o poder de direção do Ministério Público. A versão original do art. 220 do Código de Processo Penal de 1930 atribuía um poder genérico de direção e vigilância ao procurador-geral e ao procurador do Rei. Não havia previsão de um poder de organização da Polícia Judiciária. O único instrumento para assegurar a subordinação da Polícia ao Ministério Público era a possibilidade que existia, para o procurador-geral, de impor sanções disciplinares a atos específicos de violação da lei ou a negligências. Todavia, essas sanções não eram executadas diretamente pelo procurador, mas pela autoridade administrativa que tinha poder hierárquico sobre o policial. Aliás, a direção efetiva da Polícia ficava inevitavelmente comprometida pelo dever dos agentes e oficiais de respeitar as normas e ordens internas das corporações às quais pertenciam. Como ressaltava um deputado da Assembleia Constituinte, “quando é preciso servir a dois mestres, acaba-se servindo de modo pouco diligente àquele do qual se depende menos”<sup>65</sup>.

Esse sistema era estigmatizado na Assembleia Constituinte, onde eram lembrados os atrasos ou as omissões na execução dos mandados de prisão e mesmo de sentenças definitivas de condenação<sup>66</sup>. Era recorrente a ideia de garantir-se a autonomia do Ministério Público por meio da disponibilidade efetiva da Polícia Judiciária. Nessa perspectiva, e também em resposta a uma solicitação da Associação Nacional dos Magistrados<sup>67</sup>, discutiu-se a hipótese de criar uma corporação autônoma de Polícia Judiciária, subordinada exclusivamente à autoridade judiciária. Todavia, a realização desse projeto foi julgada “inatual”<sup>68</sup> e sua proposta rejeitada. A referência feita pelo deputado Giovanni Leone, em seu discurso, a obstáculos de ordem econômica esconde o problema real trazido pela instituição

---

64 Ver Giamb Bruno (1995, p. 597 e s.), D’Ambrosio e Vigna (1997, p. 39 e s.) e Scaglione (2001, p. 31 e s.).

65 Nesse sentido, o deputado Romano, durante a sessão de 11 de novembro de 1947 (in *Atti dell’Assemblea costituente*, p. 1955).

66 Sobre os trabalhos da Assembleia Constituinte, ver Tonini (1979, p. 282 e s.) e Zagrebelsky (1992, p. 32 e s.).

67 Tonini (1979, p. 295) observa que a ANM – dominada, à época, pelos magistrados da Corte de Cassação – parecia demandar uma corporação policial exclusivamente subordinada ao Ministério Público, menos para assegurar um controle sobre os outros poderes em benefício dos cidadãos do que para reforçar seu poder em relação aos outros órgãos do Estado.

68 Cf. o discurso do deputado Giovanni Leone (in *Atti dell’Assemblea costituente*, p. 2530).

de uma corporação autônoma de Polícia Judiciária. A disponibilidade exclusiva da Polícia teria permitido às diferentes procuradorias realizar uma política de repressão penal autônoma e fragmentada, o que teria levantado a questão da responsabilidade política do exercício desse poder<sup>69</sup>. Uma maior independência “funcional” do Ministério Público – por meio da disponibilidade exclusiva da Polícia – teria exposto essa instituição ao risco de uma limitação de sua independência institucional (TONINI, 1979, p. 296). A fórmula enfim adotada limitava-se a estabelecer que “a autoridade judiciária dispõe diretamente sobre a Polícia Judiciária” (art. 109 da Constituição). Não obstante, para ressaltar a necessidade de reforçar o vínculo de dependência da Polícia com o Ministério Público, foi aprovada uma ordem do dia na qual os constituintes exprimiam seu desejo de criar “uma corporação especializada de polícia diretamente subordinada à autoridade judiciária”.

## **2.2 A concretização da Constituição: os primeiros passos tímidos...**

Uma primeira tentativa de modificar a situação herdada do fascismo no espírito dos constituintes foi levada a cabo pela Lei n. 517, de 18 de junho de 1955. Essa reforma visava tornar mais incisiva a relação de dependência, atribuindo, sobretudo, ao procurador-geral poderes sobre a promoção dos membros da Polícia Judiciária e um poder de veto sobre o afastamento de oficiais de polícia de patente mais elevada, responsáveis pelas atividades de seus policiais<sup>70</sup>. A efetivação da reforma, que já contava com pontos fracos (por exemplo, o fato de atribuir exclusivamente ao procurador-geral, distante do inquérito, o poder sobre a transferência de dirigentes e sobre a carreira dos policiais, bem como a limitação deste último poder a um simples veto), contribuiu para tornar apenas nominal a dependência funcional da Polícia. O Decreto Presidencial n. 932, de 25 de outubro de 1955, instituiu os “órgãos” de polícia judiciária junto às Cortes de Apelação, aos tribunais e às *preture*, compostos de agentes e oficiais desvinculados da corporação de origem. Em razão desse decreto, os poderes sobre a carreira dos membros da Polícia Judiciária, atribuídos ao Ministério Público pela Lei n. 517/1955, acabavam sendo circunscritos unicamente aos policiais desses órgãos. Consequentemente, o oficial responsável, visado pela lei de 1955, identificava-se com seus dirigentes, que eram escolhidos pelos superiores hierárquicos da polícia administrativa, sem necessidade do consentimento do membro do Ministério Público. *Last but not least*, a determinação da quantidade dos efetivos era deixada ao arbítrio desses mesmos superiores. Como ressalta o *Relatório ao Projeto Preliminar do Código de Processo*

69 Nesse sentido, ver Zagrebelsky (1992, p. 39 e s.).

70 Sobre essa reforma, ver em especial Tonini (1979, p. 313 e s.).

*Penal de 1988*, “o poder de determinar o número de funcionários destinados aos órgãos de polícia judiciária e o poder, confiado às hierarquias, de nomear ou transferir os oficiais não dirigentes e os agentes criaram, sobretudo nas grandes jurisdições, uma mobilidade excessiva do pessoal”, o que impediu uma “especialização séria e um conhecimento adequado dos funcionários por parte do membro do Ministério Público”. Disso decorria que “o distanciamento temporário das funções de polícia judiciária havia se tornado, como era lógico, dada a promiscuidade do emprego, um fato absolutamente comum, extremamente perigoso para a disponibilidade plena e para o desempenho eficiente nas investigações”<sup>71</sup>.

Essa debilidade dos órgãos atuantes junto às procuradorias não podia senão se acentuar a partir do momento em que as diferentes corporações de polícia no território haviam começado a formar equipes especializadas de polícia judiciária (*nuclei investigativi, squadre mobili*), dotadas – ao contrário dos órgãos previstos pela lei – de recursos adequados e de pessoal qualificado e numeroso<sup>72</sup>. Como consequência, a maioria das investigações, sobretudo as mais complexas e “delicadas”, era conduzida diretamente por esses departamentos “externos” de polícia, constituídos junto às *Questure* da *Polizia*, aos *Comandi* dos *Carabinieri* e à *Guardia di Finanza*. Essas equipes, inseridas em um tecido organizacional e hierárquico independente da autoridade judiciária, conduziam os inquéritos mais importantes sob a direção dos chefes de diferentes corporações (*ispettori generali, questori, vicequestori*) que não tinham o estatuto de oficiais de polícia judiciária e, por conseguinte, representavam uma fonte contínua de interferências na atividade do Ministério Público<sup>73</sup>.

A Corte Constitucional, a partir do Julgamento n. 94, de 18 de junho de 1963, não censurou o sistema criado pela lei de 1955. Todavia, no Acórdão n. 122, de 9 de junho de 1971, expressou o desejo de que os órgãos de polícia

---

<sup>71</sup> *Relatório ao Projeto Preliminar* (in Suplemento ordinario n. 2 alla *Gazzetta Ufficiale*, de 24 out. 1988, série geral, p. 26). Essa fraqueza dos órgãos foi muito bem frisada por estas palavras de Senese (1972, p. 386): “Três ou quatro homens ao todo, incluindo o oficial que os comanda, constituem, em uma procuradoria de tamanho médio, a Polícia Judiciária sobre a qual dispõe *diretamente* a autoridade judiciária”. Para essa desqualificação dos órgãos contribuiu também o Ministério Público, que – como vimos no parágrafo precedente – não exerceu, por um longo período, os poderes de direção do inquérito que a lei lhe atribuía. Com bastante frequência, portanto, os policiais dos órgãos, em vez de serem empregados para realizar atividades de sua competência, exerciam as tarefas de secretário do procurador de Justiça. Ver, nesse sentido, Violante (1977, p. 545 e s.).

<sup>72</sup> O art. 17 da Lei n. 121/1981 reconheceu essa realidade e concedeu-lhe uma proteção formal.

<sup>73</sup> Cf., a esse respeito, as observações críticas de Senese (1972, p. 387) e a matéria “*Questori giudiziari*”, publicada na revista *Quale Giustizia*, n. 2 (1970, p. 51 e s.), que reporta o texto da Circular de 9 de julho de 1966 do procurador-geral de Florença, endereçada à repartição de seu *distretto* e ao CSM, na qual essas interferências foram firmemente denunciadas.

judiciária “sejam formados de modo a garantir em cada momento, tanto pelo número quanto pela qualidade dos membros, seu emprego constante e eficaz por parte do membro do Ministério Público” e que “as transferências temporárias dos dirigentes sejam reduzidas ao mínimo e que seja sempre assegurada sua substituição por pessoal igualmente competente”<sup>74</sup>.

Esse apelo foi enfim ouvido pelo legislador na reforma do Código de Processo Penal.

### 2.3 ... e a plena concretização do art. 109 da Constituição

O sistema esboçado pelo Código de 1988 prevê três graus de dependência da Polícia Judiciária. O primeiro é representado por todos os agentes e oficiais aos quais a lei impõe o dever de agir em caso de infração. Nesse caso, as relações de dependência orgânica com as administrações de origem não são afetadas. No nível intermediário, o Código criou os *servizi* de polícia judiciária que, de um ponto de vista normativo, coincidem com os órgãos previstos, mas nunca instituídos, pelo art. 17 da Lei n. 121/1981 e que, de um ponto de vista factual, superpõem-se às unidades instituídas *de facto* pelos diferentes organismos policiais<sup>75</sup>. Todavia, diferentemente dessas unidades, os novos *servizi* foram concebidos de modo a reforçar os laços de dependência com os membros do Ministério Público, favorecendo, assim, uma maior lealdade dos policiais. O grau mais elevado de dependência funcional é assegurado, por fim, pelas *sezioni*, que reconfiguram os órgãos instituídos pela lei de 1955 com a finalidade de remediar os limites da norma precedente.

Segundo o art. 12 das *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie* do Código (disposições de concretização), os *servizi* exercem as funções de polícia judiciária de modo prioritário e estável. O nome e a patente dos oficiais que dirigem os órgãos em questão e suas seções devem ser comunicados ao procurador-geral e ao procurador da República. O oficial dirigente é responsável perante este último, salvo quando os órgãos tenham uma competência territorial que ultrapassa a circunscrição do tribunal. Nesse caso, a autoridade de referência é o procurador-geral. Para transferir, mesmo que temporariamente, ou designar os dirigentes para outras repartições, faz-se necessário o consentimento de dois membros

74 Sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional, ver Zagrebelsky (1992, p. 51 e s.).

75 Aos órgãos existentes quando da entrada em vigor do Código foram acrescentados outros organismos que operam em nível nacional (o SCO para a *Polizia*, o ROS para os *Carabinieri* e o SCICO para a *Guardia di Finanza*) e interprovincial. Paralelamente à instituição, junto às procuradorias, da *Direzione Nazionale Antimafia* e das *Direzioni Distrettuali Antimafia*, foi criada a *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA), uma unidade interforças composta por pessoal das três principais corporações de polícia. Ver Scaglione (2001, p. 19 e s.).

do Ministério Público. Assim, seu parecer favorável é indispensável para as promoções. Outra novidade importante é representada pelo poder atribuído ao procurador-geral de promover ação disciplinar perante uma comissão composta por dois membros do Ministério Público e um oficial de Polícia.

Se, por um lado, os funcionários dos órgãos podem ser empregados também em missões que não são de polícia judiciária (por exemplo, a manutenção da ordem pública por ocasião de desfiles ou competições desportivas), o pessoal das *sezioni*, constituídas junto a todas as procuradorias, é destinado exclusivamente a funções de polícia judiciária (art. 59.3 e art. 10.3 das disposições de concretização, que preveem exceções). Para assegurar certa solidez a essas equipes, o art. 6º das disposições de concretização prevê que elas devem ser constituídas por um contingente não inferior a duas vezes o número de postos dos membros do Ministério Público. A mesma disposição estabelece que pelo menos dois terços dos componentes (que são provenientes das três corporações principais de polícia e, de modo marginal, de outras administrações) devem ser oficiais. Além disso, e sempre com o fim de garantir a competência profissional dos policiais, o legislador previu que os funcionários das seções devem ser escolhidos dentre aqueles dos órgãos (art. 56, b). Essa norma tende também a promover uma relação de colaboração entre as duas estruturas. As seções são dirigidas e coordenadas pelo procurador da República, que fornece às administrações competentes informações para a avaliação dos policiais com vistas em suas respectivas carreiras. Ademais, as promoções – para todo o pessoal dessas unidades – não podem ser efetivadas sem o parecer favorável do chefe do Ministério Público e do procurador-geral. Mesmo no que diz respeito às transferências, prevê-se que as administrações devem obter o consentimento dos dois membros do Ministério Público. Atribui-se também ao procurador da República o poder de propor às administrações a transferência do pessoal das seções por ele dirigidas. Esse pessoal, por fim, é submetido ao mesmo regime disciplinar aplicável aos funcionários dos *servizi*.

Contrariamente aos antigos órgãos, carentes de pessoal e de recursos, as novas seções, sobretudo nas procuradorias grandes, são compostas por número elevado de policiais. Além disso, os procuradores que entrevistamos declararam-se satisfeitos com a competência profissional dos policiais a eles designados (normalmente dois, às vezes, três agentes ou oficiais para cada substituto). Assim, ainda que a maior parte das investigações – principalmente aquelas relativas a casos complexos, que precisam de



uma estrutura organizacional de dimensões condizentes – continue a ser administrada pelos órgãos externos (eles também, aliás, reformados com a finalidade de reforçar sua lealdade aos membros do Ministério Público), os funcionários das seções deram uma contribuição nada desprezível à atividade de investigação, sobretudo nos casos delicados, em que os tipos de infrações e de indiciados exigia uma discricção particular<sup>76</sup>. A proximidade física e a colaboração cotidiana entre cada substituto e sua unidade de polícia asseguraram a fidelidade do pessoal, favoreceram a instauração de uma relação de confiança recíproca e aumentaram o profissionalismo dos policiais, que acabaram por se aproximar da cultura da jurisdição. Boa parte dos casos “mãos limpas”, por exemplo, foi administrada pelos membros do Ministério Público em colaboração com “seus policiais”.

Todavia, como observa um procurador substituto, uma consequência negativa desse costume de trabalhar “quase em simbiose com o membro do Ministério Público” foi o recurso excessivo à delegação: “salvo em casos excepcionais, os interrogatórios dos acusados e a audição das testemunhas são, normalmente, delegados, em prejuízo, às vezes, da profundidade e da pertinência das questões” (COLOMBO, 2001, p. 1210). O Ministério Público limita-se, normalmente, a coordenar e a controlar os oficiais de polícia, aos quais são atribuídos, de fato, os processos. Ademais, são esses mesmos oficiais que, às vezes, pedem às equipes locais de polícia para realizar determinados atos de investigação. Aliás, tendo em vista a carga de trabalho que cabe a cada substituto, o recurso normal à delegação torna-se uma necessidade<sup>77</sup>.

Além dessas funções de investigação, os policiais das seções colaboram estreitamente com seus substitutos na redação de determinados atos judiciais e, de modo geral, na gestão dos processos. Algumas vezes, os oficiais também substituem o Ministério Público nas audiências (*dibattimento*), nos processos das *preture*<sup>78</sup> e, após a supressão dessas cortes, nos processos que corriam perante o tribunal

76 Analisando a nova disciplina do Código, Di Nicola (1989, p. 294 e s.) prefigurava essa modalidade de utilização do pessoal das seções.

77 Colombo (2001, p. 1202) admite que, de fato, os dias da semana que podem ser consagrados às investigações reduzem-se a dois.

78 Ver, por exemplo, o testemunho do ex-procurador junto à *pretura* de Veneza, Ennio Maria Fortuna (1995, p. 73-74), que ressalta a experiência negativa (e, por isso, temporária) do emprego, na audiência (*dibattimento*), de oficiais de polícia das seções e dos departamentos externos, que haviam participado de um curso de preparação no Ministério Público. Depois dessa experiência negativa, determinada – segundo o autor – pela natureza do novo processo acusatório, que exige competências particulares, os policiais eram utilizados apenas no âmbito do julgamento *dirrettissimo* (em caso de flagrante delito ou de confissão do acusado) ou em caso de urgência.

em composição monocrática<sup>79</sup>. Nas procuradorias de grandes dimensões, que criaram estruturas especializadas para o processamento padronizado do contencioso de massa, os policiais, juntamente com o pessoal administrativo, desempenham um papel fundamental na gestão das denúncias e dos processos. Eles asseguram, por exemplo, uma ligação constante entre o Ministério Público e os postos avançados de polícia no território; coordenam as investigações e demandam, dos departamentos externos que transmitiram a informação, que realizem determinados atos de investigação<sup>80</sup>; filtram as denúncias que chegam ao Ministério Público<sup>81</sup>, encaminhando-as às repartições competentes (compostas normalmente por outros policiais, por funcionários administrativos, um substituto de plantão com seus policiais e um procurador adjunto responsável), que, segundo os dispositivos organizacionais próprios de cada procuradoria<sup>82</sup>, administram os processos mais simples (redigindo determinados atos judiciais com base em formulários e realizando atividades de rotina), transmitem às equipes ou a outras estruturas especializadas<sup>83</sup> os processos

---

79 A faculdade de atribuir aos oficiais de polícia judiciária funções de Ministério Público perante os *pretore* foi introduzida pelo novo Código de Processo Penal, que modificou o art. 72 do Régio Decreto n. 12/1941. Esse artigo foi reformado em seguida pelo Decreto Legislativo n. 51/1998, que suprimiu a *pretura*. O art. 50 do Decreto Legislativo n. 274/2000 estendeu essa faculdade aos processos correntes perante o juiz de paz. Algumas procuradorias, entretanto, acharam melhor não empregar o pessoal de polícia para representar a acusação perante os juízes de paz, preferindo utilizar os vice-procuradores honorários para aliviar o trabalho da Polícia (ver, a esse respeito, a Circular de 2/2/2002 do procurador de Turim, Marcello Maddalena, p. 9, que ressalta o fato de essa escolha ter permitido que os departamentos externos destacassem unidades suplementares de polícia para atuar junto ao *Parquet*).

80 Cf., por exemplo, a equipe de polícia judiciária com competência sobre as “infrações contra o patrimônio”, instituída junto ao *Parquet* de Milão e em atividade desde 10 de janeiro de 2000. Essa estrutura, ligada ao 7º Departamento (arrombamentos, pilhagens...), administra os processos, realizando as investigações necessárias relativas às receptações e aos furtos que não são da competência do SDAS (furtos em supermercados) e que, embora atribuídas formalmente aos substitutos do 7º Departamento, não são tratados diretamente por eles em razão de seu menor grau de gravidade. Ela funciona também como unidade de apoio aos departamentos externos de Polícia e como ponto de ligação entre estes e os membros do Ministério Público. Ver as Circulares de 8 de janeiro de 2000 e de 12 de maio de 2001 do procurador Gerardo D'Ambrosio.

81 Cf., por exemplo, junto ao *Parquet* de Turim, a repartição (composta por dois funcionários administrativos e quatro policiais) que faz a triagem das correspondências e transmite às repartições competentes as novas denúncias e também as correspondências relativas aos processos já instaurados (ver a Circular de 26/2/2001 do procurador Marcello Maddalena). Em Milão, a equipe da Polícia Judiciária citada na nota precedente, além da gestão dos casos, filtra as denúncias relativas aos furtos de autor desconhecido que constam das listas mensais, a fim de verificar se, nessas listas, os departamentos externos de polícia não inseriram erroneamente furtos de competência específica do 7º Departamento ou infrações da competência de outros departamentos.

82 Em Turim, essas funções de gestão das denúncias provenientes da “seção de triagem da correspondência” e da “seção de recepção das *notitiae criminis*” são exercidas pelo *ufficio notizie di reato 1* e pelo *ufficio notizie di reato 2*. Em Milão, os policiais do SDAS desempenham um papel importante na gestão dos casos simples. Ver *supra*.

83 Ver, por exemplo, em Turim, a *segreteria del giudice di pace* (instituída pela Circular de 2/2/2002



de sua competência e, por fim, encaminham os outros ao substituto de plantão.

## 2.4 Provas de contrarreforma

É sobre esse tecido normativo – que, como se procurou mostrar, vem dando até agora provas de sua capacidade – que o atual governo de centro-direita gostaria de incidir.

A intenção é debilitar a relação de dependência funcional entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária. O art. 3º do Projeto de Lei apresentado pelo ministro da Justiça Alfano (S/1440, comunicado em 10/3/2009) estabelece, de fato, que apenas as *sezioni* ainda operam “subordinadas e dirigidas” pelo membro do Ministério Público. As outras forças policiais com funções de polícia judiciária (como os *servizi*) agirão somente “sob a direção” do membro do Ministério Público, porém, fora de uma relação de dependência funcional. Ademais, outra norma do projeto de lei mencionado prevê que diretrizes e mandatos do membro do Ministério Público somente poderão ser remetidos por via hierárquica aos dirigentes dos *servizi* ou das *sezioni* da Polícia Judiciária (art. 5º.1, d, n. 2).

O CSM, no parecer sobre o projeto de lei em questão, ressalta como a flexibilização da relação de dependência funcional da Polícia com o membro do Ministério Público acaba por incidir sobre a independência funcional do Ministério Público em relação ao Poder Executivo, ao qual a Polícia está subordinada, contrastando com os arts. 109 e 112 (obrigatoriedade da ação penal) da Constituição<sup>84</sup>.

## 3. As relações entre o Ministério Público e a Polícia durante o inquérito preliminar: um retorno ao passado?

A reorganização da estrutura da Polícia Judiciária e a redefinição (que veremos) das funções e dos poderes do Ministério Público e da Polícia durante o inquérito lançaram as bases jurídicas para um estreitamento efetivo dos laços de dependência da Polícia com o *Parquet*. O processo de transformação do papel do Ministério Público, que evocamos no décimo parágrafo (de simples conselheiro jurídico da Polícia a procurador ativo e coordenador das investigações) acelerou-se com o novo Código de Processo Penal. A matriz acusatória desse Código enfatizou o papel do

---

do procurador Maddalena e composta, no final de 2003, por dois funcionários administrativos e oito oficiais de polícia que administram os processos quanto ao mérito e redigem o ato de acusação), o *ufficio segreteria* art. 415bis do Código de Processo e o *ufficio segreteria decreti di citazione*.

84 Deliberação de 23 de julho de 2009.

Ministério Público como parte antagonista, provocando, sobretudo, uma acentuação sensível no nível de conflitualidade com os advogados. Aliás, essa metamorfose do órgão de acusação era preconizada pelo próprio legislador. Como se depreende do *Relatório ao Projeto Preliminar*, ele tinha em mente uma figura de Ministério Público como “chefe efetivo da Polícia Judiciária”, a quem caberia “dirigir o inquérito desde o primeiro momento”<sup>85</sup>.

Todos esses fatores, o novo quadro normativo, a “filosofia” do Código, de inspiração *adversary*, e a mutação progressiva do papel do Ministério Público acabaram por aproximar este último da lógica policial e, em certos casos, por distanciá-lo da cultura da jurisdição. Essa tendência – cuja consistência real talvez tenha sido deformada pela lente de aumento da mídia – para uma “superposição” (COLOMBO, 2001, p. 1213) entre a função acusatória e a função policial suscitou reservas mesmo em uma parte dos membros do Ministério Público<sup>86</sup>. Estes, além dos riscos de um enfraquecimento da tensão com vistas na proteção dos direitos da defesa, temem, provavelmente, que a aproximação excessiva com a Polícia possa oferecer argumentos suplementares ao projeto (cultivado por parte do mundo político e defendido pela Ordem dos Advogados) para distanciar o Ministério Público do domínio da jurisdição, tornando mais ou menos impermeáveis as funções ou as carreiras dos juízes e dos procuradores<sup>87</sup>.

Com outras motivações, o estreitamento dos laços de dependência funcional da Polícia com o Ministério Público não podia senão suscitar descontentamento também na Polícia e, principalmente, entre seus mais altos dirigentes. Estes últimos, em matéria publicada em 1999 no órgão de imprensa da ANM, queixavam-se do nível de subordinação das forças da ordem que, na opinião deles, havia limitado excessivamente sua “criatividade” (PANSA, 1992, p. 26) quanto às investigações. Em razão disso,

---

85 *Relatório ao Projeto Preliminar*, p. 25.

86 Cf., por exemplo, Pepino (1997, p. 541-542), Borraccetti (1999, p. 272-273), Dubolino (1999, p. 643 e s.) e Grasso (1999, p. 8).

87 A “Reforma Castelli” também interveio sobre essa delicada matéria, tornando muito mais difícil a passagem de uma função a outra (unicamente para preencher cargos vacantes, apenas nos primeiros anos da carreira e não mais somente mediante pedido, mas após aprovação prévia em concurso). Em seguida, porém, a Lei n. 111, de 2007, promulgada pelo governo Prodi, deu um passo atrás, admitindo a possibilidade de mudança de função, mas com alguns limites. Sobre a questão da separação das funções e das carreiras, cf. a recente síntese de Salazar (2010). No mérito, recorda-se que a Recomendação *Rec (2000) 19* sobre o “papel do Ministério Público no sistema de justiça penal” adotada pelo Comitê dos Ministros do Conselho da Europa expressa-se em favor de um sistema que evita a separação das carreiras: “Os Estados devem tomar medidas concretas a fim de permitir que uma mesma pessoa ocupe sucessivamente funções do Ministério Público e da Magistratura ou inversamente” (§ 18).

o legislador foi encorajado a ampliar as margens de autonomia policial a fim de injetar fôlego novo no combate ao crime. Encorajamento supérfluo, pois, a partir do fim dos anos 1990, os ataques provenientes de determinados setores da arena política contra o sistema atual apenas multiplicaram. Os sinais de uma mudança de clima começaram a manifestar-se em 1997, durante os trabalhos da *Commissione Bicamerale*, encarregada da reforma da segunda parte da Constituição, e acentuaram-se por ocasião da discussão do *pacchetto sicurezza*, aprovado em 6 de março de 2001, antes do fim da legislatura de centro-esquerda. Mas foi sobretudo com a vitória da coligação de centro-direita nas eleições de 2001 que se intensificaram as iniciativas políticas visando ao bloqueio da ação do Ministério Público, confinando-o ao processo, e à restauração da tradicional supremacia da Polícia na fase das investigações.

### **3.1 A averiguação das infrações: a emergência de um novo ator incômodo**

No começo dos anos 1970, a presença de amplos bolsões de imunidade, em razão da fraqueza e da seletividade dos controles da administração pública e da Polícia, impeliu uma parte do Ministério Público e da Magistratura a abandonar seu papel tradicional de receptor passivo das informações, o qual contribuía para esterilizar o princípio constitucional da legalidade das ações penais<sup>88</sup>. Os protagonistas dessa metamorfose foram alguns *pretori* – até a promulgação do novo Código, estes acumulavam as funções de juiz e de procurador de Justiça – e membros do Ministério Público, estes em menor medida, devido a sua independência interna mais fraca. Esses membros do *Parquet* e da Magistratura começaram a elaborar e a praticar novas estratégias de ação para superar certos obstáculos que impediam que toda uma série de fatos entrasse no circuito penal.

Um testemunho precioso para seguirmos os primeiros passos dessa experiência é fornecido por uma matéria publicada em 1974 pela revista *Quale Giustizia* (ligada à ala de esquerda da ANM, a *Magistratura Democratica*), consagrada ao tema da resposta judiciária ao problema da proteção da integridade física dos trabalhadores.

O ponto de partida da reflexão dos procuradores e magistrados era “a distância dramática entre o material exíguo trazido ao conhecimento

88 Como ressaltava Chiavario (1975, p. 905), o princípio da *obbligatorietà* das ações penais – e, portanto, o valor de igualdade dos cidadãos – tende a tornar-se “letra morta quando uma polícia judiciária condicionada pelo Executivo [...] pode empregar de modo discriminatório o instrumento do ‘auto de inquérito’. A obrigação do Ministério Público de instaurar as ações apenas tem sentido se antes não for realizada uma seleção das informações”.

da autoridade judiciária e as proporções traumatizantes da insegurança nas fábricas” (GUARINIELLO et al., 1974, p. 411). A esse filtro inicial dos fatos suscetíveis de ingressar no campo de aplicação da lei penal é preciso acrescentar a prática de comunicar tardiamente as informações (com a consequência de tornar as investigações, muitas vezes, inúteis), o caráter não sistemático, ou até mesmo casual, do afluxo das informações e a tendência dos órgãos prepostos aos controles em selecionar os fatos delituosos. Este último filtro “qualitativo” fazia com que a intervenção do membro do Ministério Público ficasse circunscrita à fenomenologia dos acidentes do trabalho – a saber, as lesões provocadas de modo violento –, deixando de fora toda a matéria, menos evidente, relacionada com as doenças laborais. As causas dessas disfunções eram bem conhecidas: por um lado, a fraca propensão dos órgãos de controle a colaborar com a autoridade judiciária (e, às vezes, a presença, entre eles, de uma verdadeira vontade de obstrução) e, de outro, o caráter conciliador do Ministério Público e da Magistratura, resignados em desempenhar papel subalterno.

Para romper esse círculo vicioso, só restava ao *Parquet* e à Magistratura mudar de forma radical a organização de seu trabalho, modulando-o conforme as características particulares da matéria em questão. A nova estratégia devia ser concebida do seguinte modo: “especialização na vertente técnica e normativa, relação orgânica e uniforme com os órgãos públicos auxiliares, intervenção imediata na fábrica, vínculo estreito entre a atividade preventiva e a repressiva” (GUARINIELLO et al., 1974, p. 411). Por trás dessa abordagem havia uma “visão desiludida do processo penal (provavelmente, apta a escandalizar as vestais da cultura acadêmica)”, que privilegia “as fases iniciais e pressiona os mecanismos de eficácia imediata”. Por conseguinte, os membros do Ministério Público e da Magistratura deveriam sair, não apenas metaforicamente, do recinto fechado do pretório, pois “o drama não se exaure mais no Palácio da Justiça, mas atinge seu auge na fábrica”. A intervenção imediata no local de trabalho facilitaria “a coleta de elementos de prova determinantes e unívocos”, o que permitiria, no futuro, a recuperação parcial “do processo penal como instrumento predisposto à pronúncia do veredicto conclusivo”. Todavia, a ação do Ministério Público e da Magistratura não devia parar nesse estágio. Primeiro, eles deviam “pressionar os órgãos que exercem a função de correia de transmissão das *notitiae criminis*” a fim de intensificar o fluxo de informações destinado à autoridade judiciária. Em seguida, e esse é “o verdadeiro salto de qualidade”, o juiz e o procurador deveriam “assumir um papel mais ativo na averiguação das informações”. Para tanto, deviam “começar a dirigir pessoalmente a escolha dos setores para os quais orientar sua ação”. Assim

fazendo, seria possível intervir “no ambiente de trabalho segundo planos predeterminados, desenvolver uma ação preventiva sistemática e expandir a perspectiva ao fenômeno das doenças laborais” (GUARINIELLO et al., 1974, p. 410-412).

É nessa perspectiva que, no começo dos anos 1970, inscrevem-se as iniciativas de algumas *preture*, como as de Milão, Roma e Turim, e do Ministério Público de Bolzano. Por exemplo, um grupo de juízes e membros do Ministério Público da *pretura* de Milão – após o insucesso da tentativa de estabelecer um vínculo direto entre os trabalhadores e o Palácio de Justiça – decidiu enviar circulares a todos os postos de *Carabinieri* e da Polícia e a todos os prefeitos locais, convidando-os a encaminhar, com urgência, todas as denúncias de acidente de trabalho apresentadas pelos patrões, que indicassem um prognóstico superior a 10 dias de afastamento. Um dispositivo análogo foi adotado pelos postos avançados de polícia nos hospitais, que foram convidados a transmitir toda informação relativa à hospitalização de pessoas vitimadas por acidentes de trabalho graves. Essa iniciativa permitiu modificar profundamente a prática precedente, que consistia em comunicar, com atraso, à autoridade judiciária apenas as denúncias contendo um prognóstico superior a 30 dias.

O objetivo principal da ação do Ministério Público de Bolzano, ao contrário, consistia em fornecer uma resposta a duas grandes lacunas da prática: de um lado, a exclusão das doenças laborais do âmbito de ação do Ministério Público e da Magistratura e, de outro, a demora da resposta judiciária, que só intervinha após a verificação dos acidentes.

Quanto ao primeiro aspecto, o Ministério Público de Bolzano havia aberto um inquérito, a partir de julho de 1971, para identificar todos os fatores nocivos à saúde dos trabalhadores empregados nas maiores fábricas da cidade. O ponto de partida da ofensiva era o requerimento aos órgãos administrativos competentes (Inail, INPS...) para que transmitissem todos os processos relativos ao falecimento e às doenças (laborais, mas também as comuns, ligadas ao ambiente de trabalho) dos trabalhadores empregados nas ditas fábricas desde 1º de janeiro de 1962.

Quanto ao problema da demora da intervenção, Magistratura e *Parquet* decidiram valorizar uma norma do Código Penal, até então interpretada de modo restritivo pela jurisprudência e pela doutrina (o art. 437, que pune a omissão, o deslocamento ou o dano a instalações ou sinais destinados a prevenir acidentes do trabalho). Contrariamente às normas que incriminam o homicídio ou as lesões, o recurso ao art. 437 do Código

Penal – que leva em conta as situações de perigo ligadas à inobservância das normas de prevenção de acidentes – permitiu que aquelas duas instituições intervissem em um estágio anterior à verificação do acidente. Para tornar efetiva a aplicação dessa norma, o Ministério Público preocupou-se em criar condições para tomar conhecimento imediato das situações de risco. Com esse fim, utilizando-se de diretrizes escritas, solicitou não somente à Polícia – e, principalmente, ao fiscal do trabalho, que exerce funções de polícia judiciária –, mas também aos órgãos competentes no âmbito da saúde dos trabalhadores, que efetuassem controles aprofundados nos ambientes de trabalho e comunicassem imediatamente ao Ministério Público, até mesmo por telefone, todas as situações de risco identificadas. Graças a essa estratégia e à intensa colaboração dos fiscais do trabalho locais, o número de acidentes diminuiu consideravelmente<sup>89</sup>.

Ao longo dos anos, essas estratégias de ação se aprofundaram e estenderam-se a outros âmbitos, tais como a proteção de outros interesses coletivos (meio ambiente, saúde pública, comércio, recolhimento de impostos<sup>90</sup>...) e o combate ao terrorismo, à máfia e à corrupção. O denominador comum de todas essas iniciativas foi a transformação do papel (de uma parte) do Ministério Público, que não se contentou mais em reagir passivamente a *inputs* externos (denúncias, relatórios...), mas começou a participar ativamente da constituição desses *inputs*. Aliás, a intensificação das formas de delinquência organizada e difusa sobre o território, nacional e internacional, combinada com a produção de normas semanticamente abertas para responder aos desafios de uma criminalidade tão complexa e profundamente infiltrada no tecido econômico e político da sociedade, só podia mesmo exaltar o papel ativo do membro do Ministério Público de procurador dos inquéritos<sup>91</sup>. Estes, tendo por objeto uma delinquência que opera cada vez mais em rede, tornam-se verdadeiras matrizes que produzem uma cascata de novos vestígios e conjecturas, impelindo o membro do Ministério Público a perseguir pistas de investigação sempre novas. Essa

---

89 Ver Anania (1974, p. 433 e s.) e também Biagi (1974, p. 437 e s.).

90 Entre os inquéritos iniciados pelo Ministério Público, as investigações levadas a cabo em 1985 pelo *Parquet* de Turim no âmbito fiscal tiveram uma repercussão muito particular e suscitaram fortes polêmicas. Com base em suspeitas largamente difundidas na opinião pública, o procurador da República de Turim encarregou a Polícia Judiciária de identificar e notificar os “titulares de alvarás de comércio” que, em razão da “localização dos estabelecimentos, do número de empregados e do tipo de clientela”, tinham um lucro desproporcional à renda declarada em 1983. A mesma iniciativa foi adotada para certas profissões liberais (advogados, médicos...). Ver, quanto à recapitulação dessa investigação, a decisão do Tribunal de Turim de 1º de junho de 1985 (in *Corriere Tributario*, 1985, p. 2535) e o comentário na matéria “Uffici del pubblico ministero ed iniziative di ricerca delle notizie di reato”, com a observação favorável de Ferrua (1986, p. 313 e s.).

91 Cf. as observações de Orlandi (1996, p. 568 e s.).



tendência de uma parte cada vez maior dos membros do Ministério Público em exercer funções tipicamente policiais acentuou-se posteriormente, quando a figura dos arrependimentos irrompeu no cenário dos processos de terrorismo e, em seguida, propagou-se a outros âmbitos, sobretudo o da criminalidade organizada de tipo mafioso. Encorajada pelo legislador<sup>92</sup>, a utilização dos arrependimentos ofereceu ao Ministério Público uma chave fundamental para decodificar a organização e as estratégias das estruturas criminais, o que permitiu obter resultados até então inimagináveis. Todavia, a consequência inevitável desse aprimoramento dos instrumentos do Ministério Público foi a transformação radical de seu *modus operandi*, que acabou por se confundir muitas vezes com o da Polícia. Da mesma forma que os informantes da Polícia, os “colaboradores da Justiça” colocam o membro do Ministério Público em contato direto com o mundo do crime, permitindo-lhe ter acesso, sem intermediários, a uma grande massa de informações, fonte contínua de novos processos, iniciados diretamente pelo procurador “superpolicial”<sup>93</sup>.

Esse papel ativo do membro do Ministério Público na averiguação das infrações, que havia suscitado discussões exaltadas na época do antigo Código, foi formalmente reconhecido, e até mesmo encorajado, pelo legislador de 1988. Contrariamente ao art. 219 do Código Rocco, o art. 330 da nova codificação atribui expressamente ao Ministério Público a tarefa de assumir *motu proprio* as informações relativas às infrações (“O Ministério Público e a Polícia Judiciária tomarão conhecimento dos crimes por iniciativa própria”)<sup>94</sup>. O *Relatório ao Projeto Preliminar* toma o cuidado de ressaltar que esse artigo “acentua a exigência de iniciativa do Ministério Público (na qualidade de órgão de impulso do processo) e da Polícia Judiciária (como órgão subordinado) na atividade de averiguação das infrações” (p. 82). No entanto, a introdução da norma em questão não apagou as perplexidades ou as verdadeiras oposições dirigidas contra essa forma de ativismo judiciário, as quais, pelo contrário, acentuaram-se com o tempo<sup>95</sup>.

92 Ver, por exemplo, quanto ao terrorismo, o Decreto Legislativo n. 625/1979 (convertido na Lei n. 15/1980) e, sobre a criminalidade de tipo mafioso, o Decreto Legislativo n. 8/1991 (convertido na Lei n. 82/1991).

93 Cf., quanto à gestão dos arrependimentos pelo membro do Ministério Público, Pepino (1997, p. 539 e s.), D'Ambrosio (1996, p. 831 e s.) e Caferra (1996, p. 75), que ressaltam a importante fonte de informações decorrente do poder geral atribuído ao procurador nacional *antimafia* de arguir os presos para “obter informações úteis à prevenção e à repressão dos delitos de criminalidade organizada” (art. 18bis da Lei n. 354/1975, introduzido pelo Decreto Legislativo n. 306/1992, convertido na Lei n. 356/1992). De Leo (1995, p. 1444-1445) ressaltam esse poder de natureza tipicamente pessoal, dirigido à investigação das infrações.

94 Ver as observações de Bresciani (1999, p. 4 e s.).

95 Ver, em tons diferentes, Nobili (1989, p. 112), Orlandi (1996, p. 577, nota 29, e p. 589), Mencarelli



Com efeito, bons argumentos militam em favor daqueles que denunciam as consequências negativas geradas por uma figura de Ministério Público em que a alma do policial tende a predominar. Primeiro, a contiguidade com o mundo policial e a familiaridade com a lógica do inquérito proativo arriscam enfraquecer seu papel fundamental de controlador da legalidade da investigação<sup>96</sup>. Em seguida, um Ministério Público que não se limita mais a reagir a fatos singulares, mas decide perseguir, de forma autônoma, fenômenos criminais ou categorias de pessoas reforça sensivelmente esse papel de coautor da política criminal, que já examinamos ao ilustrar as escolhas de prioridades que o *Parquet* efetua na gestão da massa de processos que chega até ele. Embora a natureza, as características e os ritmos das “estações judiciárias” dependam de diversos fatores externos ao Palácio da Justiça (as diferentes “urgências”, a pressão da opinião pública, do mundo político e da mídia), um papel importante na escolha dos “males sociais que poderiam ser objeto de uma norma penal” é fatalmente desempenhado pela personalidade e pela escala de valores dos membros do Ministério Público (GIANARIA; MITTONE, 1987, p. 106 e s.). O risco decorrente desse ativismo judiciário é o de “transformar a Itália em uma federação de repúblicas jurídicas independentes umas das outras” e de “atribuir-se, de fato, uma coloração e um relevo político a cada procuradoria (mesmo para além das intenções daquele que as dirige)” (DUBOLINO, 1999, p. 644).

Todavia, esses riscos não devem fazer esquecer que essa mutação do papel de parte dos membros do Ministério Público teve o grande mérito de estender o controle de legalidade a âmbitos e indivíduos que, de outro modo, teriam continuado a beneficiar-se de ampla imunidade. Assim, o aprimoramento da rede dos controles acabou por aumentar a taxa de efetividade do princípio da *obbligatorietà* das ações penais e, portanto, da igualdade dos cidadãos. Como ressalta um dos procuradores que desempenhou com maior fervor esse novo papel, “a grande maioria de nossos inquéritos – seja de *doping*, infecções hospitalares, *videogames* perigosos ou tumores profissionais – nasceram da iniciativa do Ministério Público ou de sua Polícia Judiciária, com base em informações encontradas nos jornais ou em outras fontes. As dezenas de processos pelas “mortes por amianto” foram possíveis graças ao observatório que criamos em Turim para

---

(1997, p. 1241 e s.), Contento (1998, p. 957 e s.), Padovani (1999, p. 533 e s.), Dubolino (1999, p. 642 e s.) e Santalucia (2002, p. 164 e s.).

96 Dessas possíveis derivas parece ser um exemplo o inquérito instaurado pelo Ministério Público de Milão sobre os desvios do comandante e de outros policiais do ROS (*Reparto Operativo Speciale*) dos *Carabinieri*, com a cumplicidade de um procurador substituto da DDA de Brescia, no âmbito das investigações realizadas entre 1991 e 1997 em matéria de tráfico de entorpecentes. Ver Bonini (2003, p. 1 e 14-15).

fazer o monitoramento de todos os casos de tumores de origem profissional suspeita” (GUARINIELLO, 1999, p. 37).

O mesmo fenômeno caracterizou os principais casos judiciais da República, incluindo aí a temporada “mãos limpas” (BORGNA; MADDALENA, 2003, p. 165 e s.). Em seu discurso de abertura das atividades judiciais de 2002, o então procurador-chefe de Milão observava que os crimes contra a administração pública “muito raramente ou quase nunca eram relatados pelos policiais, mal equipados para agir por iniciativa própria e, como se pode imaginar, muito cautelosos diante de setores da administração pública que poderiam se encontrar sob o patronato de determinados partidos políticos” (BORRELLI, 2002).

Aliás, o ativismo de um Ministério Público independente e preocupado em promover o valor da igualdade dos cidadãos é a consequência inevitável das carências e da seletividade dos controles corporativos, administrativos e policiais. A solução para remediar as consequências negativas geradas pela substituição dos membros do Ministério Público não é impedir esse órgão de averiguar as infrações, mas tornar efetivos esses controles (FERRUA, 1986, p. 322).

Ademais, a independência do Ministério Público, o caráter difuso de seu poder, o pluralismo ético-político de seus membros e o enfraquecimento da hierarquia interna às procuradorias – que reduz o risco da formação de centros de poder restritos e opacos – são garantias importantes contra as tentações de um emprego seletivo, ou até mesmo persecutório, do poder acusatório. Todavia, se o Ministério Público quiser manter sua independência, seu papel de procurador ativo dos inquiridos e também reforçar a confiança dos cidadãos no Judiciário, tais garantias de ordem organizacional e sistemática não são suficientes. Ele deve também velar, com cuidado ainda maior, para que sua ação seja (e pareça) a mais imparcial possível, cultivando as virtudes do equilíbrio e da moderação. Segue-se que esse aspecto externo do membro do Ministério Público não pode deixar de ser incompatível com a instauração de inquiridos proativos sistemáticos (um tipo de reedição da *inquisitio generalis* do Antigo Regime) contra determinados fenômenos criminais ou determinadas categorias de pessoas. Contudo, o limite entre o comportamento conforme ao “direito” e o “abuso do direito” não pode ser fixado de modo preciso e *in abstracto* pelas regras do direito. Aqui, como em todo o âmbito jurídico, as normas precisam da *intentio* ético-deontológica de seus destinatários para gerar condutas efetivamente “justas”. Eis aí o drama do direito: ter que limitar os homens, sabendo que não pode deixar de contar com sua colaboração.

Em contrapartida, é totalmente outra a perspectiva em que se situa um leque de projetos de lei e iniciativas – inaugurado pela Comissão Bicameral em 1997 e aprimorado, em seguida, pelas forças da coligação de centro-direita – visando paralisar a atividade do Ministério Público na averiguação das infrações<sup>97</sup>. Esses projetos, coerentes com a estratégia do atual governo Berlusconi, de enfraquecer a autonomia e os poderes das procuradorias, são um “meio sub-reptício de introduzir o controle político sobre a ação penal” e de “impedir as investigações sobre os interesses e os poderes fortes: aqueles que o cidadão comum ou as forças da ordem subordinadas ao governo estão mais dificilmente dispostos a denunciar” (GUARINIELLO, 1999, p. 36-37; FERRUA, 2002, p. 11).

### **3.2 Dependência e autonomia da Polícia durante o inquérito: em direção a uma nova supremacia da Polícia?**

Sob o império do Código de 1930, a Polícia beneficiava-se de ampla autonomia durante a fase das investigações. Sua fraca dependência em relação à autoridade judiciária, conjugada com a ausência de um prazo fixo no qual a informação (“auto de inquérito”) deveria ser transmitida a esta última (o art. 2º do Código Rocco limitava-se a exigir a comunicação do auto de inquérito “sem demora”), havia gerado uma prática segundo a qual a “pré-instrução” da Polícia podia cobrir um lapso temporal considerável. Quando a autoridade judiciária assumia a direção do inquérito, seu curso era muitas vezes condicionado em profundidade pelos atos de investigação realizados pela Polícia de modo plenamente autônomo. Longe de ter um simples conteúdo informativo, o auto de inquérito continha “a exposição completa do teorema da investigação” policial, que constituía o fruto de investigações longas e aprofundadas (BRESCIANI, 1999, p. 9). A sombra projetada pelo

---

97 Ver o art. 132 do Projeto de Reforma da Constituição elaborado pela Comissão Bicameral, que previa que o Ministério Público “instaure as investigações quando recebe uma *notitia criminis*” (“quando ha notizia di un reato”); cf., a esse respeito, as observações de Chiavario (1998, p. 129 e s.) e Pepino (1997, p. 539 e s.). Quanto aos projetos de lei apresentados pelos representantes da coligação de centro-direita, cf., principalmente, as Propostas n. 5.490, de 23 de março de 1999, e n. 2.217, de 23 de janeiro de 2002, que subtraíam expressamente ao Ministério Público o poder de investigar as *notitiae criminis* (ver observações críticas de Ferrua [2002, p. 10 e s.]). No mesmo espírito, ver também o programa do ministro da Justiça à época, apresentado à Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados em 24 de julho de 2001 e à Comissão de Justiça do Senado em 26 de julho de 2001, no qual se ressalta a necessidade de “redefinir as relações entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público, traçando uma fronteira clara entre as investigações preventivas e judiciárias”, e a moção aprovada pelo Senado em 5 de dezembro de 2001, supracitada, que considera indispensável assegurar, entre outros, uma “clara distinção organizacional e funcional entre a atividade de polícia judiciária e a atividade de instrução do Ministério Público [...] com uma repartição clara das competências no que diz respeito aos conteúdos, formas e tempos” (ponto h). Recentemente, a ideia de fazer do Ministério Público um mero “recebedor” de *notitiae criminis* apresentadas pela Polícia foi relançada pelo atual governo Berlusconi com o já citado Projeto de Lei Alfano (art. 30 do Projeto de Lei S/1440). Ver, para uma crítica a esse projeto de lei, Ferrua (2010, p. 29-31) e Rossi (2010, p. 46).

auto de inquérito não ficava apenas no estágio da investigação, mas se estendia à fase de julgamento, a ponto de influenciar a decisão final do juiz. Segundo uma jurisprudência consolidada, a leitura do auto de inquérito nas audiências atribuía-lhe o valor de prova, que podia ser utilizada pelo juiz para formar sua convicção íntima. Por esse mecanismo, podia suceder que, “após um simulacro de audiência contraditória, decidia-se pura e simplesmente com base no auto de inquérito policial”<sup>98</sup>. Senhora do inquérito, coletora de elementos de prova que influenciavam profundamente o resultado final do processo e *gatekeeper* da cidadela penal por meio de sua atividade de filtro das infrações, a Polícia desempenhava um papel bem mais importante que aquele previsto pelo direito formal.

Como vimos, esse sistema foi questionado a partir do início dos anos 1970, quando parte dos membros do Ministério Público decidiu desempenhar um papel ativo na fase das investigações. O novo Código de 1988 encorajou essa evolução com o objetivo de inverter as relações entre a Polícia e a autoridade judiciária. Segundo as intenções do legislador, o Ministério Público – que, após a eliminação da figura do juiz de instrução e a subtração ao *pretore* de suas competências em matéria de investigação, havia obtido o monopólio das funções de acusação – teria que “conduzir o inquérito desde seu momento inicial, delegando à Polícia atividades singulares se necessário”<sup>99</sup>.

Para assegurar ao Ministério Público a direção imediata do inquérito e permitir-lhe fazer as escolhas estratégicas que considerasse mais adequadas, a versão original do art. 347 do novo Código impunha à Polícia a obrigação de transmitir a informação no prazo de 48 horas após o recebimento da *notitia criminis*. Com a fixação de um limite temporal tão rígido, o legislador queria ressaltar claramente que, nesse novo processo, “não havia mais espaço para o auto de inquérito da Polícia Judiciária, entendido não apenas como instrumento de conhecimento, mas também como ato conclusivo das investigações”<sup>100</sup>. Além disso, na arquitetura do novo sistema acusatório, esse mesmo “auto” perdia também seu valor probatório. Para assegurar a efetividade dos princípios da oralidade e do contraditório, os elementos de prova recolhidos durante o inquérito pela Polícia e pelo Ministério Público não podiam ser utilizados pelo juiz, salvo exceções, para fundamentar sua decisão. Esta devia ser elaborada, a princípio, com o emprego exclusivo das provas pré-constituídas quando dos “incidentes probatórios” perante o juiz

98 CORDERO, 1966, p. 171. Ver, para um quadro de síntese, D’Amato e D’Andria (1990, p. 68 e s.).

99 *Relatório ao Projeto Preliminar*, p. 25. Nessa perspectiva, o art. 370 do Código estabelece o princípio segundo o qual “o Ministério Público realiza pessoalmente cada atividade de inquérito”.

100 *Relatório ao Projeto Preliminar*, p. 85.

do inquérito preliminar e das provas apresentadas pelas partes na audiência de debate<sup>101</sup>.

Segundo uma opinião amplamente difundida entre os observadores e os operadores da época<sup>102</sup>, os primeiros anos de vida do Código teriam sido marcados por uma debilidade excessiva da atividade de iniciativa da Polícia. Em vez das “cansativas investigações autônomas”, a Polícia teria preferido “a ‘comunicação burocrática’ das informações [...] permanecendo, em seguida, à espera das instruções do Ministério Público” (D’AMBROSIO; VIGNA, 1992, p. 178). Essa atitude de *self-restraint* (de uma parte) das forças da ordem podia encontrar apoio formal em determinadas passagens da exposição de motivos (que frisavam excessivamente, e de modo utópico<sup>103</sup>, o papel do Ministério Público como *dominus* das investigações) e em algumas ambiguidades normativas do Código. Assim, a versão original do art. 348<sup>104</sup> – que disciplina de modo geral a atividade de investigação policial – prestava-se a ser interpretada como se a Polícia, após a comunicação da informação ao Ministério Público, devesse interromper as investigações, aguardando as orientações do membro do *Parquet*<sup>105</sup>. Como observou o procurador-símbolo da luta contra a máfia, Giovanni Falcone, “o temor de que uma Polícia Judiciária excessivamente autônoma pudesse lesar a independência do Ministério Público traduziu-se na perigosa e fantasiosa *utopia de um Ministério Público, mesmo em início de carreira, superpolicial de direito*”. Essa imagem do Ministério Público que emerge do novo Código teria sido, segundo o mesmo procurador, “uma das causas da atual situação catastrófica na qual a Polícia Judiciária é induzida a desresponsabilizar-se, aguardando as instruções do Ministério Público e rebaixando-se às carências deste,

---

101 Ver, mais amplamente, Delmas-Marty (2001, p. 297 e s.).

102 Ver, por exemplo, Albano (1991, p. 621), D’Ambrosio e Vigna (1992, p. 178 e s.) e Violante (1992, p. 494).

103 O caráter “utopista” dessa figura de Ministério Público diretor efetivo de todas as investigações era ressaltado, antes da entrada em vigor do Código, por Lima (1989, p. 1877). Segundo esse autor, “dada a grande quantidade de *notitiae criminis* e a multiplicidade dos postos diante do número exíguo dos procuradores”, seria “absolutamente certo que, para a quase totalidade das infrações não particularmente graves [...] o Ministério Público deixará à Polícia a mais ampla liberdade na condução das investigações, seja não realizando nenhum ato de orientação destas, seja limitando-se a dirigir à Polícia diretrizes de caráter geral, que deixarão a esta última uma ampla margem de liberdade”.

104 A alínea 1 dessa norma previa que “até o momento em que o Ministério Público comunicou as diretrizes para o desenvolvimento das investigações, a Polícia Judiciária coleta todo elemento útil à demonstração dos fatos e à identificação do culpado”. A alínea 3 acrescentava que a Polícia devia realizar, após a intervenção do Ministério Público, “todas as atividades de investigação que, no âmbito das diretrizes transmitidas, são necessárias à determinação das infrações ou exigidas por elementos que se produziram posteriormente”.

105 Ver, nesse sentido, Siracusano (1989, III, c).

transformado no ponto de referência de todos os erros possíveis”<sup>106</sup>.

Em 1992, após dois atentados mafiosos (contra os procuradores Falcone e Borsellino) que abalaram profundamente a sociedade civil, o legislador – impelido pelos “pedidos incisivos dos órgãos de polícia”<sup>107</sup> – decidiu eliminar os obstáculos normativos que podiam atrapalhar as investigações autônomas da Polícia (Decreto-Lei n. 306, de 8/6/1992, convertido na Lei n. 356, de 7/8/1992). Primeiramente, o prazo fixo de 48 horas para a comunicação da informação foi substituído pela expressão mais flexível “sem demora”, que já figurava no antigo Código. Todavia, ao lado desse prazo normal, o legislador previu oportunamente, em algumas hipóteses, prazos mais estreitos<sup>108</sup>. Em seguida, o art. 348 do Código ganhou nova redação, com o objetivo de eliminar quaisquer dúvidas quanto ao fato de a Polícia poder conservar seu poder de investigação autônoma até mesmo após a comunicação da informação ao Ministério Público e que, depois da intervenção deste, ela pudesse efetuar todas as investigações que fossem, implícita ou explicitamente, não contrárias às diretrizes do procurador de Justiça. Ainda que fosse possível chegar à mesma conclusão por meio de uma interpretação razoável desse texto<sup>109</sup>, a nova redação do art. 348 teve, ao menos, o efeito de eliminar um “álibi” para negligências do chefe de polícia<sup>110</sup>.

Além desse fortalecimento dos poderes de investigação autônoma da Polícia (à qual o novo art. 370 do Código também atribuiu o poder de realizar acareações e de conduzir o interrogatório do acusado em estado de liberdade), o mesmo legislador – encorajado por três decisões da Corte Constitucional proferidas alguns meses antes (os Acórdãos n. 24, 254 e 255, de 1992) – enfraqueceu muito o princípio da separação entre a fase do inquérito preliminar (consagrada, na arquitetura original do Código, à busca de elementos de prova) e a fase do julgamento (consagrada à constituição da prova por meio do método da *cross-examination*). Após

---

106 Entrevista a Giovanni Falcone no jornal *La Repubblica*, de 3 out. 1991, citado por Pepino (1992, p. 282, nota 71).

107 Relatório ao Projeto de Lei de conversão do Decreto-Lei n. 306, de 8 de junho de 1992 [in *A.P. (Sen. Rep), XI legisl., A.S. 328, 3 328, 3*].

108 A alínea 2bis mantém o prazo de 48 horas quando a Polícia realiza atos para os quais se prevê a presença do advogado defensor, enquanto a nova alínea 3 estabelece que, no caso de determinadas infrações particularmente graves, a Polícia deve transmitir a informação imediatamente, até mesmo de forma oral.

109 Essa interpretação razoável do art. 348 era proposta pela grande maioria dos autores. Ver, por exemplo, Salvi (1989, p. 726), Tranchina (1989, p. 493-494), Vigna (1990, p. 391) e D'Amato e D'Andria (1990, p. 60).

110 Ver, nesse sentido, Maddalena (2001, p. 219-220).



essa verdadeira contrarreforma<sup>111</sup>, os autos das investigações da Polícia e do Ministério Público puderam ser lidos em audiência e utilizados pelo juiz para fundamentar sua decisão. Foi preciso esperar quase dez anos e uma reforma da Constituição para que os poderes desses dois órgãos da investigação sobre a constituição da prova fossem, em grande parte, eliminados<sup>112</sup>.

Apesar da nova redação dos dispositivos relativos à investigação autônoma da Polícia, boa parte das informações que esta comunicava ao Ministério Público continuava, muitas vezes, a ter um conteúdo lacunar<sup>113</sup>. Tal fenômeno manifestava-se, em particular, a propósito da massa das infrações ligada à delinquência urbana, que, a partir do final dos anos 1990, ocupou o centro dos discursos sobre o sentimento de insegurança<sup>114</sup>.

Essa situação foi atestada por uma circular adotada pelo procurador da República de Milão em 1999, em pleno clima securitário<sup>115</sup>. Nessa circular, o então procurador Gerardo D'Ambrosio observava que, após a “espantosa demora no registro das *notitiae criminis* relativas às infrações contra o patrimônio”, da competência da antiga procuradoria atuante junto à *pretura*, o Ministério Público raras vezes havia conduzido investigações nesse âmbito, e a Polícia “limitara-se quase sempre a transmitir as denúncias” apresentadas pelos cidadãos, sem realizar a menor investigação. A fim de se “restituir aos cidadãos a confiança nas forças de Polícia e na Justiça”, parecia indispensável, portanto, “expandir a atividade de investigação autônoma” dos órgãos policiais no território. Com esse objetivo – afora os fatos “particularmente graves ou que apresentem conotações de urgência” e que devem ser “imediatamente” comunicados –, a Polícia foi estimulada a conduzir sua atividade de investigação autônoma até a identificação do suposto culpado, “momento em que a comunicação da informação é necessária ao registro da *notitia criminis*”. Nos casos em que atos de autorização do membro do Ministério Público fossem necessários

---

111 Cf., de modo particularmente crítico, Ferrua (1992, p. 176 e s.) e Frigo (1993, p. 312 e s.). Numa outra perspectiva, ver, todavia, Tonini (1992, p. 1137 e s.) e Fassone (1993, p. 229 e s.).

112 Ver a Lei Constitucional de 23 de novembro de 1999, n. 2 (que reformula o art. 111 da Constituição), e a Lei n. 63, de 10 de março de 2001. Uma antecipação parcial dessa reforma foi feita pela Lei n. 267, de 7 de agosto de 1997, que, todavia, foi fustigada por uma decisão de inconstitucionalidade no ano seguinte (Acórdão n. 361/1998).

113 Essa constatação aparece repetidas vezes durante nossas entrevistas com os atores de campo. No mesmo sentido, ver também o chefe do *Stato Maggiore* dos *Carabinieri* à época, Nunzella (1999, p. 17), que ressaltava que “a primeira década de aplicação do novo Código” viu “operadores de Polícia Judiciária que se limitaram à realização de atividades executivas ou burocráticas, sem valorizar oportunamente as inteligências, as experiências e as capacidades profissionais disponíveis”.

114 Sobre o sentimento de insegurança e sobre as políticas de segurança na Itália, vide Pepino (1999, p. 791 e s., e 2002, p. 1 e s.), Nardi (2003, p. 525 e s.) e Selmini (2003, p. 611 e s.).

115 Circular de 10 de agosto de 1999, já citada.



para assegurar a eficiência da resposta, as forças policiais eram convidadas a dirigirem-se à seção de polícia judiciária competente (instituída junto à procuradoria) quando se tratasse de infrações contra o patrimônio. Em relação às infrações para as quais não existia qualquer chance de identificação do autor, ou para as quais a tentativa de identificação não houvesse obtido sucesso, a circular – antecipando uma norma que estava em vias de ser votada pelo Legislativo<sup>116</sup> – convidava a Polícia a reunir as informações pertinentes e transmiti-las por meio de listas mensais.

Dentro do mesmo clima securitário, em 20 de abril de 1999, o governo de centro-esquerda apresentou à Câmara dos Deputados um projeto de lei visando “oferecer uma resposta firme e efetiva ao aumento alarmante da criminalidade urbana, ou seja, a essa forma de desvio médio ou médio a pequeno, de base violenta, que agride imediatamente os bens individuais (pessoa e patrimônio)”<sup>117</sup>. Em meio ao leque de medidas elaboradas, o governo propôs “reforçar os poderes de investigação da Polícia Judiciária, prevendo a possibilidade de que esta realize investigações autônomas durante um período não superior a três meses”<sup>118</sup> (ver art. 16 do Projeto, que flexibiliza esse prazo, atribuindo ao membro do Ministério Público o poder de exigir, em alguns casos, a transmissão imediata da informação).

Ademais, durante os trabalhos preparatórios, outras emendas foram propostas pela oposição que, se aprovadas, teriam deslocado claramente o centro de gravidade dos poderes de investigação em benefício da Polícia. Essas emendas visavam, por um lado, impedir que o Ministério Público averiguasse as infrações e, por outro, articular as relações entre a Polícia e o *Parquet* sob o paradigma da “coordenação” em lugar da “direção”, e não com a forma da “delegação”, mas da “requisição”<sup>119</sup>. Após essa última reforma, a Polícia ter-se-ia tornado titular de poderes próprios e autônomos em relação àqueles que o Ministério Público poderia lhe delegar. Essa reformulação, “não puramente lexical, teria implicado uma revisão substancial da relação entre Ministério Público e Polícia” (BONETTO, 2002, p. 435). Todavia, nenhuma dessas normas foi aprovada. O Parlamento limitou-se a fazer

116 Trata-se do art. 107bis das *Disposizioni di Concretizzazione* do Código, introduzido pela Lei n. 479/1999. Ver, para um comentário dessa norma, cuja introdução havia sido proposta a partir de 1991 pela corrente *magistratura democratica* (“Um projeto de despenalização”, in *Questione Giustizia*, 1991, p. 449), Bonini (2000, p. 346 e s.).

117 Trata-se do Projeto n. 5.925, batizado “*Pacchetto sicurezza*” e aprovado, com modificações, pela Lei n. 128, de 26 de março de 2001. Para um comentário dessa lei, ver Spangher (2001) e Gaeta (2001).

118 Exposição de motivos no *Dossîè Medidas – Criminalidade Difusa*, da Câmara dos Deputados, jun. 1999, n. 1.184, p. 31.

119 Ver Giordano (2001, p. 59).

algumas alterações nos arts. 327, 348 e 354 do Código, para ressaltar de forma ainda mais clara a existência de um poder de investigação autônomo da Polícia após a comunicação da informação ao Ministério Público.

Ainda que a lei em questão não mudasse em nada a substância do quadro normativo em vigor após a reforma de 1992<sup>120</sup>, a vontade do legislador de expandir as margens de autonomia da Polícia emerge claramente dos trabalhos preparatórios<sup>121</sup>. Muitas vezes levantaram-se para denunciar “a prática atual [que] reduz de fato as forças da ordem a não investigar as infrações com plena autonomia, pois o Ministério Público tende a intervir na fase do inquérito com um papel de direção que acaba, muitas vezes, por desmotivar as forças policiais”<sup>122</sup>.

A ideia que parece resultar dessa iniciativa legislativa, na qual os aspectos simbólicos são predominantes<sup>123</sup>, é que a ineficiência da resposta à delinquência que atinge o sentimento de segurança dos cidadãos decorre, em boa parte, das diretrizes do Ministério Público e, em geral, de sua presença “sufocante” na fase das investigações. Como observa o procurador da República de Turim, parece que o legislador quer “apontar (aos eleitores ou à posteridade) as procuradorias como as ‘responsáveis’ pela ausência de uma resposta ‘firme e efetiva’ ao aumento (a ser comprovado) da criminalidade urbana” (MADDALENA, 2001, p. 220).

Coincidindo com a apresentação do *pacchetto sicurezza*, a mesma tese foi proposta pelas hierarquias das duas principais forças de polícia judiciária, a *Polizia di Stato* e os *Carabinieri*. O objeto da crítica é mais uma vez o pretense ativismo excessivo do Ministério Público durante as investigações: “entre delegações parceladas e diretrizes de investigação imperativas, por vezes estendidas a âmbitos estritamente operacionais, a atividade de iniciativa torna-se exígua e residual, e isso também porque,

---

120 Aliás, a natureza “cosmética” dessa reforma fora frisada até mesmo durante a discussão no Parlamento. Ver, por exemplo, o deputado Pecorella, que observava que a reforma do art. 348 do Código havia sido feita “para fazer acreditar que se está mudando algo, quando, na realidade, nada está sendo mudado” (BONETTO, 2002, p. 436, nota 21).

121 No sentido de que essa “intenção do legislador de ampliar excessivamente o poder de investigação da Polícia” assentaria as bases para “a formação de um verdadeiro Estado policial”, ver Bonsignori (2001, p. 163). Essa vontade, como já ressaltamos, acentuou-se com o governo de centro-direita que lhe sucedeu. Cf., por exemplo, esta afirmação emblemática do subsecretário da Justiça da época, Michele Vietti: “Fora do processo, a bússola que deve nos guiar é a da segurança: que se dê mais espaço de investigação à Polícia Judiciária e que o Ministério Público retire-se para o interior do processo” (in *La Stampa*, 29 ago. 2002, citado por FERRUA, 2003, p. 465, nota 27).

122 Palavras do deputado Cola (apud BONETTO, 2002, p. 434, nota 13). Na mesma nota, outras intervenções são lembradas.

123 Ver De Leo (2001, p. 36), que ressalta a abordagem redutora dessa reforma ao problema da segurança (p. 4 e s.).

muitas vezes, os recursos disponíveis são quase totalmente absorvidos pela execução das delegações”. Além disso, os órgãos policiais “ignoram muitas vezes a trama que eles próprios ajudaram a tecer, não conhecendo senão alguns fragmentos de um mosaico cuja visão panorâmica e todas as suas inter-relações são conhecidas apenas pelo procurador”. Em razão disso, a necessidade de expandir a esfera de autonomia da Polícia para permitir que esta “se reaproprie de seu próprio espaço”, o que “determinaria um fortalecimento decisivo de todo o sistema de combate à criminalidade, tanto no campo do conhecimento dos fenômenos criminais quanto no da eficácia da resposta repressiva” (PANSA, 1992, p. 26)<sup>124</sup>.

Mas as iniciativas e os discursos dos políticos e das hierarquias da Polícia que acabamos de evocar fundamentam-se em uma representação da realidade que não é convincente. Do ponto de vista normativo, não havia dúvidas, nem na doutrina nem na jurisprudência, ao menos desde a reforma de 1992, de que a Polícia já possuía uma ampla autonomia de investigação. As forças da ordem encontravam apenas o limite da proibição de realizar atos investigativos “em contradição com as diretrizes do Ministério Público”<sup>125</sup>.

Quanto ao *law in action*, é preciso distinguir os casos ordinários dos casos graves e complexos. No que concerne à primeira categoria de inquéritos, o Ministério Público raramente realiza atos pessoais de investigação. Nesse caso, é a Polícia quem “conduz a dança”<sup>126</sup>, limitando-se o Ministério Público quase sempre a conceder as autorizações requisitadas e a desempenhar um papel de consultor jurídico da Polícia. Ademais, se levarmos em consideração mais especificamente os inquéritos relativos às infrações de rotina ou leves, longe de ceder ao encanto do “superpolicial”, é o próprio *Parquet* – como vimos claramente a propósito da circular do procurador de Milão<sup>127</sup> – que encoraja a Polícia a agir com plena

124 Ver também, na mesma perspectiva, Nunzella (1999, p. 17 e s.). Esses dois altos dirigentes também desejavam um fortalecimento dos poderes da Polícia em termos de interrogatório do acusado *in vinculis*, de investigação por sua iniciativa, de custódia, e propunham uma ampliação das hipóteses – introduzidas pela primeira vez pela Lei n. 162/1990 em matéria de entorpecentes – de operações sob proteção e de remissão da execução de atos obrigados (prisões, sequestros), para finalidades de investigações.

125 Nesse sentido, ver Ferraro (1997, p. 446), com um comentário positivo de Triggiani (1997, p. 447 e s.). No mesmo sentido, cf. também Esposito (1999, p. 297) e Bartoli (2000, p. 3084), seguido por um comentário positivo de Cantone (2000, p. 3085). Na doutrina, ver também Nappi (1995, p. 179), D’Ambrosio e Vigna (1992, p. 153-154) e Bresciani (1993, p. 70), que, após a reforma de 1992, temia que a nova fórmula do art. 348 do Código pudesse ser lida no sentido “de exaltar a autonomia da Polícia” até o ponto de justificar sua completa liberdade em relação às escolhas de investigação do *Parquet*.

126 Essa expressão foi empregada por Paolo Borgna quando da entrevista que ele me concedeu no mês de novembro de 2003. Ver também Bonetto (2002, p. 436).

127 No mesmo sentido de incentivar a investigação autônoma da Polícia, ver a Circular adotada pelo

autonomia. As instruções dirigidas à Polícia sobre a questão da tentativa de conciliação para infrações consideradas de interesse privado inscrevem-se nessa mesma perspectiva<sup>128</sup>. Em último caso, se dermos ouvidos a alguns policiais, o problema de todos esses casos de gravidade ordinária não seria bem o incômodo ativismo do *Parquet*, mas, sobretudo, seu recurso excessivo à delegação. Como observa um inspetor de polícia, “a impressão de que o procurador de Justiça se apoderou da atividade de inquérito da Polícia deve-se, provavelmente, ao fato de a mídia exaltar o procurador que, em alguns processos importantes, é o protagonista do inquérito, mas, na realidade, ele, sozinho, não vai a lugar nenhum”. Diante “dos inquéritos ‘mãos limpas’, existem centenas de inquéritos em que nós nos sentimos em bem-aventurada solidão”<sup>129</sup>.

Depois, essa prática foi parcialmente formalizada pelo legislador. Para as infrações leves atribuídas à competência do juiz de paz, a relação normal entre a Polícia e o Ministério Público foi “invertida”<sup>130</sup>. Contrariamente ao art. 347 do Código, que impunha à Polícia a obrigação de transmitir as informações sem demora, a fim de permitir que o Ministério Público dirigisse o inquérito, o art. 11 do Decreto Legislativo n. 274/2000 (que entrou em vigor em 2/1/2002) fixa um prazo bastante amplo (quatro meses) dentro do qual a Polícia deve realizar investigações completas. Ao final do inquérito autônomo, uma *relazione* escrita – que deve conter também um motivo provisório de denúncia – é comunicada ao Ministério Público. Este mantém seu poder formal de direção e coordenação das investigações e, uma vez recebido o “auto de inquérito”<sup>131</sup> da Polícia, pode sempre realizar pessoalmente, ou delegar às forças da ordem, os atos posteriores de investigação. Quando atos específicos mostram-se necessários (sequestros, escavações, interrogatórios, perícias não suscetíveis de reiteração...) e podem

---

procurador-chefe de Turim, Giancarlo Caselli, em 4 de novembro de 2003, na qual são dirigidas aos órgãos de polícia especializados diretrizes gerais para o processamento autônomo das denúncias relativas aos acidentes de trabalho não particularmente graves.

128 Cf., por exemplo, a Circular de 29 de fevereiro de 2000 do procurador de Turim, Marcello Maddalena. Oficialmente, a Lei n. 479/1999, que suprimiu as preture, atribuiu ao juiz a competência (que, antes, era do Ministério Público: art. 564 do Código de Processo Penal) em matéria de *tentativo di conciliazione*, prevista para as infrações cuja persecução é submetida à condição de que a vítima tenha registrado queixa-crime (*reati perseguibili a querela*). Todavia, como mostra a circular citada, essa reforma não impediu certos procuradores de continuar exercendo a prática de delegar à Polícia a tentativa de conciliação. Essa prática é lembrada por Bouchard (1992, p. 782).

129 Depoimentos colhidos por Palidda (2000, p. 112).

130 Relatório Governativo ao Decreto Legislativo n. 274, de 28 de agosto de 2000 (in *Guida al Diritto*, 21 out. 2000, n. 38, p. 47). Ver, sobre as relações entre a Polícia e o Ministério Público nos inquéritos relativos à competência do juiz de paz, Bricchetti (2000, p. 97), D'Ambrosio (2001, p. 2869), Coppetta (2001, p. 135 e s.), Giors (2001, p. 84 e s.) e De Francesco (2003, p. 167 e s.).

131 A assimilação da *relazione* ao *rapporto*, prevista no art. 20 do Código de 1930, é expressamente destacada por D'Ambrosio (2001, p. 2873, nota 14).

ser realizados pela Polícia, esta, do mesmo modo que no processo ordinário, deve dirigir-se ao Ministério Público para pedir sua “autorização”<sup>132</sup>.

Analisando-se, ao contrário, os inquéritos relativos aos casos graves e complexos, que cobrem um território vasto e, frequentemente, exigem a colaboração de diferentes unidades de polícia, a fenomenologia das relações entre o Ministério Público e a Polícia é completamente diferente. Nesses casos, o Ministério Público desempenha de fato o papel de protagonista: ele dirige e coordena pessoalmente as investigações. Todavia, longe de atravancar o bom desenvolvimento dos inquéritos, esse papel ativo do Ministério Público é fundamental para assegurar a eficiência das investigações. Dada a presença de diversas corporações de polícia judiciária (muitas vezes em relação de rivalidade)<sup>133</sup> e a fim de assegurar um direcionamento unitário ao inquérito, faz-se necessário que o Ministério Público seja posto em condições de dirigir as investigações de forma imediata. Com efeito, na prática, como observa o atual procurador-geral de Turim, os “verdadeiros problemas não se apresentam, normalmente, nas relações entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público, ou melhor, entre os poderes de direção deste e os poderes de iniciativa daquela, mas, antes, entre as diferentes forças de polícia judiciária e entre as investigações que elas iniciaram de forma autônoma”. Conseqüentemente, para evitar, de um lado, interferências que poderiam anular os esforços de todos os atores envolvidos e, de outro, “desperdícios de recursos humanos e materiais”, a Polícia – antes de empreender iniciativas que poderiam comprometer o inquérito em curso – deveria “informar previamente o Ministério Público, respeitando, em seguida, suas instruções, sejam elas orais ou escritas”<sup>134</sup>.

## Conclusão

Do quadro que acabamos de traçar decorre que a suposta invasão de terreno por parte do Ministério Público – fonte das limitações da “criatividade” da Polícia, que seria relegada a uma “condição de desresponsabilização e de desmotivação progressivas”<sup>135</sup> – não parece

---

132 A escolha do legislador em utilizar a palavra “autorização” em vez de “delegação”, empregada no processo ordinário, exprime claramente sua vontade de isentar o Ministério Público da gestão das investigações.

133 Sobre os problemas da coordenação das diferentes corporações de polícia e sobre a rivalidade entre a *Polizia* e os *Carabinieri*, fontes de ineficiências no combate à criminalidade, ver Violante (1995, p. 131-132) e Barbagli e Sartori (2003, p. 594 e s.).

134 MADDALENA, 2001, p. 224-226. Ver, na mesma perspectiva, Vigna (1990, p. 392) e Bresciani (1993, p. 70).

135 PANSA, 1992, p. 26 e 24.

pertencer à fisiologia das relações entre os dois órgãos do inquérito. Se quisermos manter o argumento sobre a “invasão”, seria preciso, sobretudo, aplicá-lo à Polícia, que, nos casos de rotina, mostra-se excessivamente “prudente”, enquanto nos casos mais delicados ou mais “interessantes”, às vezes, reivindica do Ministério Público uma emancipação excessiva, o que, como vimos, costuma estar na origem de interferências perigosas, fontes de desperdícios e insucessos. Na realidade, de acordo com as entrevistas que realizamos com policiais e procuradores, na grande maioria dos casos, os inquéritos não se desenvolvem em clima de tensão e desconfiança. Ao contrário, parece que, quase sempre, eles são conduzidos em boa sinergia pelos dois atores, cada qual respeitando as prerrogativas e os limites de suas competências<sup>136</sup>.

Costumeiramente, quando a Polícia toma conhecimento de delitos graves, ela comunica imediatamente a informação ao Ministério Público e requisita um mandado de investigação, mesmo que seja apenas para se resguardar. Normalmente, as estratégias de investigação são fruto de um acordo entre o substituto titular do inquérito e os policiais cuja “fidelidade” e competência já tenham sido testadas por ocasião de investigações anteriores. Muitas vezes, em vez de transmitir impessoalmente o mandado ao responsável pelo órgão de polícia, o substituto tenta delegar atos de investigação a oficiais de polícia já experimentados<sup>137</sup>. A colaboração realiza-se de modo informal, por meio de reuniões periódicas e telefonemas. Às vezes, a cooperação é tão estreita que, quando a matéria é muito técnica e complexa, certas procuradorias submetem até mesmo o ato de acusação à verificação de policiais (e peritos) que acompanharam o inquérito<sup>138</sup>.

A imagem que resulta disso é a de uma relação bastante personalizada e fundada sobre a *confiança* recíproca. Esta é o resultado de colaborações passadas e de sucessos obtidos e alimenta-se no dia a dia. Aliás, como cada um sabe que não pode ter êxito sem o outro, a busca e a manutenção da confiança são um meio indispensável para a obtenção de resultados satisfatórios. Além disso, pode acontecer também que a relação de dependência para com o Ministério Público, longe de ser vivida como um entrave, revele-se vantajosa para a Polícia. Com efeito, esse vínculo de

---

136 No mesmo sentido, ver o depoimento de um membro do Ministério Público colhido por Palidda (2000, p. 112), que, segundo o autor, exprimiria uma opinião compartilhada por outros membros do *Parquet*.

137 Essa prática engendra, muitas vezes, reações negativas dos responsáveis das repartições. Ver, por exemplo, Nunzella (1999, p. 18), que estigmatiza a prática que favoreceu a formação de “autos personalizados” entre os funcionários dos dois órgãos.

138 É o caso, por exemplo, do departamento sobre acidentes do trabalho do *Parquet* de Turim.



subordinação pode se tornar, para o policial, um meio precioso de manter um espaço de independência em relação aos seus superiores. Esse jogo de relações permitiria à Polícia “brilhar com luz reflexa”<sup>139</sup>.

Para retornar, então, à questão da ineficiência da resposta à criminalidade<sup>140</sup> – e, em particular, à delinquência urbana – temos, agora, elementos suficientes para descartar a hipótese segundo a qual essa debilidade do sistema repressivo estaria ligada à configuração das relações entre a Polícia e o Ministério Público e, em especial, à presença incômoda do Ministério Público durante o inquérito<sup>141</sup>. As razões dessa ineficiência são múltiplas e não podem ser abordadas aqui. Elas estão ligadas, principalmente, à enorme distância entre o número de infrações e as forças disponíveis da Polícia e do Ministério Público. Esse fenômeno explica em boa parte a prática – contra a qual a circular do procurador de Milão queria reagir e que não cessou de se reproduzir desde então – de transmitir habitualmente ao Ministério Público informações cheias de lacunas em matéria de infrações menores. Aliás, essa prática é alimentada, por sua vez, pela “síndrome do funil”, que caracteriza o sistema judiciário e impele a Polícia a evitar realizar atividades que, muito provavelmente, não lograriam obter qualquer prosseguimento judiciário.

Esse círculo vicioso caracterizou, em particular, a tipologia de infrações que alimenta, um pouco em toda a Europa, o sentimento de insegurança. Ainda que esse sentimento tenha uma etiologia complexa e não possa ser reduzido a sua simples dimensão penal<sup>142</sup>, é inegável que o Ministério Público e a Magistratura (assim como os políticos<sup>143</sup>) subestimaram tanto essas formas difusas de criminalidade quanto o vínculo delas com grupos criminosos organizados, que tiraram proveito dessa subavaliação. Até o fim dos anos 1990, quando os discursos securitários tomaram conta do cenário político e midiático, o Ministério Público havia preferido investir seus recursos humanos e organizacionais em outros âmbitos que lhe pareciam, não sem razão, mais importantes. Entretanto, o resultado dessa “política judiciária”, como sugerem dois membros do *Parquet* de Turim, foi a perda, por parte da Magistratura e do Ministério Público italiano, “de

---

139 Entrevista ao procurador adjunto de Turim, Raffaele Guariniello.

140 No discurso de abertura das atividades judiciárias de 2004, o procurador-geral junto à Corte de Cassação denunciou que o número das infrações cujos autores permanecem desconhecidos continua enorme, a saber, cerca de 80% das infrações. Cf. *La Repubblica*, 13 jan. 2004, p. 11.

141 Nesse sentido, ver Dubolino (1999, p. 641), Giordano (2001, p. 60) e Maddalena (2001, p. 219 e s.).

142 Cf., em uma vasta literatura, Bauman (1999), Palidda (2000, p. 161 e s.), Pepino (2002, p. 1 e s.) e Nardi (2003, p. 525 e s.).

143 Ver Violante (1995, p. 125 e s.).



uma boa parcela de credibilidade que, aos olhos dos cidadãos, eles haviam conquistado nas décadas anteriores, primeiro, no combate ao terrorismo, em seguida, com os processos da máfia e, por fim, graças aos inquéritos sobre a corrupção política”<sup>144</sup>.

Concluindo, o atual sistema das relações entre a Polícia e o Ministério Público parece suficientemente equilibrado. Uma expansão ulterior das margens de autonomia policial correria o risco – para os casos graves e complexos (e tendo em vista os problemas atuais de coordenação entre as diferentes forças policiais) – de comprometer a coerência e a eficiência das investigações e, de modo geral, determinaria um enfraquecimento das garantias dos cidadãos<sup>145</sup>, bem como um desequilíbrio no sistema de separação de poderes em benefício do Executivo.

Recentemente, esse risco voltou a ser concreto.

O já lembrado Projeto de Lei Alfano, apresentado em novembro de 2009, além de incidir, como se observou, sobre a relação de dependência funcional entre a Polícia e o membro do Ministério Público e sobre a iniciativa deste último na investigação das *notitiae criminis*, volta a propor o tema da ampliação da autonomia da Polícia na realização das investigações. Sobretudo, elimina-se, do § 3º do art. 348 do Código, o advérbio “imediatamente”, que assegurava a imediata comunicação dos resultados das investigações levadas a efeito por iniciativa da Polícia depois que o Ministério Público assumiu a direção das investigações (art. 5º.1, a). Ademais, o art. 5º.1, b, atribui aos oficiais de polícia judiciária o poder de executar as verificações urgentes de que trata o art. 354 do Código por iniciativa própria, mesmo quando seja possível uma intervenção tempestiva do Ministério Público (segundo a regulação atual). Ficam assim condicionadas as escolhas processuais do membro do Ministério Público, porque ele passa a ter que levar em conta “os resultados das investigações da Polícia Judiciária” em suas determinações sobre o exercício da ação penal (art. 3º.1, d). Na realidade, como observa o parecer fortemente crítico do CSM (já lembrado *supra*), mesmo agora o Ministério Público deve levar em conta resultados das investigações da Polícia. Todavia, o destaque desse dever “parece querer vincular o Ministério Público à motivação das

---

144 BORGNA; MADDALENA, 2003, p. 104. É justamente a partir dessa reflexão que, desde 1999, o *Parquet* de Turim criou um departamento especializado no âmbito da segurança urbana.

145 O que aconteceu em Gênova, em 22 de julho de 2001, por ocasião da reunião de cúpula do G8, é suficiente para mostrar as derivas que podem advir no clima excitado das primeiras investigações e sugere que não se enfraqueça o controle do Ministério Público e da Magistratura sobre a Polícia. Ver, para uma análise desse evento em que as forças policiais responderam de forma particularmente violenta aos manifestantes, Pepino (2001, p. 881 e s.).

escolhas feitas quando estas não estejam em acordo com as conclusões” da Polícia, “que, assim, transforma-se, de modo inaceitável, em um órgão de controle da atividade” que compete exclusivamente ao Ministério Público.

No relatório ministerial sobre o projeto de lei, essas soluções são justificadas como sendo dirigidas à “criação dos pressupostos de uma concorrência maior e de um controle recíproco” entre o órgão de acusação e a Polícia. Tal finalidade, no mínimo, surpreende, porque esses dois órgãos, em uma visão institucional correta, na verdade, não deveriam competir, mas cooperar lealmente, no âmbito de seus respectivos papéis e competências, para o aperfeiçoamento da verificação dos fatos. Na realidade, como observa o procurador adjunto Nello Rossi,

a proposta normativa parece destinada a gerar conflitos em um dos poucos âmbitos – o das relações entre Ministério Público e Polícia Judiciária – que, até agora, ficaram substancialmente livres de atritos, produzindo consequências negativas, principalmente sobre o andamento dos processos mais delicados e complexos e em relação aos acusados de grande poder econômico ou político (ROSSI, 2010, p. 48).

O verdadeiro objetivo da reforma é, portanto, outro, perfeitamente coerente com a visão mais abrangente que sempre acompanhou os governos Berlusconi quanto ao tema da administração da Justiça: reduzir o peso do Ministério Público – órgão (ainda e apesar de tudo) independente (e, por conseguinte, incômodo) – nas investigações e aumentar o da Polícia, dependente, organicamente, do governo.

## Referências

- ALBANO, Vincenzo M. L'assunzione della prova: una difesa della “centralità” del dibattito. *Questione Giustizia*, n. 3, 1991.
- AMURRI, Sandra. Tagliati i fondi a chi combatte la máfia. *L'Unità*, 16 out. 2003.
- \_\_\_\_\_. Tagli al bilancio, stop alle fotocopie: rischio paralisi in molti tribunali. *La Repubblica*, 22 out. 2003.
- ANANIA, Vincenzo. La prassi della Procura della Repubblica di Bolzano. *Quale Giustizia*, 1974.
- ANDRUCCIOLI, Paolo. Il poliziotto in vetrina. *Polizia e Democrazia*, n. 77, 2003.
- ANSELMINI, Guido. Il giudice nemico. *La Repubblica*, 25 set. 2003.
- BARBAGLI, Marzio; SARTORI, Laura. L'attività delle forze di polizia. In: BARBAGLI, Marzio (Org.). *Rapporto sulla criminalità*. Bolonha: Il Mulino, 2003.
- BARTOLI. Corte di Cassazione, Sez. V. In: *Cassazione Penale*, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt. *In search of politics*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- BIAGI, Marco. Una novità nella prevenzione degli infortuni. *Quale Giustizia*, 1974.

- BONETTO, Gianfranco. *Sub art. 7, 8 et 9. Legislazione Penale*, 2002.
- BONINI, Carlo. Carabinieri e spacciatori leggi violate per fare carriera. Atto d'accusa contro i Ros di Ganzer e un magistrato. *La Repubblica*, 22 out. 2003.
- BONINI, Valentina. *Sub art. 16. Legislazione Penale*, 2000.
- BONSIGNORI, Raffaella. Nuovi profili processuali delle indagini *motu proprio* della polizia giudiziaria. In: SPANGHER, Giorgio. *Le nuove norme sulla tutela della sicurezza dei cittadini*. Milano: Giuffrè, 2001.
- BORGNA, Paolo; MADDALENA, Marcello. *Il giudice e i suoi limiti: cittadini, magistrati e politica*. Bari: Laterza, 2003.
- BORRACCETTI, Vittorio. Il pubblico ministero: un investigatore sempre più *disomogeneo* rispetto al giudice. *Critica del Diritto*, 1999.
- BORRE, Giuseppe. Le scelte di magistratura democratica. In: ROSSI, Nello (Org.). *Giudici e democrazia*. Milano: Franco Angeli, 1994.
- BORRELLI, Francesco Saverio. *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2002*. Milano, 12 jan. 2002. Disponível em: <[www.giustizia.it/uffici/inaug\\_ag/ag2002mi.htm](http://www.giustizia.it/uffici/inaug_ag/ag2002mi.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2004.
- BOUCHARD, Marco. La mediazione: una terza via per la giustizia penale? *Questione Giustizia*, 1992.
- BRESCIANI, Luca. *Sub art. 348. Legislazione Penale*, 1993.
- \_\_\_\_\_. La notizia di reato e le condizioni di procedibilità. In: CHIAVARIO, M.; MARZADURI, E. *Giurisprudenza sistematica di diritto processuale penale: indagini preliminari ed instaurazione del processo*. Torino: Utet, 1999.
- BRICCHETTI, Renato. Indagini preliminari: la polizia torna protagonista. *Guida al Diritto*, n. 38, 21 out. 2000.
- BRUTI LIBERATI, Edmondo. La magistratura dall'attuazione della Costituzione agli anni novanta. In: *Storia dell'Italia repubblicana: l'Italia nella crisi mondiale – l'ultimo ventennio*. Torino: Einaudi, 1997. v. 3.
- CAFERRA, Vito Marino. *Il magistrato senza qualità*. Bari: Laterza, 1996.
- CANTONE, Raffaele. I poteri della polizia giudiziaria prima e dopo l'intervento del pubblico ministero. *Cassazione Penale*, 2000.
- CASCIANI, Giuseppe. *Sub art. 6*. In: CHIAVARIO, Mario; LUPO, Ernesto. *Commento alla normativa delegata sul giudice unico*. Torino: Utet, 2000. v. 1.
- CASTELLI, Claudio. La valutazione della laboriosità: terreni di ricerca. *Questione Giustizia*, 1996.
- \_\_\_\_\_. Un'ipotesi di organizzazione (la procura presso la pretura di Milano). *Questione Giustizia*, 1989.
- CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE (CNPDS). *Il pubblico ministero oggi*. Atas do colóquio organizado pelo Centro Nacional de Prevenção e Defesa Social em São Vicente no dia 3 de junho de 1993. Milano: Giuffrè, 1994.
- CHIAVARIO, Mario. Appunti sulla problematica dell'azione nel processo penale italiano: incertezze, prospettive, limiti. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1975.

\_\_\_\_\_. Prospettive di organizzazione del pubblico ministero e della polizia giudiziaria. *Rivista di Diritto Processuale*, 1981.

\_\_\_\_\_. Obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà. In: *Il pubblico ministero oggi*. Milano: Giuffrè, 1994.

CHIAVARIO, Mario. Noterelle a prima lettura sul progetto della Commissione Bicamerale in tema di azione penale. *Legislazione Penale*, 1998.

COLOMBO, Gherardo. Il pubblico ministero. *Questione Giustizia*, 2001.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (CSM). *Società italiana e tutela giudiziaria dei cittadini*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato, 1971.

\_\_\_\_\_. *Notiziario CSM*, n. 11, 1977.

\_\_\_\_\_. *Notiziario CSM*, n. 4-5, 1999.

\_\_\_\_\_. *Notiziario CSM*, n. 1-2, 2000.

CONSO, Giovanni (Org.). *Pubblico ministero e accusa penale: problemi e prospettive di riforma*. Bologna: Zanichelli, 1979.

CONTENTO, Gaetano. L'insostenibile incertezza delle decisioni giudiziarie. *Indice Penale*, 1998.

COPPETTA, Maria Grazia. Indagini della polizia giudiziaria e del pubblico ministero. In: GIOSTRA, Glauco; ILLUMINATI, Giulio (Org.). *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*. Torino: Giappichelli, 2001.

CORDERO, Franco. I poteri del magistrato. *Indice Penale*, n. 1, 1986.

\_\_\_\_\_. Linee di un processo di parti. In: CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (CMS). *Ideologie del processo penale*, Milano: Giuffrè, 1966.

D'AMATO, Giuseppe; D'ANDRIA, Mario. *Organizzazione e funzioni della polizia giudiziaria nel nuovo codice di procedura penale*. Milano: Giuffrè, 1990.

D'AMBROSIO, Loris. Brevi note sul ruolo e l'attività della polizia giudiziaria nel procedimento davanti al giudice di pace. *Cassazione Penale*, 2001.

D'AMBROSIO, Loris; VIGNA, Pier Luigi. La dialettica tra gli organi delle indagini. Riflessioni su prassi e evoluzione normativa. *Documenti e Giustizia*, 1996.

\_\_\_\_\_. *La pratica di polizia giudiziaria*. 2. ed. Padova: Cedam, 1992.

DE FRANCESCO, Alfredo. L'erosione del principio della direzione delle indagini e del monopolio nell'azione penale del pubblico ministero nel procedimento penale avanti al giudice di pace. *Indice Penale*, 2003.

DE LEO, Francesco. Alla ricerca della sicurezza perduta: Il "pacchetto sicurezza" tra istanze di prevenzione e politica giudiziaria. In: GAETA, Pietro. *Processo penale: nuove norme sulla sicurezza dei cittadini*. Padova: Cedam, 2001.

\_\_\_\_\_. Il pubblico ministero tra completezza investigativa e ricerca dei reati. *Cassazione Penale*, 1995.

DE MATTEIS, Giuseppe. Nessuna frattura fra Polizia e cittadini. *Polizia e Democrazia*, n. 6, 2002.

DELLA PORTA, Donatella; REITER, Herbert. *Polizia e protesta: l'ordine pubblico dalla liberazione*

ai “no global”. Bologna: Il Mulino, 2003.

DELMAS-MARTY, Mireille (Org.). *Procedure penali d'Europa*. 2. ed. Padova: Cedam, 2001. [Tradução para o italiano atualizada por Mario Chiavario do original francês *Procédures pénales d'Europe*. Paris: PUF, 1995].

DI FEDERICO, Giuseppe. Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività del pubblico ministero e loro rispondenza alle aspettative della comunità. *Archivio Penale*, n. 3-4, 1995a.

\_\_\_\_\_. Il pubblico ministero: indipendenza, responsabilità, carriera separata. *Indice Penale*, 1995b.

\_\_\_\_\_. L'indipendenza del pubblico ministero e il principio democratico della responsabilità in Italia: l'analisi di un caso deviante in prospettiva comparata. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1998.

DI FRANCESCO, Ennio. Il funzionario un po' scomodo. *Polizia e Democrazia*, n. 79, 2003.

DI NICOLA, Enrico. Sub art. 58. In: CHIAVARIO, Mario (Org.). *Commento al nuovo codice di procedura penale*. Torino: Utet, 1989. v. 1.

DOMINIONI, Oreste. Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero. In: CONSO, Giovanni (Org.). *Pubblico ministero e accusa penale: problemi e prospettive di riforma*. Bologna: Zanichelli, 1979.

DUBOLINO, Pietro. Le indagini di polizia giudiziaria nelle attuali prospettive di intervento legislativo. *Rivista di Polizia*, 1999.

ESPOSITO. Corte di Cassazione, Sez. IV. *Giustizia Penale*, 1999, III.

FASSONE, Elvio. La valutazione della prova nei processi di criminalità organizzata. In: GREVI, Vittorio (Org.). *Processo penale e criminalità organizzata*. Bari: Laterza, 1993.

FERRAJOLI, Luigi. *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*. Roma-Bari: Laterza, [s.d.].

FERRARESE, Maria Rosaria. *L'istituzione difficile: la magistratura tra professione e sistema politico*. Napoli: ESI, 1984.

FERRARO. Corte di Cassazione, Sez. I (27/5/1994). *Cassazione Penale*, 1997.

FERRUA, Paolo. Anamorfosi del processo accusatorio. In: *Studi sul processo penale*. Torino: Giappichelli, 1992.

\_\_\_\_\_. Garanzie del contraddittorio e ragionevole durata del processo penale. *Questione Giustizia*, 2003.

\_\_\_\_\_. I tentacoli del rischio d'ingerenza su giudici e pubblici ministeri. *Diritto e Giustizia*, 23 mar. 2002, n. 11, p. 10 e s.

\_\_\_\_\_. Il modello costituzionale del pubblico ministero e la curiosa proposta del processo breve. *Questione Giustizia*, 2010.

\_\_\_\_\_. L'iniziativa del pubblico ministero nella ricerca della *notitia criminis*. *Legislazione Penale*, 1986.

FIDELBO, Giorgio. Le disposizioni sul processo penale. Le disposizioni transitorie. In: *Il giudice unico*. Milano: Giuffrè, 2000.

FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione*. Bologna: Il Mulino, 1999.

FORTUNA, Ennio Maria. I rapporti del pubblico ministero con le sezioni ed i servizi di polizia

giudiziaria e le autorità amministrative di controllo. *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, n. 78, 1995.

FRIGO, Giuseppe. La formazione della prova nel dibattimento: dal modello originario al modello riformato. *Foro Italiano*, 1993, IV.

GADDI, Daniela. Mediazione penale e giudice di pace. *Il Giudice di Pace*, 2001.

GAETA, Piero (Org.). *Processo penale: nuove norme sulla sicurezza dei cittadini*. Padova: Cedam, 2001.

GARAPON, Antoine; SALAS, Denis. *La République pénalisée*. Paris: Hachette, 1996.

GIAMBRUNO, Silvana. Polizia giudiziaria. *Digesto delle Discipline Penalistiche*, v. 9, 1995.

GIANARIA, Fulvio; MITTONE, Alberto. *Dalla parte dell'inquisito: l'avvocato e le "nuove ingiustizie" del processo penale*. Bologna: Il Mulino, 1987.

GIORDANO, Paolo. Le forze dell'ordine tornano al centro delle indagini. *Guida al Diritto*, 28 abr. 2001, n. 16.

GIORS, Barbara. *Sub art. 11. Legislazione Penale*, 2001.

GRASSO, Pietro. I rapporti tra PM e polizia giudiziaria: modificare la prassi, non le norme. *La Magistratura*, n. 3, 1999.

GUARINIELLO, Raffaele. I politici contro la legge. *Micromega*, 1999.

GUARINIELLO, Raffaele; COTTINELLI, Vincenzo; DI LECCE, Michele. La tutela processuale della sicurezza del lavoro. *Quale Giustizia*, 1974.

GUARNIERI, Carlo. *Pubblico ministero e sistema politico*. Padova: Cedam, 1984.

———. *Giustizia e politica: i nodi della Seconda Repubblica*. Bologna: Il Mulino, 2003.

GUARNIERI, Carlo; MOLARI, Alfredo; PIZZORUSSO, Alessandro.; SCAPARONE, M.; CHIAVARIO, Metello. Mario. Tavola Rotonda. *Legislazione Penale*, 2007.

GUBITOSA, Carlo. Ristabilire il rapporto di fiducia tra le Forze dell'ordine e magistrati. *Polizia e Democrazia*, n. 6, 2002.

ICHINO, Giovanna. Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale. *Questione Giustizia*, 1997.

KOSTORIS, Roberto. Criteri di selezione e moduli deflattivi nelle proposte di riforma. In: *Il giudice unico nel processo penale*. Atas do colóquio da Associação dos Estudiosos do Processo Penal, realizado em Como nos dias 24-25 set. 1999. Milano: Giuffrè, 2001.

LA SPINA, Antonio; MAJONE, Giandomenico. *Lo Stato regolatore*. Bologna: Il Mulino, 2000.

LANZI, Marco. Polizia all'altezza dei tempi. *Polizia e Democrazia*, n. 10, 2002.

LIMA, Felice. L'attività informativa della polizia giudiziaria nel nuovo codice di procedura penale: forma, contenuto ed efficacia probatoria dei relativi atti. *Cassazione Penale*, 1989.

MADDALENA, Marcello. I rapporti fra polizia giudiziaria e pubblico ministero: una riforma inutile. In: GAETA, Piero (Org.). *Processo penale: nuove norme sulla sicurezza dei cittadini*. Padova: Cedam, 2001.

MANNOZZI, Grazia. *La giustizia senza spada*. Milano: Giuffrè, 2003.

MANZIONE, Domenico; BONETTO, Gianfranco; SALVI, Giovanni. *La legislazione penale*, 1992.

- MARINI, Luigi. Organizzare oggi l'ufficio del pubblico ministero. Come? E in vista di cosa? *Questione Giustizia*, 1989.
- MENCARELLI, Franco. Crisi della giustizia, notizia di reato e procedimento probatorio. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1997.
- MENDITTO, Francesco. L'organizzazione delle procure nella stagione della controriforma. *Questione Giustizia*, 2006.
- MESTITZ, Anna (Org.). *Prospettive di mediazione penale*. [Atas do colóquio organizado pelo CNR em Roma, no dia 20 jan. 2005]. Bari: Dedalo, 2005. (*Mediares*, n. 6).
- . Mediare, non punire. *Antigone*, n. 2, 2008.
- NAPPI, Aniello. *Guida al codice di procedura penale*. 5. ed. Milano: Giuffrè, 1995.
- NARDI, Lucia. Il senso d'insicurezza. In: BARBAGLI, Marzio (Org.). *Rapporto sulla criminalità in Italia*. Bologna: Il Mulino, 2003.
- NEPPI MODONA, Guido. Sub art. 112 e 107 comma 4. In: BRANCA, G. (Org.). *Commentario della Costituzione: la magistratura*. Bologna: Zanichelli, 1987. v. 4.
- . Principio di legalità e nuovo processo penale. In: CNPDS. *Il pubblico ministero oggi*. Milano: Giuffrè, 1994.
- NOBILI, Massimo. *La nuova procedura penale*. Bologna: Clueb, 1989.
- . La procedura penale tra “dommatica” e sociologia: significato politico d'una vecchia polemica. *Questione Criminale*, n. 1, 1977.
- . Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale. In: CONSO, Giovanni (Org.). *Pubblico ministero e accusa penale: problemi e prospettive di riforma*. Bologna: Zanichelli, 1979.
- NUNZELLA, Mario. Pubblico ministero e polizia giudiziaria: una ridefinizione dei rapporti per una maggiore efficienza”. *La Magistratura*, 1999.
- ORLANDI, Renzo. Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: un'edizione dell'*inquisitio generalis*? *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1996.
- OST, François; KERCHOVE, Michel van de. *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: FUSL, 2002.
- PADOVANI, Tullio. Il crepuscolo della legalità. *Indice Penale*, 1999.
- PALIDDA, Salvatore. *Polizia postmoderna*. Milano: Feltrinelli, 2000.
- PANSA, Alessandro. Possibili linee d'intervento sul rapporto tra il pubblico ministero e la polizia giudiziaria. In: BRANCA, Giuseppe; PIZZORUSSO, Alessandro (Org.). *Commentario della Costituzione: la magistratura*. Bologna: Zanichelli, 1992. v. 3.
- PATANE, Vania. La mediazione. In: GIOSTRA, Glauco; ILLUMINATI, Giulio (Org.). *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*. Torino: Giappichelli, 2001.
- PEPINO, Livio. Il pubblico ministero: magistrato, funzionario ou superpoliziotto? *Questione Giustizia*, n. 16, 1997.
- . La città e l'impossibile supplenza giudiziaria. *Questione Giustizia*, 1999.
- . Obiettivo. Genova e il G8: i fatti, le istituzioni, la giustizia. *Questione Giustizia*, 2001.
- . Quale giudice dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario? *Questione Giustizia*, 2007.



- \_\_\_\_\_. Sicurezza, microcriminalità e immigrazione. Il pensiero unico alla prova dei fatti e dei giudici. *Questione Giustizia*, 2002.
- \_\_\_\_\_. Superprocura e dintorni... (appunti su presente e futuro del pubblico ministero). *Questione Giustizia*, 1992.
- PIANA, Daniela. *Magistrati: una professione al plurale*. Roma: Carocci, 2010.
- PICOTTI, Lorenzo (Org.). *La mediazione nel sistema penale minorile*. Padova: Cedam, 1998.
- PINTO, Francesco. Obbligatorietà dell'azione penale e organizzazione delle procure circondariali. *Questione Giustizia*, 1991.
- PIZZORUSSO, Alessandro. *L'organizzazione della giustizia in Italia*. Torino: Einaudi, 1990.
- \_\_\_\_\_. Il disgelo costituzionale. In: *Storia dell'Italia Repubblicana: la trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*. Torino: Einaudi, 1995. v. 2.
- \_\_\_\_\_. La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario. Considerazioni generali. *Foro Italiano*, V, 2006.
- PUGIOTTO, Andrea. La parabola della legge sulle rogatorie internazionali (e la sua morale). *Studium Iuris*, 2003.
- PUNTILLO, Eleonora. Troppo pochi per una città calda. *Polizia e Democrazia*, n. 78, 2003.
- RODOTA, Stefano. *Repertorio di fine secolo*. Bari: Laterza, 1999.
- ROSSI, Nello. Avvocato della polizia? Storia recente e minacce sul futuro del pubblico ministero. *Questione Giustizia*, 2010.
- \_\_\_\_\_. Per una concezione "realistica" dell'obbligatorietà dell'azione penale. *Questione Giustizia*, 1997.
- RUGGIERO, Luigi de; ICHINO, Giovanna. Il codice etico dei magistrati. Una prima riflessione in tema di deontologia. *Questione Giustizia*, 1994.
- SALAZAR, Carmela. L'organizzazione interna delle procure e la separazione delle carriere. In: ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI (Org.). *Problemi della giustizia in Italia*. Atas do seminário de estudos realizado em Roma entre 1ª e 8 jun. 2009. Napoli: Jovene, 2010.
- SALVI, Giovanni. Polizia giudiziaria e pubblico ministero nelle indagini preliminari: acquisizione della *notitia criminis* e ricerca delle fonti di prova. *Giustizia Penale*, 1989, III.
- SANTALUCIA, Giuseppe. Il controllo sulla discrezionalità investigativa degli uffici del pubblico ministero. *Questione Giustizia*, 2000.
- \_\_\_\_\_. Il potere del pubblico ministero di ricerca delle notizie di reato tra principi costituzionali e legge processuale. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2002.
- SARZOTTI, Claudio (Org.). *Processi di selezione del crimine: procure della Repubblica e organizzazione del crimine*. Milano: Giuffrè, 2007.
- SCAGLIONE, Antonio. *L'attività ad iniziativa della polizia giudiziaria*. Torino: Giappichelli, 2001.
- SELMINI, Rossella. Le politiche di sicurezza: origini, sviluppo e prospettive. In: BARBAGLI, Marzio (Org.). *Rapporto sulla criminalità in Italia*. Bologna: Il Mulino, 2003.
- SENESE, Salvatore. L'autorità giudiziaria non dispone della polizia giudiziaria (art. 109 C.). *Quale Giustizia*, 1972.

SIRACUSANO, Delfino. Pubblico ministero e polizia giudiziaria in un processo di parti. *Giustizia Penale*, 1989, III.

SPANGHER, Giorgio (Org.). *Le nuove norme sulla tutela della sicurezza dei cittadini*. Milano: Giuffrè, 2001.

TONINI, Paolo. *Polizia giudiziaria e magistratura: profili storici e sistematici*. Milano: Giuffrè, 1979.

\_\_\_\_\_. Cade la concezione massimalistica del principio d'immediatezza. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1992.

TRANCHINA, Giovanni. I rapporti tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria nel nuovo codice di procedura penale. *Giustizia Penale*, 1989, III.

TRIGGIANI, Nicola. Sui limiti dell'attività d'indagine a iniziativa della polizia giudiziaria dopo l'intervento del pubblico ministero. *Cassazione Penale*, 1997.

VIGNA, Pier Luigi. Rapporti tra polizia e pubblico ministero. *Giustizia Penale*, 1990, III.

VIOLANTE, Luciano. Apologia dell'ordine pubblico. *Micromega*, 1995.

\_\_\_\_\_. La polizia giudiziaria. *Politica del Diritto*, 1977.

\_\_\_\_\_. I cittadini, la legge e il giudice. In: VIOLANTE, Luciano (Org.). *Storia d'Italia*. Annali 14. Legge Diritto Giustizia. Torino: Einaudi, 1998.

\_\_\_\_\_. La formazione della prova nei processi di criminalità organizzata – Relazione della Commissione parlamentare antimafia. *Cassazione Penale*, 1992.

VIROLI, Maurizio. *La libertà dei servi*. Roma-Bari: Laterza, 2010.

VOGLIOTTI, Massimo. Faut-il récupérer “aidós” pour délier Sisyphe? À propos du temps clos et instable de la justice pénale italienne. In: GERARD, Philippe; OST, François; KERCHOVE, Michel van de. *L'accélération du temps juridique*. Bruxelles: FUSL, 2000.

\_\_\_\_\_. La “rhapsodie”: fécondité d'une métaphore littéraire pour penser l'écriture juridique contemporaine. Une hypothèse de travail pour le champ penal. *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, 2001.

\_\_\_\_\_. Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau? *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 2002.

\_\_\_\_\_. *Tra fatto e diritto: oltre la modernità giuridica*. Torino: Giappichelli, 2007.

ZAGREBELSKY, Vladimiro. Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale. In: CONSO, Giovanni (Org.). *Pubblico ministero e accusa penale: problemi e prospettive di riforma*. Bologna: Zanichelli, 1979.

\_\_\_\_\_. “Art. 109”. In: BRANCA, Giuseppe; PIZZORUSSO, Alessandro (Org.). *Commentario della Costituzione: la magistratura*. Bologna: Zanichelli, 1992. v. 3.

\_\_\_\_\_. Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale. In: CNPDS. *Il pubblico ministero oggi*. Milano: Giuffrè, 1994.

\_\_\_\_\_. L'organizzazione del lavoro: esame delle notizie di reato, i flussi di lavoro e le sezioni specializzate. *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, n. 78, 1995.

\_\_\_\_\_. La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi. In: VIOLANTE, Luciano (Org.). *Storia d'Italia*. Annali 14. Legge Diritto Giustizia. Torino: Einaudi, 1998.

# A Polícia e o Ministério Público na Bélgica: em direção a uma reconfiguração dos poderes?<sup>1</sup>

**Yves Cartuyvels**

*Professor da Facultés Universitaires Saint-Louis<sup>2</sup>*

Após fazer referência aos princípios que orientam a fase preliminar (inquisitorial) do processo penal na Bélgica, o artigo analisa a evolução das relações entre a Polícia e o Ministério Público (MP). A partir do estudo de um novo modelo, o “gerenciamento policial autônomo”, o foco desloca-se para os problemas de autoridade e direção durante o inquérito preliminar e para as dificuldades relacionais entre os dois parceiros que são a Polícia e o *Parquet*. Destaca-se igualmente o deslocamento progressivo do centro de gravidade do sistema penal em direção à Polícia.

**Palavras-chave:** *Bélgica – Inquérito preliminar – Ministério Público – Polícia – Gerenciamento Policial Autônomo.*

## Introdução

Há alguns anos que, na administração da justiça penal, o interesse vem sendo deslocado para os atores situados à frente do sistema penal. Ministério Público e Polícia têm sido objetos de atenção política e midiática crescente, amplamente estimulada por diversos escândalos que perturbaram

1 Publicado anteriormente pela revista *Droit et Société* n. 58, 2004 (“Police et Parquet en Belgique: vers une reconfiguration des pouvoirs?”). Artigo traduzido por Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

2 Facultés Universitaires Saint-Louis, Boulevard du Jardin Botanique, 43, B-1000, Bruxelas, contato: <cartuyvels@fusl.ac.be>. O autor é jurista, filósofo, criminólogo e professor da Universidade Saint-Louis, onde leciona Direito Penal e Teoria do Direito, e da Academia Europeia de Teoria do Direito, onde ministra um curso de Introdução ao Pensamento Penal e à Criminologia. Copresidente da revista *Déviance et Société*, ele (co)dirigiu diversas pesquisas sobre o sistema penal, a justiça de menores e as questões de insegurança. Além de diversos artigos, ele publicou, notadamente: *D’où vient le code pénal? une approche généalogique des premiers codes pénaux absolutistes au XVIIIe siècle*. Bruxelles: De Boeck Université, 1996; *Justice des mineurs et sanctions alternatives: à propos des prestations éducatives et philanthropiques*. Liège: Jeunesse et Droit, 2000; *Judiciaire et thérapeutique: quelles articulations?* (org. juntamente com I. Brandone). Bruxelles: La Charte-Éditions Juridiques, 2004.

o funcionamento da Polícia e as suas relações com o Ministério Público. Depois de apresentar rapidamente o quadro legal da fase preliminar do processo penal e lembrar os grandes princípios que o articulam (I), de evocar os contornos da organização e da ação dos dois principais atores da instrução (Polícia e *Parquet*) (II), abordaremos, de forma mais detalhada, as relações que hoje unem esses dois atores do sistema penal (III), antes de concluir com algumas reflexões sobre as perspectivas em relação ao tema (IV).

## **1. O quadro da fase preliminar do processo penal**

### ***1.1 Um sistema inquisitivo marcado por um procedimento escrito, unilateral e secreto***

Sabe-se que, historicamente, os sistemas de procedimento penal dividem-se em dois tipos: acusatório e inquisitivo. O tipo acusatório, de um lado, é marcado por uma maior participação do acusado e do acusador sob o olhar de um juiz-árbitro, guardião do bom transcurso dos debates; o tipo inquisitivo, de outro, é caracterizado pela prioridade dada aos funcionários públicos da Justiça na investigação e no estabelecimento da verdade judiciária. Diante dessa classificação, o sistema belga pode ser classificado como sistema “misto”, em que a fase preliminar do processo – a constituição do processo repressivo – é de natureza inquisitória, enquanto a segunda fase do processo – o julgamento – é de tipo acusatório. O objetivo desse modelo era remediar os supostos inconvenientes de cada um dos dois sistemas aplicados em sua integralidade; se o sistema acusatório garante de modo mais acentuado os direitos da defesa e, hoje, os direitos da vítima, tem-se considerado, às vezes, que ele negligenciava “o interesse do Estado na repressão”, fundamento clássico do direito penal nos Estados modernos. Inversamente, o sistema inquisitivo, aplicado de modo monolítico, poderia negligenciar os direitos e os interesses das partes no processo penal para assegurar maior eficácia da “máquina penal” na investigação e na prestação jurisdicional.

No que diz respeito à fase preliminar do processo penal, que é o que nos interessa mais diretamente aqui, o caráter inquisitivo é dominante na Bélgica. Ele se traduz pela adoção de diversos princípios, indubitavelmente muito próximos daqueles que orientam o sistema processual francês: o caráter escrito do processo, seu aspecto unilateral e sua dimensão secreta.

O caráter *escrito* é fundamental para a configuração do processo penal que será transmitido aos magistrados encarregados de decidir o litígio.

Com efeito, policiais, membros do Ministério Público e juízes de instrução estão vinculados a essa obrigação de consignar por escrito os resultados das múltiplas ações empreendidas durante as diferentes fases constitutivas da informação e da instrução preliminar. É com base nesse caráter “escrito” do processo penal que os juízes decidirão em um julgamento ao qual não assistem todos os atores da fase preliminar. Veremos, depois, que essa característica do processo não deixa de apresentar diferentes questões quanto à transmissão das informações entre a Polícia e o Ministério Público.

O caráter unilateral do processo permite ao magistrado e aos que agem sob sua autoridade e/ou direção conduzir livremente o inquérito, sem interferências das partes. O princípio ressalta a vontade, manifestada na iniciativa dos idealizadores do Código de Instrução Criminal (CIC), de consagrar a autoridade dos funcionários públicos no estabelecimento da verdade e de assegurar maior eficácia e rapidez na investigação das provas, evitando as interferências das partes nesse estágio do processo<sup>3</sup>. Aqui, ainda, veremos que essa dimensão unilateral do processo, que vai de par com uma concepção hierárquica e vertical do jogo dos atores no sistema de administração da justiça penal, levanta diferentes questões se comparada à realidade das relações de interdependência e de poder entre a Polícia e o Ministério Público.

Enfim, o *caráter secreto da informação e da instrução* é um princípio de ordem pública que se justifica pela dupla preocupação de garantir o respeito à vida privada e à presunção de inocência, por um lado, e a eficácia da condução da instrução, por outro.

Há vários anos, alguns discursos fizeram-se ouvir em favor de uma abordagem mais acusatória ou contraditória da fase preliminar do processo penal, mediante, principalmente, um questionamento de seu caráter estritamente unilateral e secreto<sup>4</sup>. Sempre conservando seu caráter fundamentalmente inquisitivo, a Lei de 5 de março de 1998, relativa ao aperfeiçoamento do processo penal no estágio da informação e da instrução preparatória, mais conhecida pelo nome de “Reforma Franchimont”<sup>5</sup>, responde, em parte, a essa expectativa, buscando inspiração no princípio do contraditório na lógica da informação e da instrução. Se, por um lado, o *caráter secreto do processo* é princípio basilar, por outro, introduziram-se diversas exceções, algumas com o objetivo de “legalizar” práticas pretorianas que emergem eventualmente, de modo a assegurar maior respeito aos direitos

3 Sobre tudo isso, ver, entre outros, Bosly; Vandermeersch (2003, p. 1-51).

4 Ver, entre outros, Dermagne (1997, p. 16-17); Tulkens (1985, p. 20-23).

5 Ver, entre outros, Vandermeersch; Klees (1998, p. 417-448) e Franchimont (1998).

de defesa ou maior eficácia da instrução<sup>6</sup>. Quanto ao caráter unilateral do processo, ele também foi flexibilizado, em consequência, principalmente, das fortes críticas de “vitimização secundária” dirigidas à Justiça belga pelo tratamento dispensado aos pais de duas meninas assassinadas no verão de 1996<sup>7</sup>. Assim, antes da entrada em vigor da lei, tanto o acusado quanto a parte civil (assistente de acusação) não dispunham de praticamente nenhum direito para obrigar o juiz de instrução a cumprir um dever ou mudar o curso de um inquérito. A partir de então, diversas disposições da Lei de 5 de março de 1988 passaram a assegurar maior participação das partes na fase preparatória do processo penal. Desse modo, agora, durante a instrução, tanto o acusado quanto a parte civil podem solicitar a realização de atos de instrução (art. 61<sup>quinquies</sup>, § 1º, do CIC). Do mesmo modo, eles podem recorrer às Câmaras de Acusações se a instrução não se concluir no prazo de um ano (art. 136 do CIC). A introdução de um “recurso penal provisório” permite, ainda, à pessoa lesada por um ato de informação ou de instrução relativo aos seus bens, requerer sua revogação ao MP ou ao juiz de instrução (art. 28<sup>sexies</sup> e 61<sup>quater</sup> do CIC) (BEERNAERT, 1998, p. 59-67). Ademais, introduziram-se diversos direitos novos, como o direito dos parentes de ver o corpo da vítima cuja autópsia foi ordenada (art. 44, alínea 2, do CIC), o direito das vítimas e de seus parentes de serem tratados de modo correto (art. 3º<sup>bis</sup> do título preliminar do CIC) ou ainda o direito de impetrar uma “declaração de pessoa lesada” na secretaria do Ministério Público, o que vem a criar um *status* intermediário entre a posição de vítima e a de vítima constituída em parte civil (assistente) (MASSET, 1998, p. 105-124).

Não obstante o avanço “acusatório” ser incontestável, ele continua sendo limitado em um sistema que permanece dominado pela lógica inquisitória no estágio da instrução do processo repressivo. Aliás, alguns consideram que a evolução ainda é demasiadamente “tímida”, principalmente em comparação com os avanços ocorridos em outros países europeus, desejando que, com o tempo, a lógica inverta-se, “a contradição torne-se a regra e o segredo, a exceção” (BOSLY; VANDERMEERSCH, 2003).

---

6 Trata-se, principalmente, de permitir que toda pessoa ouvida na fase de instrução obtenha uma cópia gratuita de seu depoimento, tenha sido ela ouvida como testemunha, vítima ou acusado (arts. 28 *quinquies*, § 20, e 57, § 20, do Código de Instrução Criminal); de autorizar a parte civil e o acusado em liberdade a pedir ao juiz de instrução o acesso aos autos, sem prejuízo do direito deste último de re-cusar esse acesso por diversos motivos (necessidades da instrução, perigo para as pessoas ou violação de sua vida privada, ausência de motivo legítimo etc.) (arts. 57, § 10, 63<sup>ita</sup>, § 3º, do CIC); de permitir ao Ministério Público que comunique as informações à imprensa quando o interesse público assim o exija, com a autorização do juiz de instrução, se o processo estiver na fase de instrução, e respeitando a presunção de inocência, os direitos de defesa dos suspeitos, das vítimas e de terceiros, a vida privada e a dignidade das pessoas. Para uma análise geral, ver Wattier (1998, p. 52-58).

7 Ver, entre outros, Cartuyvels et al. (1997).

## **1.2 Os outros princípios fundamentais no estágio preliminar do processo penal**

Aqui, vamos nos limitar aos princípios mais importantes que dirigem o transcurso da fase preliminar do processo penal ao longo da qual intervêm os dois atores, que são a Polícia e o Ministério Público. O princípio da independência do Poder Judiciário em relação aos outros poderes, Legislativo e Executivo, é um princípio geral de direito judiciário, enunciado pelo art. 151, § 1º, da Constituição belga. Assegurado pelo *status* constitucional e legal dos juízes, que os devem proteger contra toda e qualquer pressão externa, esse princípio de independência aplica-se também aos membros do Ministério Público no exercício de suas buscas e investigações individuais, “sem prejuízo do direito do ministro competente para ordenar investigações e fixar diretrizes vinculantes de política criminal, até mesmo em matéria de busca e investigação (art. 151, § 1º, da Constituição). O princípio da *imparcialidade* do juiz é garantido pelos arts. 6º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e 14.1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos que consagram o direito a um tribunal imparcial. No entanto, para o Ministério Público, é menos o princípio da imparcialidade e mais o da *objetividade* que deve ser aplicado: parte no processo, o *Parquet* exerce a ação pública para defender o interesse geral lesado pela infração. Se não pode dar mostras de parcialidade, ele toma partido da sociedade, cujos interesses deve defender com o máximo de objetividade<sup>8</sup>.

A *separação das funções de justiça repressiva* é outro princípio fundamental. As funções de investigação (juiz de instrução sob controle das jurisdições de instrução), de instauração da ação (Ministério Público) e de julgamento (jurisdições de matéria) são confiadas a órgãos diferentes, para satisfazer ao princípio da imparcialidade objetiva das jurisdições. Além da presunção de inocência, do direito ao silêncio durante todo o processo, regras que pesam sobre os atores públicos da fase preliminar do processo penal, lembremos ainda a legalização recente do princípio da *oportunidade das ações* de iniciativa do Ministério Público. A prática pretoriana de “desistência da ação” por razões de oportunidade existia de longa data por iniciativa de promotores de Justiça sobrecarregados de processos (JANSSEN; VERVAELE, 1990). Legalizado pelo art. 28<sup>quater</sup>, alínea 1, do CIC, esse poder é exercido, a princípio, no âmbito de diretrizes de política criminal propostas nacionalmente pelo ministro da Justiça, em acordo com o colégio do MP (art. 143<sup>bis</sup> e 143<sup>ter</sup> do Código Judiciário), ou até mesmo pelo promotor de Justiça, por sua própria iniciativa, no âmbito

8 Sobre o *status* e o papel do Ministério Público, ver Mincke (2002).



de sua circunscrição judiciária (arts. 28<sup>ter</sup> e 61, alínea 2, do CIC). A evolução consagra um pouco mais o papel de “fiscalizador” do Ministério Público, que pode orientar as trajetórias penais em função de prioridades de política criminal que a lei lhe dá e que, agora, tem também o poder de decidir (art. 28<sup>ter</sup>, § 1º, alínea 2) acerca de possibilidades de absorção da máquina penal, da necessidade de evitar a asfixia das promotorias de Justiça e das jurisdições e do cuidado de evitar os inconvenientes humanos ligados a ações pouco úteis (BOSLY, 1998, p. 15-16).

## **2. Os principais atores do processo penal durante a fase preliminar do processo penal: Polícia, Ministério Público, juiz de instrução**

Três atores são chamados a desempenhar um papel-chave durante a fase preliminar do processo penal. No âmbito de sua missão de polícia judiciária, os *órgãos policiais* desempenham, evidentemente, um papel central como primeiro órgão responsável pela investigação e descoberta das infrações. Exercendo sua missão sob a responsabilidade e a direção do Ministério Público, eles têm o dever de transmitir aos membros do *Parquet*, por meio do “auto de inquérito”, toda e qualquer informação relativa à existência de uma infração (art. 29 do CIC). Em princípio, é com base nesse “auto de inquérito inicial” que o processo é instaurado no Ministério Público, ainda que o membro do MP também possa instaurar um processo por iniciativa própria se uma queixa-crime for dirigida diretamente a ele ou se ele mesmo constatar a existência de uma infração. Parte requerente, o *Ministério Público* é encarregado de uma missão de informação no âmbito da qual ele pode encarregar os órgãos policiais do cumprimento de diversos deveres judiciários, com vistas em reunir as provas ligadas ao cometimento da infração e identificar seus autores. Se a complexidade do caso exigir, ele também pode decidir instaurar uma instrução e confiar o processo a um *juiz de instrução*. Este último, que também pode ter sua competência invocada diretamente pela parte civil (assistente de acusação), exerce sua missão sob o controle das jurisdições de instrução. Exercendo a direção e a responsabilidade do inquérito a partir de sua nomeação, o juiz de instrução pode também pedir aos órgãos policiais que executem os deveres judiciários que considere necessários. Fíéis à filosofia desse processo, iremos nos concentrar, aqui, nos dois primeiros atores, a Polícia e o Ministério Público, bem como na relação entre eles, sem entrar nos detalhes das relações que se podem estabelecer entre o juiz de instrução e o *Parquet*, de um lado, e o juiz de instrução e os órgãos de polícia, de outro lado<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver, entre outros, Wattier (1998, p. 45-52).

## 2.1 Os órgãos da Polícia e suas missões de polícia judiciária

A distinção entre as missões de polícia administrativa (manutenção da ordem) e de polícia judiciária (vocação repressiva e investigação de infrações) está na base da organização histórica do sistema policial na Bélgica. O art. 8º do Código de Instrução Criminal atribui à Polícia Judiciária a missão de investigar as infrações, seus autores e de reunir as provas correspondentes. Essa “função” de polícia judiciária é exercida pelos membros do MP e magistrados (Ministério Público e juízes de instrução) e pelos membros dos órgãos policiais com patente de oficiais de polícia judiciária, auxiliados, todavia, pelos outros funcionários da Polícia que não têm essa qualidade para a realização de atos não reservados aos oficiais de polícia judiciária (art. 15 da Lei de 5/8/1992 sobre a função de polícia).

Há muitos anos, as missões de polícia judiciária repousam essencialmente sobre os funcionários da Polícia pertencentes às três grandes corporações regulares de polícia: a Gendarmaria, as Polícias Comunais e a Polícia Judiciária atuante nas promotorias de Justiça. Parente pobre do sistema policial na Bélgica, as *Polícias Comunais* exerciam sua missão de polícia judiciária essencialmente em âmbito local (VAN OUIRIVE; CARTUYVELS; PONSAERS, 1991). Agindo de ofício ou sob ordem das autoridades judiciárias, os funcionários da Polícia Comunal eram colocados sob a supervisão do MP no exercício de uma missão judiciária que eles podiam exercer sobre o território da comuna quanto a todo e qualquer crime, delito ou contravenção. Força nacional e elo forte do sistema policial belga, a *Gendarmaria*, desmilitarizada em 1991, era titular de um *status* híbrido. Principal instrumento de manutenção da ordem em tempo de paz, ela estava situada sob a autoridade do ministro do Interior, salvo no caso de missões de polícia judiciária, de polícia das cortes e tribunais e de polícia prisional, funções para as quais ela se situava sob a autoridade do ministro da Justiça e sob a supervisão do MP. Competente para todas as infrações cometidas sobre a totalidade do território do Reino, os funcionários da Gendarmaria agiam em razão das atribuições específicas da corporação ou por ordem do MP. Instituída pela Lei de 7 de abril de 1919, a *Polícia Judiciária*, por seu lado, encarregava-se unicamente de missões de polícia judiciária. Situadas sob a autoridade do MP e sob a direção do respectivo membro, 22 brigadas de polícia judiciária cumpriam suas missões na circunscrição territorial das 22 circunscrições judiciárias existentes. Em 1987, criou-se também uma 23ª brigada “nacional” de polícia judiciária.

Essa estrutura do aparelho policial foi profundamente modificada durante os últimos anos. Desde o início dos anos 1990, a Polícia não deixou

de ser tema de atualidade na imprensa belga. Diversos eventos trágicos da década de 1980 (o drama do Heysel, as “matanças do Brabant”, o episódio das “células comunistas combatentes”) trouxeram à luz as carências do sistema policial belga e incitaram reformas parciais de um sistema amplamente afetado pelas “disfunções”. Durante os anos 1990, a criação de “zonas de polícia” com o objetivo de melhorar o trabalho local da Polícia, o surgimento de estruturas de “conciliação pentagonal” entre diversos atores responsáveis pela segurança e o planejamento de novas políticas locais de prevenção e segurança são alguns exemplos importantes dessas reformas. Contudo, o choque suscitado na Bélgica pelo drama das meninas desaparecidas e assassinadas (1996) acelerou a implementação de uma reforma global da estrutura da Polícia. Tratou-se, principalmente, de pôr um fim à “guerra entre as polícias”, ou seja, aos problemas de conciliação e transmissão da informação suscitados pela concorrência existente entre os diversos aparelhos policiais<sup>10</sup>.

Com efeito, sobre a base de um amplíssimo acordo político (o acordo “Octopus”), a Lei de 7 de dezembro de 1998 causou uma reviravolta na paisagem policial, reunindo as principais forças de polícia em um órgão policial unificado, estruturado em dois níveis, um local e um federal, encarregados de assegurar de modo coerente e complementar uma função de polícia “integrada”. Não é possível abordar em detalhes aqui uma reforma complexa no plano organizacional. O âmbito local foi confiado à “Polícia local”, resultado da fusão das polícias comunais e das brigadas territoriais da Gendarmaria, e esta última passa a funcionar dentro de “zonas de polícia” constituídas no nível comunal ou intercomunal. No âmbito de suas missões de polícia judiciária, a Polícia local ficou sob a autoridade do ministro da Justiça, que lhe pode dar instruções gerais necessárias ao cumprimento dessas missões (art. 5º, alínea 2, da Lei sobre a Função de Polícia). O nível federal foi confiado à “Polícia Federal”, constituída principalmente a partir das brigadas de polícia judiciária atuantes nas promotorias e das brigadas de investigação e vigilância da Gendarmaria (BOURDOUX; DE VALKENEER, 2001). Esta última é encarregada das missões de polícia administrativa e judiciária no nível supralocal, sempre servindo de apoio às polícias locais, respeitando os princípios de especialidade e de subsidiariedade (art. 3º, alínea 3, da Lei de 7/12/1998). No âmbito de suas missões judiciárias, a Polícia Federal está sob a autoridade do ministro da Justiça, sem prejuízo

---

<sup>10</sup> Ver, principalmente, “Enquête parlementaire sur la manière dont l’enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l’affaire ‘Dutroux-Nihoul et consorts’”, relatório feito em nome da Comissão de Inquérito, Documento Parlamentar da Câmara dos Deputados Belga (1996-1997, p. 713-716).

das competências próprias que as autoridades judiciárias exercem diretamente em relação a ela (art. 97, alínea 2, da Lei de 7/12/1998).

## **2.2 O Ministério Público, responsável pela instrução e pela instauração da ação penal pública**

Presente em cada jurisdição repressiva, o Ministério Público ocupa um lugar central no desdobramento do processo penal. Complementada pela criação de um Ministério Público Federal (Lei de 22/12/1998), a ação das promotorias é coordenada por um “Colégio dos membros do MP”, situado sob a autoridade do Ministério da Justiça (art. 143bis do Código Judiciário). Em um país marcado pela herança napoleônica, o Ministério Público caracteriza-se por sua independência em relação às cortes e tribunais, por sua unidade e por sua indivisibilidade. Aliás, ressalte-se que está sendo realizada uma reforma profunda do Ministério Público desde a adoção da Lei de 22 de dezembro de 1998 sobre a integração vertical do *Parquet*, de modo que lhe permita gerenciar o conjunto dos processos para os quais possui atribuição, inclusive em grau de recurso.

Nos termos do art. 9º do Código de Instrução Criminal, o promotor de Justiça e seus substitutos têm qualidade de oficiais de polícia judiciária. O promotor de Justiça, nessa qualidade, está encarregado da investigação de crimes, delitos e contravenções (art. 22 do CIC). No âmbito dessa missão, ele pode executar os atos de informação necessários em sua circunscrição judiciária (arts. 137 e 150 do Código Judiciário) e ordenar que se proceda a atos de informação ou de instrução fora de sua circunscrição, comunicando disso o MP local (art. 23, alínea 2, c). Definida pela Lei de 12 de março de 1998 como “o conjunto dos atos destinados à investigação das infrações, de seus autores e das provas e à reunião dos elementos úteis ao exercício da ação pública” (art. 28bis, § 1º, do CIC), a informação foi modificada de modo aceitável para assegurar maior eficácia na investigação das infrações. Quatro novos dispositivos consagrados pela lei devem ser mencionados aqui: a “mini-instrução” e os “métodos particulares de investigação”, por um lado, a “ação autônoma” dos órgãos policiais e o “inquérito proativo”, por outro, consagram, com efeito, uma evolução significativa que pesa sobre a maneira oficial de conceber a instrução e sobre o equilíbrio entre seus diferentes “parceiros”.

Prevista pela Lei de 12 de março de 1998, a instituição da “mini-instrução” permite ao MP requerer ao juiz de instrução a realização de atos de instrução sem a instauração de uma instrução (art. 28septies do CIC). Entre esses atos de instrução de que se trata, estão o pedido de autópsia, a identificação do titular de um número de telefone, a identificação das

comunicações telefônicas, a abertura de uma carta selada, o fechamento de um estabelecimento... Exclui-se, no entanto, o mandado de prisão, a ordem de proceder a escutas telefônicas e o mandado de busca. O dispositivo responde à preocupação de desoprimir os juízes de instrução, “aliviando-os do peso dos ‘pequenos’ processos que somente eram submetidos à instrução em razão da necessidade de realizar um ato de instrução pontual” (VANDERMEERSCH; KLEES, 1998, p. 421). Ampliase incontestavelmente o âmbito de intervenção do *Parquet* em detrimento daquele do juiz de instrução com base em uma argumentação um tanto quanto curiosa, considerando-se os discursos que, hoje, justificam uma delegação crescente das missões do Ministério Público às forças policiais em razão da sobrecarga do *Parquet* (ver *infra*).

Ademais, uma lei de 6 de janeiro de 2003 veio legalizar diferentes “métodos particulares de investigação” na preocupação de melhor dirigir as práticas existentes. Regulamentando as práticas de observação e de infiltração, o recurso aos informantes, bem como cinco outras práticas comuns – o controle visual discreto, a escuta direta, a interceptação de correspondência, o sequestro ou a prisão cautelar e a coleta de informações bancárias – a lei mostrava-se necessária “para garantir maior transparência sobre uma matéria que, até então, ficara na sombra, para oferecer maior segurança jurídica, mas também para proteger direitos fundamentais, tais como o direito a um processo equitativo e o direito ao respeito à vida privada” (DE RUE; DE VALKENEER, 2004, p. 19). Reforçando o papel do Ministério Público no controle formal e no emprego das técnicas particulares de investigação em detrimento do juiz de instrução, a lei ratifica mais uma vez um deslocamento de poder do juiz de instrução para o *Parquet*, mas também, sem dúvida, para a Polícia (DE RUE; DE VALKENEER, 2004, p. 72). Assim, em matéria de observação, por exemplo, prevê-se que o oficial de polícia judiciária que dirige a execução da observação<sup>11</sup> redija um relatório sobre as diferentes fases da diligência, sem, todavia, poder mencionar nele “nenhum dos elementos que possam comprometer os recursos técnicos e as técnicas de investigação policial utilizadas ou a garantia da segurança e do anonimato do informante e dos funcionários da Polícia encarregados da execução da observação” (art. 47sexies, § 2º, alínea 3, do CIC). Evidentemente, isso abre a porta à redação de relatórios “esvaziados de sua substância”, o que reduz ainda mais o controle real do MP sobre esse tipo de técnica de investigação utilizada pela Polícia (DE RUE; DE VALKENEER, 2004, p. 91).

---

<sup>11</sup> Técnica de investigação realizada pela Polícia.

Os dois outros dispositivos traduzem de maneira mais direta uma ampliação geral da autonomia policial em relação ao Ministério Público no trabalho de investigação. A Lei de 12 de março de 1998 é a primeira a reconhecer oficialmente certa forma de ação autônoma aos órgãos policiais, ao estipular que “os princípios gerais segundo os quais os órgãos policiais podem agir de maneira autônoma são estabelecidos pela lei e segundo as modalidades particulares fixadas pelas diretrizes tomadas, nos termos dos arts. 143bis e 143ter do Código Judiciário” (art. 28bis, § 1º, alínea 2, do CIC). Esse poder de ação autônoma, que voltaremos a abordar em maiores detalhes mais adiante, modifica consideravelmente as relações entre o Ministério Público e a Polícia na fase do inquérito preliminar, confirmando uma tendência à emancipação da Polícia em relação ao poder efetivo de direção do *Parquet*.

Além disso, a Lei de 12 de março de 1998 introduz também o conceito de inquérito “proativo”. Se o inquérito “reativo”, método clássico de investigação policial, subordina a investigação das provas e dos autores de uma infração à existência desta, o “inquérito proativo” supõe a intervenção antes da denúncia de uma infração. Logo, ela postula mais “uma abordagem exploratória sobre um fenômeno de contornos menos precisos. Desse ponto de vista, o procedimento proativo assemelha-se àquele dos serviços de informação, que reúnem informações sobre ameaças potenciais ainda não expressas de um ou outro modo” (DE VALKENEER, 1996, p. 386). Concretamente, esse dispositivo permite que a instrução seja instaurada não com base em uma infração já cometida, mas simplesmente a partir da presunção razoável de que fatos foram ou serão cometidos, ou em um dos casos de crime ou delito previstos pelo art. 90ter, §§ 2º, 3º e 4º (art. 28bis, § 2º, do CIC). Apoiando-se no art. 46 da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (aprovada pela Lei de 18/3/1993), que autoriza a transmissão de informações “para fins de assistência à repressão de infrações futuras [...]”, e no art. 39 da Lei sobre a Função de Polícia, que autoriza os órgãos policiais a coletar informações e a gerenciar dados de caráter pessoal, o legislador estimou necessário formalizar o inquérito proativo como dispositivo de instrução. Destinado, principalmente, a permitir a identificação de organizações criminosas, esse método de investigação antecipatória amplia consideravelmente os poderes de ação policial e, sem dúvida, também a autonomia da Polícia. O inquérito proativo subordina-se à autorização escrita e prévia do MP, do auditor do Trabalho ou do magistrado nacional, de acordo com suas esferas de competência. Os diversos atos de investigação proativos devem ser anexados ao processo penal como atos de instrução, mas, tendo em vista a



evolução geral das relações entre a Polícia e o *Parquet* (ver *infra*), é pouco provável que essas garantias sejam suficientes (VANDERMEERSCH; KLEES, 1998, p. 418).

Tanto os papéis da Polícia em relação ao Ministério Público quanto o deste último em relação ao juiz de instrução parecem, portanto, reforçados por esses diversos dispositivos introduzidos para legalizar as práticas existentes ao ser instaurado um processo penal. Uma vez concluída a instrução, a principal função do Ministério Público é exercer as ações, ou seja, reclamar, em nome da defesa do interesse social, a aplicação da pena (art. 1º, título preliminar, do CIC). Na verdade, para o *Parquet*, isso significa decidir sobre o destino a ser dado à ação pública. Nesse momento, ele dispõe de várias possibilidades. Depois de proceder a um exame prévio de legalidade (apreciação sobre a legitimidade aparente das ações) e de oportunidade das ações (prática cuja legalização pela Lei de 12/3/1998 já relembramos), ele pode decidir arquivar o procedimento (desistência da ação, às vezes acompanhada de condições informais, transação penal ou ainda “mediação penal”). O MP pode, ao contrário, decidir promover a ação pública, seja mediante citação direta do indiciado perante a jurisdição judicante, seja recorrendo a um dos dois processos de justiça célere introduzidos pelo legislador em 1994 e em 2000 (MARY; PREUMONT, 2001).

### **3. As relações entre o Ministério Público e a Polícia: um deslocamento progressivo de poderes?**

As evoluções da instrução parecem dar um lugar cada vez maior ao binômio “Polícia-Ministério Público” ao longo da fase preliminar do processo penal. Resta, então, entender melhor como acontece o jogo de interações entre essas duas forças que, em tese, estão ligadas por um princípio de subordinação hierárquica. Para esclarecer essa questão, procederemos em dois tempos: trata-se, primeiro, de voltar aos princípios gerais de autoridade e de direção que guiam, no plano formal e material, as relações entre a Polícia e o *Parquet*. Em seguida, partindo de uma pesquisa de campo, voltaremos a um dispositivo mais particular, já evocado anteriormente, o “Gerenciamento Policial Autônomo” (PONSAERS; CARTUYVELS; FRANCIS et al., 2003). Consagrando a ação autônoma da Polícia, esse dispositivo, com efeito, parece exemplar de uma evolução mais geral, também ilustrada pela generalização dos métodos particulares de investigação e pela institucionalização do inquérito proativo, em direção a uma “policização” da informação.



### **3.1 O quadro legal e as práticas da instrução: uma indeterminação relativa sobre a direção e a autoridade de princípio do MP sobre os órgãos policiais**

Como lembra o art. 28ter, § 1º, do Código de Instrução Criminal, o MP tem um dever e um direito geral de informação que lhe deve permitir fiscalizar o processo repressivo. A informação é conduzida sob sua direção, autoridade e responsabilidade (art. 28bis, § 1º, alínea 1, do CIC). Uma das maneiras de assentar a direção real do MP sobre as forças de polícia no trabalho de informação foi prever a transmissão imediata (“avisar imediatamente”) ao *Parquet*, por parte dos funcionários da Polícia, de toda informação relativa a um crime ou delito que eles tenham constatado no exercício de suas funções (art. 29 do CIC). *A priori*, em razão desses textos fundamentais, a autoridade e a direção do *Parquet* sobre o inquérito preliminar estão claramente afirmadas. O membro do Ministério Público é o chefe da instrução e deve acompanhar de muito perto todos os atos de inquérito e de investigação realizados pela Polícia, sobretudo fiscalizando os “deveres” que os policiais estão encarregados. Na realidade, as coisas são menos claras.

Menos claras, primeiramente, no plano logístico, como ressalta claramente Christine Guillain em uma análise detalhada das diferentes disposições legislativas e jurisprudenciais recentes (GUILLAIN; VAN EX, 2004, p. 417-461). Assim, no que diz respeito à *direção da instrução*, o Conselho de Estado ressalta, em seu parecer sobre o anteprojeto de lei relativo ao aperfeiçoamento do processo penal no estágio da informação e da instrução (Reforma Franchimont) que “o sentido dessa direção não é totalmente claro” e que “essa incerteza poderia dar lugar a contestações quanto à responsabilidade respectiva do Ministério Público e dos órgãos de Polícia, por exemplo, em caso de falhas constatadas em uma instrução”<sup>12</sup>. Desse modo, o art. 28ter, § 1º, alínea 2, do Código de Instrução Criminal autoriza o MP a fazer recomendações e a dar indicações precisas sobre os meios e recursos a serem empregados na investigação das infrações, o que pode ser interpretado como a autorização para delegar o trabalho de modo mais ou menos flexível aos órgãos policiais. Do mesmo modo, a Lei sobre a Função Policial dispõe que o MP não pode interferir na organização do órgão policial e que são as autoridades hierárquicas dos órgãos policiais que garantem a direção operacional da execução do inquérito (art. 8º/1, 7 e 8º/6 da Lei sobre a Função Policial), o que parece dar ainda mais crédito à ideia de certa autonomia ou de um relativo poder de iniciativa no que diz respeito aos policiais. Ademais, recentemente, a jurisprudência foi levada

12 Parecer do Conselho de Estado, *Doc. Parl. Chambre* (1996-1997, n. 857/1.110).

a reconhecer uma relativa autonomia aos órgãos policiais, ressaltando, por exemplo, que, se o MP é chamado a desempenhar um papel-motor na condução da instrução, “a execução concreta dos deveres por ele prescritos é da competência dos órgãos policiais [...], que a função de direção e de autoridade sobre o inquérito confiada aos membros do MP não significa que os funcionários da Polícia assumam uma atitude puramente reativa que os priva de qualquer direito à iniciativa” ou, ainda, que o legislador “entendeu favorecer a tomada de iniciativa pelos funcionários da Polícia, contanto que as informações reunidas sejam comunicadas às autoridades judiciárias que delas devem tomar conhecimento”<sup>13</sup>.

No plano da *transmissão da informação*, a indeterminação dos textos não é menor. Se os arts. 53 e 54 do Código de Instrução Criminal parecem ir ao encontro do art. 29 do mesmo código, evocando uma transmissão “sem demora” da informação, outros textos são menos claros, seja por evocarem essa transmissão sem falar de prazos, seja por salientar a possibilidade, para o MP, de fixar por diretriz o prazo e as modalidades da transmissão (art. 28ter, § 2º, do CIC). Além disso, por uma decisão de 25 de abril de 1989, a Corte de Cassação já havia reconhecido aos oficiais e agentes de polícia judiciária o poder discricionário na transmissão das informações imposta pelo art. 29 do Código de Instrução Criminal, considerando que esse artigo não impede que esses funcionários “comecem e deem continuidade às suas investigações sem avisar prévia e imediatamente o MP”<sup>14</sup>. Em 2001, a Corte confirmou o direito dos órgãos policiais de agir de modo autônomo no âmbito de suas missões, sem relatar suas ações previamente ao membro do MP<sup>15</sup>. Em resumo, como conclui Christine Guillain, há que se constatar “a existência de textos diversos que em nada facilitam a leitura das obrigações que se impõem aos policiais quanto à transmissão das informações às suas autoridades hierárquicas, de modo que uma harmonização seria, sem dúvida, necessária” (GUILLAIN, 2004).

No entanto, a situação também é singularmente complexa na prática. Se a jurisprudência da Corte de Cassação avaliza uma relativa autonomia da ação policial no trabalho de investigação, é, sem dúvida, por pragmatismo. No campo prático, há um bom tempo que os órgãos policiais outorgaram-se margens de manobra importantes tanto no que diz respeito ao tipo de informações a serem transmitidas (ou não) ao *Parquet* quanto no que se refere aos prazos de transmissão da informação. Essa constatação, feita

---

13 Corte de Apelação de Bruxelas, 23 de dezembro de 2002 (*Vigiles*, n. 2, 2003, p. 62).

14 Corte de Cassação, 21 de abril de 1989 (*Pasicrisie*, n. I, 1989, p. 886).

15 Corte de Cassação, 21 de agosto de 2001 (*Revue de Droit Penal et de Criminologie*, n. 1, p. 122-124, 2002).

já no fim dos anos 1980 por uma pesquisa que, na época, invocava as realidades de um arquivamento de processo pela Polícia, foi regularmente reiterada, mais tarde, por diversos pesquisadores<sup>16</sup> (JANSSEN; VERVAELE, 1990). Qualificada de “deriva”, essa evolução, que avaliza uma ampliação de fato da autonomia policial e maior dependência do MP em relação aos seus informantes policiais, foi amplamente denunciada mais uma vez, alguns anos mais tarde, pela Comissão de Inquérito Parlamentar “Dutroux-Nihoul”. Em 1997, essa Comissão ressaltou “a existência, em todas as promotorias de Justiça, de um processo de seleção dos casos, observado, primeiramente, no nível da Polícia”, para concluir por uma “situação doentia, que coloca a situação do Ministério Público numa posição de dependência que também hipoteca, a partir de então, as possibilidades que ele tem de dirigir verdadeiramente o inquérito”<sup>17</sup>.

A introdução recente do inquérito proativo e o desenvolvimento das técnicas particulares de investigação, ainda que também visem oficialmente orientar práticas policiais autônomas, fontes de deslizos ou derivas policiais, o princípio da “mini-instrução” ou, ainda, os debates sobre o papel do juiz de instrução como “juiz de instrução” ou “juiz da instrução” (antes da polêmica, que ainda está por vir, sobre o papel do *Parquet* como chefe da instrução ou juiz da instrução?), sem dúvida, não freiam esse movimento que poderia levar a uma inversão concreta da relação de dependência entre a Polícia e o Ministério Público. No entanto, é, certamente, a introdução recente do “Gerenciamento Policial Autônomo” que mais bem simboliza um movimento crescente de delegação de encargos e responsabilidades para a Polícia e o processo mais geral de descentramento em direção aos níveis inferiores do centro de gravidade da justiça penal que o acompanha.

### **3.2 O Gerenciamento Policial Autônomo: um dispositivo emblemático da autonomia relativa e crescente dos órgãos policiais**

Em 1996, foi introduzida em Bruges, na circunscrição judiciária da Corte de Apelação de Gand, a primeira experiência de Gerenciamento Policial Autônomo. Assim como foi definido, em Gand, primeiramente, e, depois, por meio das diferentes diretrizes ou circulares, o Gerenciamento Policial Autônomo deve deixar à Polícia a possibilidade de gerenciar de maneira autônoma certos processos não muito graves e, *a priori*, não muito

---

16 Ver, entre outros, Bosly (1997, p. 22-23); De Nauw (1990-1991, p. 65-69); M. Vervaeen (1992, p. 18-23).

17 “Enquête parlementaire sur la manière dont l’enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l’affaire ‘Dutroux-Nihoul et consorts’”, relatório feito em nome da Comissão de Inquérito, Documento Parlamentar da Câmara dos Deputados Belga (1996-1997, p. 120-123).

complexos, antes de transmiti-los “bem alinhavados” ao MP, isso tudo com a autorização e sob o controle formal deste último (VERHAGE, 2003, p. 15). Trata-se, portanto, por um lado, de permitir que a Polícia cumpra um conjunto de deveres de inquérito após a descoberta de uma infração, sem esperar as repetidas injunções do *Parquet*, e, por outro, de autorizá-la a dirigir pedidos de execução de deveres particulares diretamente a outros órgãos policiais localizados em outras circunscrições judiciárias, sem ter que passar pelas promotorias de Justiça envolvidas. Por trás do dispositivo, legitimado por uma profissionalização crescente da Polícia, declarava-se um triplo objetivo: acelerar o saneamento do processo repressivo, evitando as idas e vindas incessantes entre o Ministério Público e a Polícia ilustradas pela multiplicação das diligências dirigidas pelo *Parquet* aos policiais após envio do inquérito inicial no procedimento normal; diminuir a carga de trabalho do Ministério Público nos processos relativamente simples, para permitir que ele se concentre em processos mais “sérios”; modificar as relações entre policiais e promotores de Justiça, aperfeiçoando a comunicação entre esses dois tipos de atores e responsabilizando policiais mais bem formados que antes.

Hoje, o Gerenciamento Policial Autônomo generalizou-se no país, ainda que o dispositivo seja marcado pelo selo de uma grande diversidade tanto no que concerne às suas modalidades de aplicação quanto aos objetos aos quais se refere. Assim, em Flandres, o Gerenciamento Policial Autônomo foi aplicado essencialmente em matéria correcional, para pequenas infrações (mas não para as mesmas em todos os lugares), enquanto na Valônia ou em Bruxelas, os promotores de Justiça somente o autorizavam em matéria de trânsito. Ao longo dos últimos meses, construiu-se uma relativa uniformização no que se refere ao objeto do Gerenciamento Policial Autônomo, com sua extensão progressiva ao contencioso correcional na parte francófona do país e um início de sua aplicação às infrações de trânsito na parte neerlandófona. Do mesmo modo, as modalidades do Gerenciamento Policial Autônomo podem ser múltiplas, indo do modelo de um gerenciamento bastante flexível, que deixa uma margem de manobra maior aos policiais, a tipos de “Gerenciamento Policial Autônomo dirigido”, assegurando um acompanhamento efetivo mais rígido por parte dos responsáveis do Ministério Público. Ademais, muitas vezes, o tamanho das diferentes promotorias revelou-se determinante na adoção do Gerenciamento Policial Autônomo e de suas modalidades, bem como a existência ou não de acordos prévios entre os membros do Ministério Público e da Polícia quanto à sua elaboração. Enfim, há que se assinalar que, antes de sua oficialização, o Gerenciamento Policial Autônomo existia informalmente em diversas

circunscrições judiciárias. Isso se devia, principalmente, às iniciativas da antiga Gendarmaria, cuja estrutura hierarquizada facilitava a constituição mais autônoma dentro do processo repressivo (FRANCIS; VAN EX, 2003, p. 112). Dito de outro modo, o dispositivo formal do Gerenciamento Policial Autônomo traduz um processo bastante clássico em termos de construção da lei, bem conhecido da sociologia da Polícia: em vez de iniciar práticas novas, a norma legislativa vem consagrar práticas existentes, confirmando o papel de criação da lei que os atores em campo outorgam-se concretamente. Evidentemente, resta saber como interpretar esse processo de formalização e de normalização *a posteriori* pelo direito de práticas “ilegais”. Embora o processo não seja novo, ele ainda permite uma dupla leitura, que opõe os “realistas-pragmáticos” aos “críticos legalistas”: ou a intervenção do legislador aparece como uma tentativa sadia de regulação de práticas informais existentes fora de todo e qualquer controle; ou vê-se nisso a legitimação *a posteriori* de uma deriva perigosa que consagra, a despeito da separação de poderes e do princípio da legalidade, um deslocamento progressivo da função normativa para os atores que devem aplicar a lei em nome unicamente dos imperativos de gestão e eficácia.

No plano dos resultados obtidos em relação aos objetivos instrumentais anunciados, seremos sintéticos aqui, uma vez que esses pontos foram amplamente analisados por outros autores em outras obras (FRANCIS, 2004; GUILLAIN; VAN EX, 2004; VERHAGE, 2002, p. 3-50). Retenha-se que o impacto dessa maior autonomia outorgada aos policiais é mitigado e – o que não é necessariamente uma surpresa – que ele nem sempre é objeto de uma interpretação idêntica no que se refere aos membros da Polícia e do *Parquet*, ou até mesmo na Polícia, entre os policiais subalternos e seus superiores hierárquicos. Quanto às relações entre a Polícia e o *Parquet*, alguns pontos chamam a atenção.

Assim, a *responsabilização* dos policiais, reclamada há algum tempo pela hierarquia policial em nome de uma maior profissionalização da Polícia, é vivida, às vezes, como um “engodo”, destinado a fazer os policiais aceitarem um acréscimo de trabalho, ou até mesmo como uma armadilha, que permite ao Ministério Público deslocar sua responsabilidade para a Polícia quanto a certos casos de risco. Ademais, essa responsabilização, que supõe certa delegação de encargos a níveis inferiores, não tem apenas defensores no *Parquet*. Uma relativa desconfiança de certos promotores francófonos, principalmente, freia um movimento que, por outro lado, vem conhecendo menos resistência ante os seus colegas neerlandófonos. Esses últimos são manifestamente mais sensíveis aos argumentos de eficiência e

eficácia, menos meticolosos sobre as questões de legalidade e, sem dúvida, fundamentalmente mais confiantes na Polícia, em sua formação e em suas capacidades de autocontrole. Além disso, talvez não seja insignificante constatar que, de modo geral, tanto no mundo francófono quanto no neerlandófono, quanto mais se avança no sistema de administração da justiça penal, mais o acento é colocado sobre o legalismo e o respeito a uma estrita separação e hierarquia entre os poderes<sup>18</sup>. Dito de outro modo, os magistrados judicantes são menos sensíveis que seus colegas do Ministério Público aos argumentos de eficácia que contribuem para uma relativa desformalização da informação, e mais intransigentes sobre o respeito ao legalismo e às formas prescritas pelos textos.

Ademais, a *relação de confiança* entre policiais e membros do Ministério Público aparece sempre como um nó central nas relações entre os dois tipos de atores. Quanto a isso, não parece que um dispositivo seja sempre suficiente para modificar uma questão cujas raízes são mais profundamente sociais e culturais: tanto em termos de acordo sobre as políticas de comunicação e transparência sobre os objetivos perseguidos a serem conduzidas quanto no que se refere ao *feedback* do Ministério Público sobre os casos gerenciados, a distância entre o mundo dos policiais e o dos promotores de Justiça continua sendo patente. Na polícia, continua-se – o fato não é novo – a denunciar o “fosso cultural” que separa os promotores dos policiais, a ausência de reconhecimento do trabalho efetuado e a falta de confiança dos promotores, que não dão a legitimidade que convém ao conhecimento do campo prático. Além disso, a “indeterminação” que pode orientar as diretrizes dadas pelo *Parquet* (textos pouco claros, considerações informais por telefone que contradizem o que é prescrito pelas diretrizes ou circulares) é percebida, às vezes, como uma estratégia de poder dos promotores, que, assim, protegem-se em caso de problema. Por outro lado, é bastante sintomático constatar que os promotores são, em seu conjunto, visivelmente menos perturbados por essas questões. Alguns defendem até mesmo a legitimidade de uma visão piramidal das relações entre *Parquet* e Polícia e certa opacidade nas relações em nome da necessária separação dos papéis e das funções (FRANCIS; VAN EX, 2003, p. 114-139; VERHAGE; VANHAVERBEKE, 2003, p. 175-210). Por outro lado, a emergência de uma nova geração de promotores mais jovens, mais conhecedores das realidades policiais graças à realização de estágios em órgãos policiais, tenderia progressivamente a atenuar a desconfiança que traduzem esses olhares cruzados.

---

18 Ver o número especial da revista *Orde van de dag, Samenleving em criminaliteit*, n. 1, 1998, consagrado ao Gerenciamento Policial Autônomo.



## 4. Reflexões conclusivas

### 4.1 A autoridade e a direção do Ministério Público sobre o inquérito: cada vez mais tênue?

Na Bélgica, a Polícia está, pois, oficialmente situada sob a *autoridade, o controle, a direção e a responsabilidade do Ministério Público* durante o inquérito preliminar. Esse sistema responde à lógica inquisitória da primeira fase do processo penal, que é inteiramente deixada nas mãos dos órgãos do Estado e não é submetida ao princípio do contraditório. Ele se justifica ainda tanto pelo princípio da separação dos papéis e das funções quanto pela vontade de manter a Polícia, órgão do Executivo, sob a tutela do Poder Judiciário. Trata-se também, no mesmo sentido, de separar claramente as duas fases de investigação e de persecução, atividades policiais em matéria de investigação e responsabilidade judiciária sobre a ação pública. Na prática, como vimos, as coisas são menos claras. A direção e o controle hierárquico dos promotores sobre a Polícia flexibiliza-se a ponto de podermos nos perguntar se, hoje, não estamos caminhando bem lentamente para a imagem de um Ministério Público “juiz do inquérito” mais do que “chefe do inquérito”. Do mesmo modo, as reivindicações do universo policial em termos de eficácia e de pragmatismo incitam ao ajustamento das políticas de investigação e persecução por preocupações com ganho de tempo e para evitar o trabalho inútil. Isso levaria a atribuir um papel mais importante à Polícia na determinação das prioridades de investigação e na construção das políticas criminais. Mais ainda, com o tempo, isso poderia levar à “legalização” de formas de arquivamento do inquérito policial após a recente legalização da desistência da ação pelo Ministério Público. Embora muitos policiais sejam favoráveis a essa evolução (principalmente na hierarquia policial, uma vez que o entusiasmo, às vezes, é menos claro do lado dos policiais de base), a maioria dos promotores ainda são contrários, hoje, em nome de um certo legalismo (PONSAERS; CARTUYVELS; FRANCIS, 2003, p. 287). Por quanto tempo?

Hoje, a prioridade dada ao combate à pequena delinquência no contexto securitário reinante em toda a Europa, o acento colocado sobre a eficácia e a obtenção de resultados visíveis, a importância crescente de um paradigma de redução dos riscos que privilegia o desenvolvimento de dispositivos de intervenção “proativos” contribuem para fortalecer os atores que se situam à frente do sistema penal. Esse contexto estimula certa *desformalização da fase preliminar do processo penal* e favorece, *de facto*, a concessão de margens e liberdades maiores aos órgãos policiais, ainda que, às vezes, o processo seja negado pelos atores que se situam a jusante. Assim, o juiz de instrução vê várias de suas competências “destricotadas” pouco a pouco em benefício



do *Parquet*, como mostram o princípio da “mini-instrução” e a legalização dos métodos particulares de investigação. A Polícia, por sua vez, ganha terreno em relação ao Ministério Público, como mostram o Gerenciamento Policial Autônomo, a ausência de regulamentação clara sobre o controle do inquérito proativo e a generalização oficializada dos métodos particulares de investigação, a maioria deles, aliás, utilizável no âmbito do inquérito proativo.

Esse processo de autonomização dos atores situados à frente do sistema, oriundo da prática e apenas depois regularmente legalizado, foi bem descrito por René Lévy em uma perspectiva histórica em relação à França: ele ressalta que, em um século, a evolução da justiça penal traduz um fortalecimento dos atores da Polícia e do Ministério Público em detrimento do juiz de instrução e dos juízes da matéria e, *in fine*, da Polícia em relação ao *Parquet* (LÉVY, 2000, p. 53-65). Acontece exatamente o mesmo na Bélgica, onde se constata, como observa um juiz de instrução sobre a evolução das técnicas particulares de investigação, uma marginalização do juiz de instrução “em seu papel de garante das liberdades individuais” em benefício do MP, mas também “uma autonomia muito ampla deixada às forças policiais” em um contexto em que o desequilíbrio dos recursos técnicos e dos efetivos entre as duas instâncias (Polícia e Ministério Público) favorece os órgãos policiais (VANDERMEERSCH, 2002, p. 11). Com efeito, alguns constatam um crescimento praticamente ininterrupto dos efetivos e dos orçamentos da Polícia, um aperfeiçoamento considerável da Polícia em termos de meios técnicos e de formação, ao passo que a mesma constatação, manifestamente, não pode ser feita em relação aos atores do universo judiciário (DE VALKENEER, 1996, p. 127-157). Evidentemente, essa evolução impõe um questionamento no plano democrático: até onde a preocupação com a eficácia e o acento colocado sobre a proximidade como fonte de legitimidade levarão à autonomização da ação policial? Que tipo de controle real deve ser exercido sobre a Polícia para evitar uma deriva sutil em direção a um tipo de Estado dominado pelo aparelho policial? Que tipo de contrapeso democrático deve ser sugerido em um contexto em que o acento sobre o *crime control* tende a obliterar os princípios do *rule of law*? Não seria preciso, em um determinado momento, estancar o processo de descentramento para os níveis inferiores e proporcionar mais recursos aos atores situados a jusante (*Parquet*, juízes de instrução) em vez de considerar como evidente um processo de deslastre que leva inelutavelmente a justificar o fortalecimento de recursos e efetivos dos órgãos policiais? Como destacam alguns a propósito dos métodos particulares de investigação, o efeito global poderia bem ser “certa ‘policização’ do inquérito penal em detrimento do Judiciário” (DE RUE; DE VALKENEER, 2004, p. 166).

#### 4.2 Polícia e Ministério Público: uma relação difícil

Ressaltamos anteriormente que são sobretudo os policiais que reclamam das *dificuldades relacionais* entre a Polícia e o *Parquet*. Além das estratégias de poder que podem esconder as (dis)funções de comunicação, essas últimas traduzem também, sem dúvida, a persistência de uma abordagem institucional ainda setorial e compartimentada, vertical e linear que, por muito tempo, dominou os aparelhos da justiça penal. A lógica tradicional de um “direito imposto”, ao privilegiar a razão monológica dos aparelhos e das instituições, não favorece o ideal de comunicação, de discussão e de negociação. Como não busca necessariamente a participação e o consenso a qualquer preço, ela também produz menos reconhecimento dos atores em posição institucional mais fraca em relação a seus superiores hierárquicos do que o modo de ação horizontal e em parceria das interações institucionais.

Entretanto, talvez isso esteja mudando lentamente com a emergência de uma geração de promotores mais jovens, menos marcada pela lógica hierárquica e mais aberta a um modo de trabalho (parcialmente) horizontal em rede. Contudo, se a emergência dos novos dispositivos realmente é capaz de obrigar atores em posições diversas a discutir, talvez também seja necessária uma *mudança de cultura*, passando pela formação de uns e outros, para modificar o jogo de relações entre a Polícia e o *Parquet*. Essa evolução em direção a uma cultura de diálogo é, sem dúvida, inelutável, tanto mais porque um terceiro ator, as autoridades administrativas, irrompe no campo da segurança interna. Mas, em razão da contradição potencial entre as prioridades de investigação das autoridades judiciárias e as prioridades de segurança das autoridades administrativas no nível local, a ordem vertical das determinações, própria da lógica hierárquica e linear da “pirâmide” judiciária penal, encontra-se, hoje, seriamente abalada. De fato, nos dias atuais, não é raro que os policiais sejam levados a fazer escolhas entre prioridades de política criminal definidas pelas autoridades judiciárias e imperativos de gestão securitária elaborados pelas autoridades administrativas no nível local. A criação de diversos níveis formais de conciliação reunindo atores do universo judiciário, representantes policiais e autoridades administrativas teria o objetivo de solucionar problema. Ela dá testemunho da emergência, no que se refere a questões securitárias, de um jogo de interações “transistêmicas” ou “intercampos” que se especifica melhor por trás da imagem de “rede” do que da imagem de pirâmide<sup>19</sup>.

---

19 Sobre esses dois modelos e seu entrelaçamento, ver Ost; Van de Kerchove (2003).

Ademais, a evolução das relações entre a Polícia e o *Parquet* também salienta, sem dúvida, o desenvolvimento progressivo de uma nova cultura, marcada pelos *ideais contemporâneos da negociação e da responsabilização* no campo penal. A lógica da pura imposição normativa certamente já está ultrapassada, uma vez que, agora, os policiais não querem se limitar ao papel de “máquinas cegas”, contentando-se em aplicar sem protestos instruções vindas de cima. A demanda, hoje, no que se refere aos destinatários secundários da norma, é poder participar da elaboração de textos e políticas que devem fazer sentido para eles. O fracasso ou o sucesso da implantação do dispositivo do Gerenciamento Policial Autônomo segundo as circunscrições judiciárias é esclarecedor a esse respeito: hoje, cada vez mais, a negociação e o consentimento impõem-se como condição da efetividade da norma. Na falta dessa condição, o fosso entre o *law in the books* e o *law in the facts*, discursos normativos e realidades práticas, pode aumentar cada vez mais.

Contudo, no jogo das relações entre a Polícia e o *Parquet*, a cultura de participação simbolizada pela demanda por negociação é acompanhada também de um avanço sobre as questões de autonomia e responsabilidade. A reivindicação de uma maior participação policial na elaboração das políticas criminais justifica-se em nome de maior competência e capacidade para assumir certa autonomia de ação no que diz respeito aos policiais. Entretanto, mais autonomia significa também mais responsabilidades, o que nem todo mundo pede necessariamente. Uma lógica de “redução dos riscos” pode-se mostrar, nesse caso, contraproducente, tendo em vista a temática da responsabilização, como mostram, em outros âmbitos abarcados pela justiça penal e seus parceiros oriundos de outros campos, as síndromes, regularmente denunciadas pelos atores da prática, da “batata quente” (os processos “quentes” são repassados a outros parceiros da rede) ou do “golpe do guarda-chuva” (recorre-se à solução mais segura, ou seja, muitas vezes, a mais repressiva, para se proteger de críticas potenciais em caso de deslize) (CARTUYVELS, 2002). A desconfiança dos policiais de campo – nem sempre em harmonia com seus superiores hierárquicos – em relação à maior autonomia constitui, aqui, um exemplo entre outros das dificuldades próprias a essa cultura da responsabilização, ligada a uma cultura do *management*, que emerge, hoje, do âmbito das políticas públicas<sup>20</sup>.

## Referências

BEERNAERT, Marie-Aude. Vers une plus grande contradiction dans l’information et l’instruction: le référé penal. In: FRANCHIMONT, Michel et al. *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l’amélioration*

---

20 Sobre o gerenciamento das políticas públicas, ver, entre outros, Kaminski (2002, p. 87-108).

de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction. Bruxelles: La Charte, 1998. (Coll. "Les dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie").

BOSLY, Henri. L'information. In: FRANCHIMONT, Michel et al. *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction*. Bruxelles: La Charte, 1998. (Coll. "Les dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie").

\_\_\_\_\_. La fonction de police judiciaire: de la dépendance vers l'autonomie?. In: *Liber amicorum José Vanderveeren*. Bruxelles: Bruylant, 1997.

BOSLY, Henri; VANDERMEERSCH, Damien. *Droit de la procédure pénale*. 3. ed. Bruxelles: La Charte, 2003.

BOURDOUX, Gilles; DE VALKENEER, Christian. La réforme des services de police. Commentaire de la loi du 7 décembre 1998. In: *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*. Bruxelles: Larcier, 2001.

CARTUYVELS, Yves. Justice et Santé mentale: quelles articulations? In: *Rapport de recherche*. Fondation Roi Badouin, 2002.

CARTUYVELS, Yves et al. *L'affaire Dutroux: la Belgique malade de son système*. Bruxelles: Complexes, 1997.

DE NAUW, Alain. De beoordelingsruimte van de politie in de opsporing van het strafprocesrecht. *Rechtskundig Weekblad*, 1990-1991, p. 65-69.

DERMAGNE, Jean-Marie. Plaidoyer pour une procédure accusatoire. *Journal des Procès*, n. 335, 1997.

DE RUE, Maïté; DE VALKENEER, Christian. Les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête. Commentaire de la loi du 6 janvier 2003 et de ses arrêtés d'application. *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, n. 44, 2004.

DE VALKENEER, Christian. Les opérations sous-couvertures et la recherche proactive dans les instruments internationaux. In: TULKENS, Françoise; BOSLY, Henry (Org.). *La justice pénale et l'Europe*. Bruxelles: Bruylant, 1996.

FRANCHIMONT, Michel et al. *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction*. Bruxelles: La Charte, 1998. (Coll. "Les dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie").

FRANCIS, Vincent. Le traitement policier autonome en Belgique. Genèse et conséquences d'un nouveau dispositif destiné au traitement des infractions. *Déviance et Société*, 2004.

FRANCIS, Vincent; VAN EX, Joëlle. Wallonie et Bruxelles. Résultats empiriques. In: PONSAERS, Paul; CARTUYVELS, Yves; FRANCIS, Vincent et al. *Le traitement policier: une autonomie relative? Étude empirique sur le traitement policier autonome*. Gand: Academia Press, 2003. (Col. "Série Problèmes actuels concernant la cohésion sociale").

GUILLAIN, Christine. Le traitement policier autonome au regard des principes juridiques. In: PONSAERS, Paul; CARTUYVELS, Yves; FRANCIS, Vincent et al. *Le traitement policier: une autonomie relative? Étude empirique sur le traitement policier autonome*. Gand: Academia Press, 2003. (Coll. "Série Problèmes actuels concernant la cohésion sociale").

GUILLAIN, Christine; VAN EX, Joëlle. Le traitement policier autonome: une autonomie relative? *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, n. 4, p. 417-461, 2004.

JANSSEN, Christine; VERVAELE, John. *Le ministère public et le classement sans suite*. Bruxelles: Bruylant, 1990.

KAMINSKI, Dan. Troubles de la pénalité et ordre managérial. *Recherches sociologiques*, n. 1, p. 87-108, 2002.

LÉVY, René. Du flagrant délit au traitement em temps réel: 130 ans de procédures pénales rapides en France. *Orde van de dag. Criminalitaet em samenleving*, n. 9, p. 53-65, 2000.

MASSET, Adrien. Quelques aspects du nouveau droit des victimes et des personnes lésées complètes par l'examen de la nouvelle cause de suspension de la prescription de l'action publique. In: FRANCHIMONT, Michel et al. *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction*. Bruxelles: La Charte, 1998. (Coll. "Les dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie").

MARY, Philippe; PREUMONT, Marc. *La procédure de comparution immédiate em matière pénale*. Bruxelles: La Charte, 2001.

MINCKE, Christophe. *Efficacité, efficience et légitimité démocratique du ministère public: quand l'arbre cache la forêt*. Louvain: Presses Universitaires de Louvain, 2002.

OST, François; VAN DE KERCHOVE, Michel. *De la pyramide au réseau? Pour une approche dialectique du droit*. Bruxelles: FUSL, 2003.

PONSAERS, Paul; CARTUYVELS, Yves; FRANCIS, Vincent et al. *Le traitement policier: une autonomie relative? Étude empirique sur le traitement policier autonome*. Gand: Academia Press, 2003. (Coll. Série Problèmes actuels concernant la cohésion sociale).

TULKENS, Françoise. Les limites du secret de l'instruction. *Journal des Procès*, n. 67, p. 20-23, 1985; e n. 68, p. 16-19, 1985.

VANDERMEERSCH, Damien. Un projet de loi "particulièrement inquiétant". *Journal des Procès*, n. 440, 28 jun. 2002.

VANDERMEERSCH, Damien; KLEES, Olivier. La réforme "Franchimont". Commentaire de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction". *Journal des Tribunaux*, n. 3, p. 417-448, 1998.

VAN OTRIVE, Lode; CARTUYVELS, Yves; PONSAERS, Paul. *Les polices en Belgique: histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*. Bruxelles: Vie Ouvrière, 1991.

VERHAGE, Antoinette. Autonome Potionele Afhandeling: iets nieuws onder de zon. *Handboek Politiediensten*, p. 3-50, dez. 2002.

\_\_\_\_\_. La genèse du traitement policier autonome. In: PONSAERS, Paul; CARTUYVELS, Yves; FRANCIS, Vincent et al. *Le traitement policier: une autonomie relative? Étude empirique sur le traitement policier autonome*. Gand: Academia Press, 2003. Coll. "Série Problèmes actuels concernant la cohésion sociale")

VERHAGE, Antoinette; VANHAVERBEKE, Walter. Interviews en Flandres: le TPA vu par la police et le parquet. In: PONSAERS, Paul; CARTUYVELS, Yves; FRANCIS, Vincent et al. *Le traitement policier: une autonomie relative? Étude empirique sur le traitement policier autonome*. Gand: Academia Press, 2003. (Coll. "Série Problèmes actuels concernant la cohésion sociale").

VERVAENEN, M. Une étude sur le pouvoir discrétionnaire dans une brigade de gendarmerie. *Revue de la Gendarmerie*, n. 5, p. 18-23, 1992.

WATTIER, Isabelle. L'instruction: des principes légaux. In: FRANCHIMONT, Michel et al. *La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction*. Bruxelles: La charte, 1998. (Coll. "Les dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie").

# Do secretário de Polícia à Unidade de Justiça Criminal: as relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Países Baixos e na Inglaterra<sup>1</sup>

**Antoinette Verhage<sup>2</sup>**

*Pesquisadora na Universidade de Gand (Bélgica), no Departamento de Direito Penal e Criminologia.*

**Paul Ponsaers<sup>3</sup>**

*Professor na Universidade de Gand, no Departamento de Direito Penal e Criminologia.*

Na Bélgica, as relações entre o Ministério Público e a Polícia são objeto de discussões recorrentes. Reconhece-se que a qualidade dessas relações é importante e pode ser determinada pela maneira como as duas instituições trabalham: em colaboração ou não. A introdução, em fins da década de 1990, de uma nova modalidade para a Polícia na Bélgica – o enquadramento policial autônomo – poderia implicar uma mudança fundamental dessas relações. Em 2001, iniciou-se uma pesquisa (encomendada pela Política Científica Federal) para avaliar essa nova modalidade, abrangendo um estudo dos sistemas existentes nos países vizinhos. Neste artigo, apresentamos os Países Baixos e a Inglaterra com a finalidade de estudar as relações entre a Polícia e o Ministério Público e sua evolução.

1 Publicado anteriormente pela Revista *Detroit et Société* n. 58, 2004. Traduzido do francês por Aduatto Villela. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

2 Membro do grupo de pesquisa “Análise Social da Segurança”. Cuidou do projeto TPA e de um projeto de pesquisa no campo da segurança privada. Atualmente, trabalha no projeto “Gestão das Queixas no Ordenamento Jurídico”. Membro do Grupo de pesquisa Análise Social da Segurança, Departamento de Direito e Criminologia, Universidade de Gand: Universiteitstraat 4, B-9000 Gent. Contato: <antoinette.verhage@ugent.be>.

3 Seus principais trabalhos têm por objeto a (reforma da) Polícia, os crimes de colarinho branco, o policiamento (orientado) para a comunidade e a análise da criminalidade. Entre suas publicações incluem-se: *Le traitement policier: une autonomie relative? Étude empirique sur le traitement policier autonome* (com diversos coautores). Gand: Academia Press, 2003. Membro do Grupo de pesquisa Análise Social da Segurança, Departamento de Direito e Criminologia, Universidade de Gand: Universiteitstraat 4, B-9000 Gent. Contato: <paul.ponsaers@ugent.be>.

## **Introdução**

As relações entre a Polícia e o Ministério Público sempre foram problemáticas. Sabemos, igualmente, que esse problema é comum a diversos países, e as dificuldades de colaboração entre as duas instituições não se restringem, na verdade, às fronteiras nacionais. Se essas duas instâncias da administração da justiça penal não se mostram contentes em trabalhar lado a lado, isso só pode ter um impacto negativo na eficiência e na confiabilidade do sistema em seu conjunto. Por outro lado, a colaboração pode gerar uma série de efeitos positivos: lapso temporal menor na tramitação das ações penais, melhor conhecimento mútuo da política de ambas as instituições, entendimento das decisões a serem tomadas, administração mais eficaz e efetiva da justiça penal, evitando-se o máximo possível os gargalos de congestionamento no sistema etc.

Em diversos países, a concepção da ação coordenada e cooperativa parece ter mudado nos últimos anos, mesmo que as práticas nem sempre acompanhem essa mudança. Neste artigo, concebido após uma pesquisa sobre as novas práticas nas relações entre a Polícia e o Ministério Público, examinaremos, a partir da situação vivida na Inglaterra e nos Países Baixos, as relações entre a Polícia e o Ministério Público nesses países, bem como a evolução destas (PONSAERS et al., 2003). De um ponto de vista histórico, tentamos explicitar a organização atual dos dois sistemas evocando duas iniciativas de melhoria da colaboração entre a Polícia e o Ministério Público: o secretário de polícia ou *hopper* nos Países Baixos e as Unidades de Justiça Criminal (Criminal Justice Units – CJU) na Inglaterra. Essas duas iniciativas fazem parte de uma tentativa de aproximar (física e operacionalmente) a Polícia e o Ministério Público, de estimular a cooperação mútua para garantir, assim, um sistema repressivo eficaz.

### **1. Um breve olhar sobre o quadro institucional da Inglaterra**

A Inglaterra possui um sistema penal acusatório – o do *common law* – em que não há espaço para uma estrutura objetiva de poder. O equilíbrio entre os poderes e a estrutura hierárquica piramidal que caracteriza os países continentais não faz parte do sistema inglês, algo que se explica pelo fato de a Inglaterra não ter sido afetada pela Revolução Francesa: os poderes locais sempre se opuseram a um sistema centralizado acima deles. A estrutura de poderes sobre a qual a Revolução Francesa se fundou não



foi integrada à cultura da Inglaterra, o que teria como efeito uma maior discricionariedade para todos os atores ativos no sistema penal. Não existe uma organização coordenadora centralizada. As funções que o Ministério Público desempenha nos países continentais fazem parte, na Inglaterra, das prerrogativas do Ministério do Interior e, no País de Gales (*Home Office*), do Gabinete do Lorde juiz-presidente da Câmara dos Lordes (*Lord Chancellor's Office*) (FREEMAN, 1987, p. 49). Não existe um procedimento penal uniforme para todo o Reino Unido: a Escócia e a Irlanda possuem sistemas diferentes dos da Inglaterra e do País de Gales.

O processo penal na Escócia apresenta inúmeras semelhanças com o sistema continental. Assim, existe em cada território um procurador-geral cuja função pode ser comparada àquela de um juiz de instrução continental. Ele fiscaliza e dirige a Polícia durante o inquérito, interroga os suspeitos e as testemunhas (ASHWORTH, 2000, p. 259). Limitar-nos-emos aqui ao sistema de processo penal da Inglaterra e do País de Gales, no centro dos quais se encontra o Ministério Público inglês (*Crown Prosecution Service – CPS*), que é o encarregado das ações penais. O Ministério Público inglês será analisado posteriormente.

O inquérito preliminar inglês pode ser esquematizado da seguinte maneira: após a constatação de um fato, a Polícia tem diferentes margens de manobras à sua disposição. O Ministério Público inglês assumirá o controle somente a partir do momento em que a Polícia lhe encaminhar os autos da investigação para a possível propositura da ação penal, ocasião em que verificará se existem elementos suficientes (SANDERS, 1999, p. 57-72).

### **1.1 A Polícia**

Antes de 1829, não havia um serviço de polícia organizado na Inglaterra. As perseguições ficavam a cargo das vítimas ou de outros cidadãos encarregados dessa missão.

A partir de meados do século XIX, a Polícia foi sendo instituída gradativamente em âmbito local. As corporações policiais eram vistas como ameaças pelas elites locais. Por causa disso, não era outorgado à Polícia o poder de se envolver em perseguições. Entretanto, assim como um cidadão comum estava habilitado a instaurar uma ação contra um suspeito, a Polícia podia agir em nome da vítima. Ademais, para este fim, a Polícia não tinha necessidade de obter autorização formal da vítima.

Na Inglaterra, a Polícia tem um poder amplo para agir discricionariamente na coleta de informações. Ela é independente e autônoma, e seus agentes são obrigados a prestar contas apenas aos

seus superiores e à lei. O controle parlamentar direto é quase impossível (ROYAKKERS, 1997, p. 25). A discricionariedade é mais ampla no escalão mais baixo: os menos graduados, em geral, têm mais contato com os cidadãos e estão frequentemente em condições de fazer uso deste poder. Não existem diretrizes em matéria de arquivamento policial: a Polícia pode simplesmente desistir da investigação de um determinado delito, não dando seguimento ao procedimento de investigação. A manifestação do Ministério Público inglês pode ser solicitada, mas não é obrigatória. Na prática, é pouco solicitada, mesmo quando se tenta impô-la de cima para baixo.

A prática das delegacias de polícia deixa bastante espaço para a discricionariedade: é aí que se decide como interrogar suspeitos, o local e a necessidade de mantê-los detidos, se é suficiente uma advertência ou se cabe um arquivamento da questão.

A sentença no caso *Lord Scarman on the Brixton Disorders* (HSMO, 1981) abordou pela primeira vez, de maneira crítica, o poder relativamente amplo da Polícia no momento da apreciação dos fatos por ela constatados. Considerou-se que era necessário estabelecer um equilíbrio entre as prioridades da Polícia e os efeitos que estas podiam produzir no cidadão. A competência discricionária é parte integrante da função da Polícia, e é importante que a comunidade compreenda as razões e os modos de ação empregados pelos agentes da Polícia (PIKE, 1985, p. 68). A liberdade que possui a Polícia em sua tomada de decisão é uma consequência da lei inglesa: ela é caracterizada pela permissividade e pelo espaço discricionário. As leis não são imperativas, estão sujeitas à interpretação. O controle jurídico é organizado de maneira que – mesmo que o policial esteja obrigado a obedecer à lei – subsista uma zona cinzenta no nível da apreciação da ação policial, o que é uma consequência da lei que permanece imprecisa nesse ponto. O controle jurídico é, portanto, limitado e, em geral, só haverá intervenção quando houver uma queixa formal de algum cidadão ou do advogado-geral (BROGDEN, 1982, p. 132).

Essa liberdade é, todavia, limitada pela Lei da Polícia e dos Indícios Criminais (*Police and Criminal Evidence Act – PACE*) de 1984, mesmo que esta ofereça também novas possibilidades (BENYON; BOURN, 1986, p. 59-60). A Lei da Polícia e dos Indícios Criminais introduziu algumas limitações à competência discricionária da Polícia, como, por exemplo, certas condições que devem ser satisfeitas antes de se proceder à revista de alguém na rua (BROWN, 1997, p. 15). Assim, introduziu-se o critério da “suspeita por razoável”, que deve preceder à ação policial. O efeito dessa regulamentação, contudo, é discutível, uma vez que a Lei da Polícia e dos Indícios Criminais pode ser interpretada de maneira diferente (HOME OFFICE, s/d).

Na Inglaterra, o poder discricionário da Polícia permanece, portanto, bastante amplo, o que corresponde à cultura desse país que não aceitava – e que ainda hoje não aceita – a existência de uma autoridade central. No nível da chefia da Polícia, esse estado de espírito é ilustrado pela antipatia em relação ao Ministério Público inglês, pois se acreditava que este chegaria a controlar a Polícia. O controle centralizado das ações da Polícia encontra, assim, forte oposição.

## **1.2 O Ministério Público inglês**

Antes da criação, na década de 1980, do Ministério Público inglês, a Polícia e o diretor do Ministério Público (*Director of Public Prosecutions – DPP*) eram responsáveis pelas ações penais. A Polícia se ocupava das ações rotineiras, enquanto o diretor do Ministério Público cuidava dos casos de assassinato, de segurança nacional, de delitos cometidos por autoridades públicas e por policiais. Em outras palavras, a Polícia se encarregava da maior parte das ações. Seu papel dualista (investigação e promoção da ação) suscitava inquietações cada vez maiores. Assim, considerava-se que a função do *controle do crime* poderia colocar em risco o *devido processo legal* ou, pior ainda, que esses dois princípios poderiam entrar em conflito. Além disso, uma quantidade excessiva de crimes “leves” e de casos que poderiam ser resolvidos por meio de medidas alternativas era objeto de ações penais. Por outro lado, a política das ações penais variava bastante nas diversas circunscrições territoriais.

A Lei da Polícia e dos Indícios Criminais de 1984 abordava esse problema, mas foi somente com a Lei de Ação Penal (*Prosecution of Offences Act*) de 1985 que os fundamentos legais formaram a base para a criação do Ministério Público inglês, inaugurando, assim, um órgão de promoção de ações penais para a Inglaterra e o País de Gales. O Ministério Público inglês devia, entre outras coisas, aconselhar a Polícia sobre o acesso às provas a serem integradas no processo penal, analisar os casos (e verificar a presença de provas suficientes) e conduzir as ações perante o tribunal. Quando a Polícia considera que cabe uma ação penal para determinado caso, este é enviado ao Ministério Público inglês. A criação do Ministério Público inglês tornou as ações penais menos acessíveis e criou uma instância independente. Esperava-se que a frequência dos erros judiciários diminuísse, algo que não se confirmou dada a constatação de novos erros, como no famoso caso *Guildford Four*. Esses erros, todavia, não tiveram como consequência uma diminuição do poder da Polícia e das ações penais: a Lei da Justiça Penal e da Ordem Pública (*Criminal Justice and Public Order Act*, 1994), a Lei do Recurso em Ações Penais (*Criminal Appeal Act*, 1995), a Lei do Processo

e das Investigações Penais (*Criminal Procedure and Investigations Act*, 1998) e a Lei da Justiça Penal (*Criminal Justice Act*, 1998) conferem um poder importante à Polícia e à ação penal, o que reduz bastante os direitos e a proteção do suspeito. Trata-se, de qualquer forma, de um tipo de reação à década de 1980, marcada por uma tendência oposta (proteção extrema dos suspeitos) (SANDERS; YOUNG, 2000, p. 21).

O Ministério Público inglês é responsável pela maioria das ações penais, mas existem também outras instâncias que podem iniciar processos penais (como nos casos envolvendo questões comerciais). Os indivíduos também têm condições de iniciar ações penais privadas, mas o fazem muito raramente.

O número de promotores de Justiça na Inglaterra é relativamente baixo em comparação com os países continentais. Segundo a pesquisa sobre Tendências Criminais e Funcionamento do Sistema de Justiça Penal das Nações Unidas, a média dos membros do Ministério Público, para cada 100.000 habitantes, chegava, em 1994, a: 10 em Portugal; 8 na Bélgica e na Suécia; 7 na Dinamarca, na Finlândia e na Alemanha; 5 na Escócia; 4 na Inglaterra e no País de Gales; 3 na Espanha e nos Países Baixos. A reorganização do Ministério Público inglês (tal como a encontramos no plano de ação de 2001) deveria aumentar esse número (HSMO, 2001). De fato, em 2000, o número de promotores de Justiça chegava a 11,61 na Inglaterra e no País de Gales (UNITED NATIONS, s/d). O diretor do Ministério Público é responsável pela política do Ministério Público inglês. Não existem leis dispendo sobre a obrigatoriedade das ações penais em determinados casos ou, ao contrário, sobre os casos que não devem ser objeto de ação penal. Dificilmente pode-se estabelecer uma política quando o leque de opções é limitado. O Ministério Público inglês encontra-se, na verdade, mais limitado em seu campo de ação do que a Polícia.

Ele não pode propor transações ou impor multas, nem encaminhar os suspeitos para a mediação ou para outras medidas alternativas. Todas essas medidas alternativas fazem parte do domínio privilegiado da Polícia, o que limita o poder decisório do Ministério Público inglês a escolher entre a promoção ou a desistência da ação penal<sup>4</sup>. O seu campo decisório é, portanto, muito limitado. Uma vez que o auto de investigação é transmitido pela Polícia com a finalidade de promoção da ação penal, o Ministério Público inglês pode modificar a tipificação inserida pela Polícia.

---

4 Em média, o Ministério Público inglês desiste de 12% das ações (SANDERS, 1999, p. 61).

### 1.3 A cooperação entre a Polícia e o Ministério Público inglês

Em 1998, o Comitê Glidewell tentou melhorar a colaboração entre o Ministério Público inglês e a Polícia. A **coalocação** dos agentes de polícia e dos servidores do Ministério Público nas Unidades de Justiça Criminal, para as ações que passam pelos juízos criminais de primeira instância (*Magistrates Courts*), e nas Unidades de Julgamento (*Trials Units*), para as ações provenientes dos juízos criminais de segunda instância (*Crown Courts*), deveria tornar a colaboração entre as duas instituições mais intensa e mais prática (HOME OFFICE, 2003). Essas Unidades de Justiça Criminal deveriam melhorar a eficiência e a eficácia dos autos de investigação, permitindo aos agentes de polícia, aos promotores de Justiça e aos assistentes sociais do Ministério Público inglês formas de colaboração recíprocas (GLIDEWELL, 1998) e esta proposição foi, de fato, colocada em prática (ASHWORTH, 2000, p. 263). As ações são devidamente preparadas dentro das Unidades de Justiça Criminal e são também acompanhadas perante o tribunal. Essas unidades serão desenvolvidas no futuro, o que deverá resultar em melhor colaboração, melhor qualidade dos processos e utilização mais eficaz dos meios disponíveis (HSMO, 2001). Além disso, a colaboração com a Polícia é estimulada, por exemplo, pelo aumento sensível das Unidades de Justiça Criminal.

Em 2003, 68 Unidades de Justiça Criminal e 54 Unidades de Julgamento haviam sido criadas. Uma avaliação realizada pelo Comitê Glidewell demonstrou que essa “coalocação” nas Unidades de Justiça Criminal gera uma série de efeitos positivos: constatou-se, assim, diminuição dos gastos administrativos, melhor aproveitamento do tempo de trabalho do promotor de Justiça (redução da duração do fluxo; redução que seria comparável ao custo de 250 promotores de Justiça por ano), aumento na qualidade dos processos, diminuição do número de audiências por ação e aumento do número de ações passíveis de serem concluídas após uma única audiência.

A colaboração entre a Polícia e o Ministério Público inglês é, portanto, realmente estimulada pelo “agrupamento” das duas organizações do sistema de justiça penal. Outra maneira de favorecer a colaboração consiste em alocar os membros do Ministério Público inglês nas repartições de polícia locais para examinar os relatórios diários com os funcionários da Polícia. Os suspeitos que optarem por uma confissão de culpa serão condenados, no dia seguinte, em audiência sumária. Essa alteração foi igualmente efetivada na perspectiva de um processamento mais rápido e eficaz.

O Plano de Policiamento Nacional 2003-2006 da Polícia inglesa fixa igualmente como objetivo uma melhor colaboração com o Ministério

Público. Esta – de preferência nas mesmas unidades – pode contribuir para gerar melhor preparação das ações e também melhor gerenciamento dos processos (HOME OFFICE, 2002). Esse Plano de Policiamento Nacional foi redigido pela primeira vez em 2002, após a implementação do Projeto de Reforma da Polícia (2002), que estipula que um plano nacional de polícia deve ser redigido anualmente pelo secretário de Estado<sup>5</sup>. Esse plano deve retomar as prioridades do governo em matéria policial, assim como o modo pelo qual essas prioridades podem ser mensuradas (HOUSE OF LORDS, 2002).

Também na Inglaterra, percebe-se que surgem vínculos entre a Polícia e o Ministério Público, os quais podem tomar a forma da alocação de representantes do Ministério Público nas repartições da Polícia. Mesmo que a organização do sistema repressivo não seja diretamente comparável, podemos ainda identificar tendências paralelas. A colaboração é necessária quando se quer manter ao menos algum controle sobre o fluxo das ações penais.

#### **1.4 As relações entre o Ministério Público e a Polícia na Inglaterra**

Em teoria, o Ministério Público inglês age independentemente da Polícia e pode desistir das ações penais, em face da adoção do princípio da oportunidade. Em compensação, o MP não pode ordenar a execução de deveres complementares à Polícia. A principal tarefa do MP consiste em fiscalizar se os autos de investigação foram devidamente instruídos e se podem dar lugar à condenação. Se, teoricamente, o Ministério Público inglês é independente, pode-se sublinhar que ele depende da Polícia para o levantamento das informações. O promotor de Justiça depende, assim, das informações coletadas pela Polícia (DAVIES et al., 1995, p. 96). Talvez seja por isso – mas também por causa da função de filtragem desempenhada pela Polícia – que o Ministério Público inglês promova ações para todos os casos que lhe são comunicados pela Polícia. A relação entre esta e o MP não melhoraria se ele devesse desistir da ação (DAVIES et al., 1995, p. 126). A essência do sistema leva a que a Polícia assuma a decisão de promover ou não a ação: ela decide quanto a uma medida alternativa e quanto à acusação. A fiscalização da Polícia, que supostamente caberia ao Ministério Público inglês, segundo a Comissão Real sobre o Processo Penal, é impraticável, tendo em vista a falta estrutural de pessoal. Além disso, a Polícia provavelmente não aceitaria um controle mais incisivo do Ministério Público (ROYAKKERS, 1997, p. 127).

<sup>5</sup> Após a implementação dessa lei, portanto, o secretário de Estado passou a contar com possibilidades mais amplas em matéria de regulamentação e de controle da Polícia do que as que tinha com base na Lei da Polícia (*Police Act*) de 1996. O secretário de Estado pode, assim, apresentar diretrizes, requerer a inspeção de uma corporação e impor um código de comportamento aos oficiais superiores.



Foram empreendidas tentativas para adaptar a relação entre as funções da Polícia e do Ministério Público inglês, como aconteceu, por exemplo, quando dos preparativos dos padrões acusatórios (*charging standards*) para determinados delitos. Esses padrões dizem respeito a formulários que são redigidos conjuntamente pela Polícia e pelo MP e que descrevem os delitos de maneira detalhada, assim como as circunstâncias nas quais eles devem ser encaminhados para dar início às ações penais. Uma segunda iniciativa tendia a encorajar os policiais a solicitar manifestação do Ministério Público antes de indiciar um suspeito. Essa proposição foi formulada após a constatação de um número elevado de falsas acusações. No princípio, convidavam-se os promotores de Justiça presentes nas delegacias de polícia a emitirem pareceres, mas estes eram solicitados apenas em 2% dos casos. Atualmente, busca-se adotar esse procedimento nas Unidades de Justiça Criminal.

A relação entre a Polícia e o Ministério Público é uma relação de mão única, dado que o Ministério Público inglês depende das informações que a Polícia quiser transmitir. Somente após tomar a decisão de promover a ação é que a Polícia encaminha o caso ao Ministério Público. Em outras palavras, não resta muita escolha ao Ministério Público inglês. Este pode solicitar a realização de diligências complementares, mas a Polícia não é obrigada a atender a essa solicitação. Na Inglaterra, a Polícia concentra um poder importante, situação que não vai mudar imediatamente, visto que existe uma forte oposição contra todas as formas de controle vindo de cima. O plano de ação de 2001 aborda a relação entre o Ministério Público inglês e a Polícia. Estimula-se a elaboração de um plano nacional para aprimorar o papel do Ministério Público na fase de investigação (parecer antes da detenção). Isso deveria levar à melhora da qualidade do inquérito, aumentar o número de ações penais e diminuir o número de arquivamento de ações.

Diferentes iniciativas foram tentadas para melhorar a relação entre a Polícia e o Ministério Público inglês, mas, até o momento, este continua em grande parte dependente da Polícia. Além disso, a Polícia mantém seu poder discricionário. O Ministério Público também continua livre para arquivar os autos de investigação. As duas instâncias contam, assim, com uma grande liberdade de ação, sobretudo quando se procede à comparação entre a Polícia e a Justiça continentais.

## **2. Um breve olhar sobre o sistema penal dos Países Baixos**

A legislação penal neerlandesa foi inspirada no direito francês e, ainda que a lei tenha evoluído muito desde Napoleão, a estrutura do



processo penal e dos órgãos envolvidos permanece inalterada (VERREST, s/d).

Nos Países Baixos (ou Holanda), a investigação preliminar ocorre da seguinte maneira: o inquérito pode ser aberto com base em uma suspeita, devendo o policial (*opsporingsambtenaar*) investigar o fato e o suspeito da prática. Ele deverá investigar ainda os elementos que sustentam ou infirmam a acusação. Os policiais relatam suas atividades e suas constatações em um auto de infração. Esse auto de infração é enviado ao promotor de Justiça (*officier van Justitie*) que decide se cabe ou não promover a ação. Quando o promotor de Justiça decide promover a ação, ele pode conduzir a ação perante o juiz ou estipular a necessidade de um inquérito aprofundado pelo juiz de instrução (*rechter-commissaris*). Este último vai, assim, proceder a uma instrução. Conforme o resultado da instrução, o Ministério Público decidirá se cabe ou não promover ação penal. Essa fase do processo penal é a da investigação preliminar. O monopólio das ações penais é uma prerrogativa do Ministério Público. Este não é, aliás, obrigado a promover ações contra todas as infrações que chegam ao seu conhecimento: o princípio da oportunidade das ações penais é aplicável e, conseqüentemente, o Ministério Público decide, caso a caso, quais ações devem ou não ser promovidas (arts. 141 e 148, alínea 2, do Código de Processo Penal neerlandês).

Na maior parte das ações, o Ministério Público não participa diretamente do inquérito, mesmo que este seja da responsabilidade do promotor de Justiça. O promotor de Justiça assistente (*hulpofficier van Justitie*) servirá de elo entre o Ministério Público e o agente de polícia local. Os promotores assistentes possuem atribuições específicas: podem deter um suspeito, proceder a uma busca com vistas em uma captura e têm a responsabilidade final sobre os autos de infração.

A nova Lei da Polícia de 1993 (*Politiewet 1993*, substituindo a lei anterior de 1957), que entrou em vigor em 1994, (re)estrutura o aparelho policial: as 148 corporações da Polícia Comunal e da Polícia do Estado (*rijkspolitie*) deram lugar a 25 corporações regionais (*regiokorpsen*) e também a um serviço rural da Polícia (KLPD). A Polícia dos Países Baixos foi, ela própria, um dos motores dessa reforma de 1993. A reorganização ampliou sua autonomia. Para citar um exemplo, a “desespecialização” das equipes de investigação local resultou em tarefas menos definidas e em menos prioridades impostas do exterior.

Nos Países Baixos, a Polícia está sujeita à autoridade do prefeito (*burgemeester*) e do promotor de Justiça. Quando ela intervém numa

comuna para impor o respeito à ordem pública ou para prestar socorros, ela está sob a responsabilidade do prefeito; quando intervém para fazer respeitar as leis penais, ela está sob a autoridade do promotor de Justiça (*Politiewet* 1993, Capítulo 4, arts. 12 e 13).

Os concursos eventuais de missões policiais administrativas preventivas e repressivas podem ser alinhados por meio do arranjo triangular disposto no art. 14 da *Politiewet*. Por outro lado, o arranjo triangular é um instrumento que permite controlar a política; o promotor de Justiça, o prefeito e o chefe da corporação discutem aí a execução das missões e harmonizam a política policial (ROYAKKERS, 1997, p. 211).

### **2.1. As modalidades da Polícia**

O poder decisório da Polícia nos Países Baixos é mais importante do que em outros países continentais, devido ao reconhecimento da possibilidade de arquivamento da ação pela Polícia. Os Países Baixos têm até hoje a reputação de possuírem um sistema penal clemente. O destaque dado às medidas alternativas, inspiradas entre outros pelo “abolicionismo” de Louk Hulsman, em 1970, é inerente ao sistema penal neerlandês. Graças a esse movimento, os modos alternativos de lidar com os casos criminais haviam suscitado o interesse crescente. Desejava-se fornecer resposta apropriada à criminalidade, atendendo-se aos interesses do autor, da vítima e também da sociedade como um todo. O procedimento penal dos Países Baixos é, portanto, dotado de várias medidas alternativas, que vão do arquivamento da ação pela Polícia até acordos financeiros entre o Ministério Público e o suspeito (BRANTS; FIELD, 1995, p. 134).

O princípio da legalidade que obriga o policial a redigir um auto de infração quando toma conhecimento de um fato delituoso é aplicado nos Países Baixos. Existem, todavia, exceções legais: o arquivamento condicional pela Polícia é aplicável a delitos praticados por menores de idade. O agente de polícia pode, após obter a autorização do promotor de Justiça, propor ao suspeito que colabore em um projeto *Halt*. Se a participação no *Halt* se mostrar positiva, o direito de promover a ação extingue-se-á (VAN DAELE, 1997, p. 30). A circular do ministro da Justiça de 27 de setembro de 1976 prevê, em certos casos, a possibilidade de a Polícia limitar sua intervenção ao registro das informações (GABRIEL, 1998, p. 51).

Durante a década de 1980, foram lançados projetos experimentais relativos ao arquivamento da ação pela Polícia. Na época, os casos de maus-tratos, injúria, violação de domicílio, danos materiais, roubo simples, desvio e formas leves de receptação podiam ser objeto de arquivamento na maioria

dos bairros. Essa categoria foi expandida posteriormente. Outros casos eram excluídos do campo de aplicação do arquivamento e da desistência da ação pela Polícia. A política de tais arquivamentos era fixada pelo bairro e variava de um bairro para o outro.

Por arquivamento da ação pela Polícia, entende-se a decisão do oficial de polícia de redigir ou não um auto de infração em um caso. Tal decisão é tomada de acordo com as diretrizes dos promotores de Justiça titulares (*hoofdofficieren van Justitie*).

A justificativa jurídica para o arquivamento pela Polícia foi encontrada na figura do mandato. A Polícia exerce o poder de desistir da ação do Ministério Público ao qual está subordinada. O Ministério Público mantém a direção do inquérito e das ações penais (GABRIEL, 1998, p. 52). A doutrina diz ainda que o princípio da oportunidade é igualmente aplicável na fase do inquérito, afirmação sustentada também pelos procuradores-gerais (FIJNAUT et al., 2000, p. 143). Se, após a constatação de uma ocorrência, decide-se resolver o caso no âmbito policial, um auto de infração resumido será redigido e conservado na corporação policial.

Além de arquivamento, a Polícia conta, desde 1958, com a possibilidade de utilizar modos legais alternativos de tratamento dos delitos penais. Assim, os agentes de polícia podem propor uma transação para as infrações constatadas em flagrante delito ou com a ajuda de meios técnicos (art. 74c do Código Penal neerlandês). A Lei de 16 de setembro de 1993 (Stb. 516) estende a competência transacional a determinados delitos menores, como os furtos de objetos em exposição nas lojas. O direito de promover a ação penal se extingue tão logo uma soma de dinheiro seja paga (HULS et al., s/d). Caso tal soma não seja paga, o procurador de Justiça pode propor uma transação. Na falta de pagamento, segue-se teoricamente a promoção da ação. A maioria das transações policiais se dava em infrações de trânsito (BRANTS; FIELD, 1995, p. 135). A transação policial em infrações de trânsito foi substituída pela Lei Mulder ou Lei sobre o Respeito Administrativo das Prescrições em Questões de Trânsito (de *Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften in 1989*) (SUYVER, 1994, p. 44). Atualmente, a Polícia pode também impor multas administrativas.

## **2.2. O Ministério Público**

O promotor de Justiça é encarregado da investigação e da persecução dos fatos delituosos dos quais tomou conhecimento, na circunscrição do território no qual está lotado, assim como da investigação dos fatos dos quais outros tribunais e justiças cantonais tomem conhecimento. Como tal,

ele é o “funcionário de investigação” mais importante (art. 141 do Código de Processo Penal neerlandês). O promotor de Justiça pode – com a concordância de seu superior – delegar atribuições a colaboradores do Ministério Público. Ele delega funções a funcionários tais como os secretários das promotorias de Justiça que se ocupam das citações.

O Ministério Público foi reorganizado segundo as orientações do relatório de 1994 do Comitê Donner. Esse relatório demonstrava que o Ministério Público desenvolvia uma política de investigação e de promoção de ações em dois níveis: no nível local e no nível nacional. Disso resultava uma gestão/política difusa. Tornava-se necessária uma política mais clara, e as diferentes prioridades deveriam fazer parte de uma política nacional. A nova Lei de Organização do Judiciário (*Wet op de Rechterlijke Organisatie* – Stb. 2001, 494) foi então promulgada, entrando em vigor em 1º de junho de 1999. Foi criada uma estrutura de direção centralizada, transformando o conjunto dos procuradores-gerais em uma associação de procuradores-gerais (VERREST, s/d, p. 83).

O Ministério Público foi sendo, pouco a pouco, mais bem equipado para lidar com os processos penais. A Lei de 1993, que regula as penas pecuniárias (*Wet op de geldelijke straffen*), é um dos primeiros exemplos da ampliação considerável dos casos em que se admitiam transações. O promotor de Justiça pode, sob determinadas condições, propor a não propositura da ação, substituindo esta pelo pagamento de uma soma em dinheiro. O montante dessa soma pode ser elevado. Nenhum juiz intervém nessa forma de resolução (KELK, 1995, p. 1-20). Na prática, as transações representam uma parte importante do trabalho do Ministério Público: os autores mostram-se mais inclinados a pagar uma multa principalmente pelo fato de esta não ser seguida por uma ação penal, evitando-se, assim, as audiências nos tribunais. Isso significa, portanto, que não existe qualquer controle judiciário sobre esse modo de resolução. O Ministério Público gera, por outro lado, o recebimento imediato de multas administrativas pelas infrações leves em matéria de trânsito (por exemplo, quando se recorre contra uma decisão do agente de polícia). Sobressai das estatísticas de 1999, quanto aos processos penais, que apenas uma pequena parcela do número total de ocorrências chega até os juízes para a solução final (SCHREUDERS, et al., 1999). Isso equivale a uma porcentagem de 2,40% do número estimado de ocorrências (com base em pesquisas com as vítimas) e de 6,57% do número total de notícias criminosas registradas. Por outro lado, quanto a certo número de fatos, o auto de infração não é sequer redigido. O número de delitos para os quais um auto de infração é formalizado chega a 79,67%.

### **2.3. As relações entre o Ministério Público e a Polícia**

O controle do Ministério Público sobre a Polícia era pequeno até então. Esta agia de maneira particularmente autônoma em suas atividades de investigação, entre outras, em matéria de crime organizado. A comissão parlamentar de inquérito instaurada após o caso IRT (Comitê Van Traa, de 1996) chegou à conclusão, após avaliar o método de investigação empregado à época, de que a Polícia utilizava sua autonomia (estendida) de maneira ilegal. Tanto a ausência de leis e de regras claras quanto a ausência de autoridade e de supervisão por parte do Ministério Público foram mencionadas como parcialmente responsáveis pela situação. Por outro lado, a existência de diferentes seções de equipes de investigação interregional (*Interregionale Recherche Teams – IRT*) desempenhando atividades relativamente secretas impedia uma organização coerente da Polícia. Após a conclusão dessa comissão de inquérito, o Parlamento decidiu fixar certas regras em matéria de método de investigação (*Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden*, Sb. 1999 243, em vigor desde fevereiro de 2000). Por outro lado, insistia-se oficialmente que o promotor de Justiça poderia intervir a qualquer momento durante o inquérito preliminar e mesmo durante a investigação exploratória. O papel do juiz de instrução neerlandês foi reduzido ao controle sobre a aplicação de determinadas medidas em matéria de investigação e de meios de repressão.

A prática atual recomenda que o promotor de Justiça se baseie completamente no relatório dos fatos cujas informações foram recolhidas pela Polícia. Uma evolução tendente a conceder maior controle ao Ministério Público é, entretanto, perceptível atualmente: trata-se em especial de deixar que o Ministério Público desempenhe um papel mais ativo no inquérito, algo que ele realiza dando aos policiais instruções verbais ou escritas nos inquéritos para fatos precisos (TAK, 2000, p. 127). Isso pode ser também uma consequência da complexidade cada vez maior dos casos e da falta de recursos financeiros, o que o obriga a fixar prioridades. Por outro lado, o Tribunal Superior (*Het Hooggerechtshof*) tem relembrado regularmente o princípio da legalidade da prova. O promotor de Justiça está, assim, encarregado de uma missão importante: determinar desde o início do inquérito o método de investigação apropriado.

Durante os anos 1990, tinha-se a impressão de que o sistema da época não funcionava bem: a Polícia não estava a par da política do Ministério Público e empregava mal o tempo nas ocorrências cuja ação não chegaria a ser promovida pela promotoria (VAN DAELE, 1998, p. 8). Verificou-se que o Ministério Público desistia de 40% dos casos a ele encaminhados pela

Polícia. Tratava-se, em parte, de desistências por razões técnicas (prescrição, ausência de provas, entre outras). Poucas diretrizes eram comunicadas pelo Ministério Público e apenas acordos ocasionais haviam sido firmados para harmonizar a política de investigação e de promoção de ações. O plano Política de Direito Penal (*Strafrecht met Beleid*) de 1990 parte da ideia de que a credibilidade da manutenção da ordem anda lado a lado com uma intervenção penal que corresponda a determinadas exigências de qualidade como a segurança, a rapidez, uma pena adaptada à natureza e à gravidade dos fatos, entre outras<sup>6</sup>.

A exigência de colaboração aparece igualmente no conceito de segurança integral (*integrale veiligheid*). O relatório sobre a segurança integral, enviado à Câmara pelo governo, visava a uma abertura e à colaboração entre os altos representantes da Polícia e da Justiça. A Polícia devia, por outro lado, colaborar com o Ministério Público, com os serviços comunitários, com as organizações, com os serviços do Reino e com os cidadãos. Um esforço comum, fundado sobre a responsabilidade comum, se impunha (WEIMAR; SINNING, 1994, p. 14). Após um projeto piloto lançado no outono de 1993, foi colocado em prática, em 1994, o projeto *Wijkteamdooptie*, tendo como objetivo melhorar a qualidade do tratamento dos processos penais (VAN DAELE, 1998, p. 10 e WEIMAR; SINNING, 1994, p. 13-16). Esse projeto abrangia o Ministério Público da comarca de Amsterdã e a região policial de Amsterdã-Amstelland. Graças a um esforço comum e a uma responsabilidade compartilhada, as ações penais simples deveriam ser processadas melhor e mais rapidamente, o que deveria ter por consequência uma diminuição da porcentagem de arquivamentos por razões técnicas ou por questão de oportunidade.

Foi criada uma nova função híbrida, meio oficial assistente, meio secretário do Ministério Público (*hulpofficier-parketsecretaris*, de forma abreviada: *hopper*) (WEIMAR; SINNING, 1994, p. 15). O secretário de polícia é, de certa forma, um oficial de ligação entre a Polícia e o Ministério Público, um oficial de polícia que passou por um curso de formação comparável ao do Ministério Público (ou seja, uma formação universitária). A troca de informações deveria fazer desaparecer o abismo que existia entre o Ministério Público e a Polícia. No início, o trabalho do secretário de polícia consistia em redigir o máximo possível de transações e de citações condicionais<sup>7</sup>. O secretário de polícia recebe poderes do Ministério Público

6 *Strafrecht met Beleid*. Beleidsplan Openbaar Ministerie 1990-1995. Disponível em: <<http://www.openbaarministerie.nl>>.

7 *Arrondissementsparket Amsterdam*, Hopper project, 2001. Disponível em: <<http://www.openbaarministerie.nl/ap-amsterdam-project/hopper.htm>>.



tendo em vista gerenciar de modo independente as ações das equipes dos bairros, com exceção das ações que devem ser dirigidas pelo promotor de Justiça.

O art. 126 da nova Lei de Organização do Judiciário criou a base legal da atuação do *hopper* ou secretário de polícia. Esse artigo foi inserido na Lei de 19 de abril de 1999, que altera a Lei de Organização Judiciária, o Código de Processo Penal, a Lei da Polícia de 1993 e outras leis (Stb. 1999, 194), e estipula que uma ou várias competências do promotor de Justiça podem ser transmitidas a outro funcionário que trabalhe no Ministério Público. Esse regime de delegação implica que a responsabilidade final dos atos do secretário de Polícia repousa sobre o promotor de Justiça titular (*hoofdofficier van Justitie*).

O acórdão do Supremo Tribunal (Hoge Raad) de 3 de junho de 2003 (n. 00872/02) definiu os secretários de polícia como funcionários da Polícia que passaram por uma formação específica e encontram-se alocados no Ministério Público pelo chefe da corporação policial. O secretário de polícia representa o promotor de Justiça na delegacia de polícia e está encarregado de supervisionar os autos de infração registrados. Por outro lado, o secretário de polícia dispõe de uma série de recursos para lidar com os casos como fazer uma citação, arquivar uma ação e propor uma transação. Essas modalidades só podem ser aplicadas a casos de natureza simples relativos a suspeitos maiores de idade que não estejam detidos preventivamente<sup>8</sup>. O acórdão confirma igualmente que um funcionário de polícia designado como secretário do *Parquet* deve ter passado pela formação exigida para esse posto e deve possuir um mandato escrito para exercer a competência de promover ações; ele pode igualmente ser considerado “um funcionário que trabalha no Ministério Público”, como estipula o art. 126.

Hoje em dia, a função do secretário de polícia (ou *politiesecretaris*) evoluiu e ele se encarrega de supervisionar a qualidade do fluxo das ações penais e de melhorar a qualidade destas. Ele atua como posto avançado para fazer conhecer e aplicar a política do Ministério Público no campo policial. Com base numa avaliação desse projeto, verificou-se que as ações penais das quais os secretários de polícia ou *hoppers* se encarregam têm um transcurso mais curto e uma porcentagem de arquivamento mais baixa (ELFFERS, 1999, p. 41). A garantia da intervenção penal também aumentou com a entrada em ação do secretário de polícia. Quando o secretário de polícia decide redigir uma citação ou propor uma transação, a pessoa interessada

---

8 Acórdão do Supremo Tribunal dos Países Baixos, de 3 de junho de 2003, LJN n. AF3366, zaaknummer 00872/02.



é informada disso antes de deixar a delegacia de polícia. O secretário de polícia pode, então, ser considerado o “vínculo que faltava” entre a Polícia e o Ministério Público, com poderes para lidar com as ações de maneira independente, sem intervenção direta do promotor de Justiça. Ao lado disso, o secretário de polícia é a pessoa à qual as corporações de polícia podem dirigir-se e que está em condições de dar um *feedback* à Polícia no que diz respeito a processos específicos. A necessidade de *feedback* era grande e a resposta a essa demanda só pode melhorar a relação entre a Polícia e o Ministério Público.

Apesar da avaliação geralmente positiva, algumas questões foram levantadas quanto ao papel do secretário de polícia. A sentença de 6 de setembro de 2002 da *Gerechtshof* de Amsterdã menciona um dos problemas gerados pela função do secretário de polícia<sup>9</sup>. Nessa sentença, o Ministério Público foi declarado como não habilitado a promover suas ações porque um secretário do *Parquet* (que, como vimos, é considerado colaborador do Ministério Público) havia informado a um suspeito, por telefone, do fato de que ele não seria processado por causa de um acidente de trânsito com resultado fatal (o processo seria arquivado por falta de prova). Apesar dessa comunicação, ainda assim, o processo foi enviado ao Ministério Público, tendo em vista a promoção da ação penal. Contudo, pelo fato de o secretário do *Parquet* – falando em nome do Ministério Público – ter feito aquela comunicação ao suspeito, o Ministério Público estava igualmente vinculado. Por essa razão, este foi declarado não habilitado a promover a ação penal e esta não poderia mais ser instaurada.

Essa sentença mostra que o secretário do *Parquet* é considerado um encarregado da política do Ministério Público, demonstrando igualmente que este está obrigado a seguir o secretário em suas decisões, sobretudo se elas tiverem sido comunicadas a terceiros. Os terceiros devem, com efeito, poder basear-se nas afirmações de um colaborador do Ministério Público, quer este se encontre em uma delegacia de polícia, quer se encontre em outro lugar. Um melhor e mais intenso acordo prévio entre o secretário do *Parquet* e o Ministério Público poderia evitar tais situações.

## Conclusão

Encontramos os mesmos problemas nesses dois países que têm, entretanto, uma história e um sistema repressivo muito diferentes: a falta de colaboração entre a Polícia e o Ministério Público leva a disfunções do

---

<sup>9</sup> *Hof Amsterdam*, 6 de setembro de 2002, rolnr. 23.794.02.

sistema. A falta de comunicação é fonte de mal-entendidos e de problemas, o que torna o funcionamento do sistema problemático no conjunto. Alguns desses problemas podem ser resolvidos tomando-se diferentes iniciativas, indo até a aproximação (às vezes física) das duas partes. O *feedback* (que é frequentemente requisitado pelos policiais) pode também ser mais facilmente dado partindo do Ministério Público: mais informações serão trocadas se os “representantes” do *Parquet* puderem ser contatados diretamente na delegacia de polícia em vez de a Polícia ter de transpor o limite que a separa do *Parquet*. Pode-se, assim, criar um fluxo bidirecional de informações, do qual as duas partes podem beneficiar-se.

Por outro lado, a redução da distância entre a Polícia e o Ministério Público só pode trazer consequências positivas para o público: mais harmonização da política de investigação com a política de ações penais levará certamente a maior clareza e transparência. Além disso, somente o Ministério Público pode proporcionar essa clareza: em muitos casos, a política encontra-se ainda situada em uma zona de sombras e só é compreensível aos promotores de Justiça. As tentativas de remediar essa falta de transparência foram tomadas nos Países Baixos: encontramos, por exemplo, vários planos políticos do Ministério Público na Internet. Na Inglaterra, é, sobretudo, a Polícia que deve cuidar da execução de uma política; particularmente após a reforma das polícias de 2001. O Ministério Público inglês é um executor das “missões de perseguição” da Polícia. Lá, então, é principalmente a Polícia que deve informar sua política.

## Referências

ASHWORTH, Andrew. Developments in the Public Prosecutor’s Office in England and Wales. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, n. 3, 2000.

BENYON, John; BOURN, Colin. *The Police: powers, procedures and proprieties*. Oxford: Pergamon Press, 1986.

BRANTS, Chrisje; FIELD, Stewart. Discretion and accountability in prosecution: a comparative perspective on keeping crime out of court. In: HARDING, Christopher; FENNELL, Phil; JÖRG, Nico; SWART, Bert. *Criminal justice in Europe. A comparative study*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

BROGDEN, Michael. *The police: autonomy and consent*. London: Academic Press, 1982.

BROWN, David. Pace ten years on: a review of the research. *Home Office Research Study*, n. 155. London: Home Office, 1997.

DAVIES, Malcolm; CROALL, Hazel; TYRER, Jane. *Criminal justice. An introduction to the criminal justice system in England and Wales*. London: Longman, 1995.

ELFFERS, Henk. *Evaluatie-onderzoek politiesecretaris*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1999.

- FIJNAUT, Cyrille; VAN DAELE, Dirk; PARMENTIER, Stephan. *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*. Leuven: Universitaire Pers Leuven, 2000.
- FREEMAN, John. England. In: COLE, George; FRANKOWSKI, Stanislaw; GERTZ, Marc (Orgs.). *Major criminal justice systems. A comparative survey*. Newbury Park: Sage Publications, 1987.
- GABRIEL, Philip. *Politiesepot*. Eindverhandeling ingediend binnen een opleiding aan de Gewestelijke en Intercommunale Politie school Brussel. Brussel: Academiejaar, 1998.
- GLIDEWELL, Ian. *The review of the Crown Prosecution Service: a report*. London: HMSO, 1998.
- HOME OFFICE. Police stops, decision making and practice. *Police Research Series*, Paper 130, [s/d]. Disponível em: <<http://www.homeoffice.gov.uk/prgpubs/prsl30.pdf>>.
- HOME OFFICE. *Making a difference*. Reducing red tape and bureaucracy in the criminal justice system, maio 2003. Disponível em: <[http://www.criminal-justice-system.gov.uk/library/pdf/Reducing\\_Red\\_Tape\\_Summ.pdf](http://www.criminal-justice-system.gov.uk/library/pdf/Reducing_Red_Tape_Summ.pdf)>.
- HOME OFFICE. *The National Policing Plan 2003-2006*, nov. 2002. Disponível em: <[http://www.policereform.gov.uk/docs/nat\\_police\\_plan02.pdf](http://www.policereform.gov.uk/docs/nat_police_plan02.pdf)>.
- HOUSE OF LORDS. *Explanatory notes: police reform bill*. Notas explicativas ao projeto de reforma da Polícia apresentado à Câmara dos Lordes em 24 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200102/ldbills/048/en/02048x-.htm>>.
- HSMO. *Criminal justice. The way ahead*, 2001. Disponível em: <<http://www.official-documents.co.uk/document/cm50/5074/5074.pdf>>.
- HSMO. *The Brixton Disorders*. Cmnd 8427, 10-12 abr. 1981.
- HULS, Frits; SCHREUDERS, Mike; TER HORST-VAN BREUKELEN, Marja; VAN TULDER, Frank. Criminaliteit en Rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen. *CBS en WODC*, Onderzoek en Beleid, n. 189, [s/d]. Disponível em: <[http://www.minjust.nl/b\\_organ/wodc/publicaties/rapporten/pubrapp/ob189i.htm](http://www.minjust.nl/b_organ/wodc/publicaties/rapporten/pubrapp/ob189i.htm)>.
- KELK, Constantijn. Criminal justice in the Netherlands. In: HARDING, Christopher; FENNEL, Phil; JORG, Nico; SWART, Bert. *Criminal justice in Europe. A comparative study*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- PIKE, Michael. *The principles of policing*. Houndmills: Macmillan, 1985.
- PONSAERS, Paul; CARTUYVELS, Yves; FRANCIS, Vincent et al. *Le traitement policier: une autonomie relative? Étude empirique sur le traitement policier autonome. "Série Problèmes actuels concernant la cohésion sociale"*. Gand: Academia Press, 2003.
- ROYAKKERS, Cornelia. *De controle over de politie in England en Wales*. Deventer: Gouda Quint, 1997.
- SANDERS, Andrew. England and Wales. In: VANDERBEKEN, Tom; KILCHING, Michael. *The role of the public prosecutor in the european criminal justice systems*. Bruxelles: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor wetenschappen en kunsten, 1999.
- SANDERS, Andrew; YOUNG, Richard. *Criminal justice*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Butterworths, 2000.
- SCHREUDERS, Mike; HULS, Frits; GARNIER, Willemijn et al. *Criminaliteit en rechtshandhaving*, 1999. Disponível em: <[http://www.minjust.nl/b\\_organ/wodc/publicaties/overige/pdf/180-02-h2.pdf](http://www.minjust.nl/b_organ/wodc/publicaties/overige/pdf/180-02-h2.pdf)>.
- SUYVER, Jan. *Politie in de rechtsorde*. Zwolle: Tjeenk Willink, 1994.
- TAK, Peter. The Netherlands. In: VANDERBEKEN, Tom; KILCHING, Michael. *The role of the public prosecutor in the european criminal justice systems*. Wetteren: Universa Press, 2000.

UNITED NATIONS. *UN survey of crime trends and the operation of the criminal justice system*, [s/d]. Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh\\_survey](http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh_survey)>.

VAN DAELE, Dirk. Het Politiesepot: een volwaardig afhandelingsmechanisme of een strafvorderlijke vloek? *Vigiles*, n. 1, 1997.

———. Partners in de strafrechtsbedeling: het “autonoom” optreden van politiediensten onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. *Vigiles*, n. 3, 1998.

VERREST, Pieter. Ter Vergelijking: een studie naar het Franse vooronderzoek in strafzaken. WODC, Onderzoek en Beleid, n. 194, [s/d]. Disponível em: <[http://www.minjust.nl/b\\_organ/wodc/publicities/rapporten/pubrapp/ob194.htm](http://www.minjust.nl/b_organ/wodc/publicities/rapporten/pubrapp/ob194.htm)>.

WEIMAR, André; SINNING, Paul. Kwaliteitswinst door samenwerking. *Het Tijdschrift voor de Politie*, n. 5, 1994.

# As implicações éticas do papel expandido do promotor de Justiça no Reino Unido<sup>1</sup>

**John Jackson<sup>2</sup>**

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

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

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

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

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

## Introdução

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

Encontram-se aí todas as características distintivas do caso Stephen Lawrence, que foi amplamente divulgado na Inglaterra e no País de Gales, e cujos assassinos ainda não foram condenados. Na verdade, aquela ação penal tem também as características distintivas de outra, menos célebre, conhecida como caso Chhokar, que ganhou atenção considerável do público na Escócia<sup>3</sup>. Há, contudo, uma diferença entre os dois: enquanto no caso Lawrence a atenção pública se voltava para a investigação policial, com a Polícia sendo acusada de racismo institucional pelo relatório Macpherson (THE STEPHEN LAWRENCE INQUIRY [SLI], 1999), na Escócia, o alvo das críticas foram o Ministério Público e o papel desempenhado pelos promotores de Justiça (SCOTTISH PARLIAMENT [SP], 2001b). No caso Lawrence, em vez de focar os verdadeiros assassinos, a investigação policial centrou-se desde o princípio no amigo do morto, Duwayne Brooks, que estava com a vítima na hora do homicídio, pois a Polícia presumiu que ele havia matado Stephen Lawrence num crime relacionado com drogas<sup>4</sup>. A responsabilidade pelo modo como as investigações foram conduzidas cabia fundamentalmente à Polícia. No caso Chhokar, o Ministério Público não foi acusado de racismo institucional, mas um inquérito quanto às suas decisões concluiu que o processo havia passado por cinco promotores de Justiça e três procuradores-gerais, com falhas de comunicação entre eles em vários estágios. Esse caso levou a uma investigação administrativa do Ministério Público escocês (cf. SP, 2003; CROWN OFFICE [CO], 2002).

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

---

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

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

Reino Unido, a investigação policial está sujeita ao controle dos promotores de Justiça, devendo seguir suas instruções dentro de uma estrutura hierárquica de autoridade, entre outras razões. Em comparação, os órgãos de promotoria, relativamente novos no resto do Reino Unido – o Ministério Público inglês (Crown Prosecution Service – CPS) na Inglaterra e no País de Gales e o Ministério Público irlandês (Public Prosecution Service for Northern Ireland<sup>5</sup>, antes chamado Department of Public Prosecutions) na Irlanda do Norte –, foram fundados sob o princípio de que a investigação e a ação penal são funções separadas e independentes<sup>6</sup>. Esse ficou conhecido como princípio de Philips, em homenagem ao diretor da Comissão Real que recomendou um novo órgão de persecução penal para a Inglaterra e o País de Gales (ROYAL COMMISSION ON CRIMINAL PROCEDURE [RCCP], 1981)<sup>7</sup>.

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

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

---

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

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

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



natureza em relação ao trabalho de profissionais. Em primeiro lugar, pode-se argumentar que um enfoque indevido da ética profissional pode obscurecer as realidades da prática e dar atenção injustificada à retórica em detrimento da realidade (MCCONVILLE, 1998, p. 562; 2000, p. 68). Um dos requisitos éticos mais duradouros dos promotores de Justiça seria o dever de adotar um papel “quase-judicial”, comportando-se como “agentes de Justiça” mais do que como advogados em busca de condenações<sup>8</sup>. Isso pode mascarar a realidade de que os promotores existem para argumentar pela condenação, podendo ainda passar a impressão enganosa de que podem anular leis “injustas” em benefício da Justiça. Outro princípio estipulado pelo Código dos Promotores de Justiça para a Inglaterra e o País de Gales – o de que o Ministério Público toma decisões em nome do “interesse público” – levanta questões sobre como o interesse público deve ser entendido e representado (CPS, 2004a, § 5.1). Contudo, o problema aqui seria uma atenção insuficiente a que a ética profissional deveria exigir, em vez de atenção excessiva à ética. Códigos de conduta podem mascarar as realidades da prática quando são redigidos em termos vagos e autolegitimantes. O que falta a esse debate é uma análise detalhada do que realmente significam termos como “quase-judicial” e “interesse público”, algo ainda mais importante agora que os promotores de Justiça estão desempenhando um papel mais significativo no processo penal. Quando a posição dos promotores era estruturalmente fraca para agir de modo quase-judicial, os elogios a esse papel quase-judicial eram palavras vazias, pois seu papel real era o de apresentar a ação penal dentro dos limites éticos estipulados por órgão profissionais como a Associação dos Advogados ou a Sociedade Jurídica. Agora que os promotores estão mais capacitados para tomar as decisões chamadas quase-judiciais, contudo, faz-se necessária uma atenção maior à questão de saber como esse papel deve ser desempenhado.

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

---

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

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

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

## **1. O papel expandido do promotor público**

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

desconfortável solução conciliatória: a Polícia retinha seus poderes de promover a ação penal enquanto o Ministério Público inglês “assumia o comando” das ações por ela instauradas, com poderes de desistir de uma ação penal<sup>9</sup>.

Muito se falou, nos primeiros anos, da falta de verbas para custear devidamente o novo Ministério Público<sup>10</sup>. Na verdade, contudo, as estruturas que foram projetadas, em especial na interface entre a Polícia e a ação penal, significavam que, independentemente dos recursos disponíveis, a posição estrutural do Ministério Público ainda seria fraca (SANDERS, 2002, p. 49). Podemos destacar diversas fraquezas específicas. Em primeiro lugar, permitir que a Polícia tomasse a decisão inicial de apresentar denúncia significava que a Polícia, e não o novo órgão, continuaria controlando o acesso ao processo penal. Cabia à Polícia, e não ao Ministério Público inglês, determinar se os casos entrariam no sistema judiciário penal formal ou se um aviso de advertência seria suficiente. Em segundo lugar, no que diz respeito às ações admitidas no sistema formal e passadas às mãos dos promotores de Justiça, estes continuavam completamente dependentes dos autos policiais para tomar suas decisões e não tinham qualquer poder legal para requisitar informações complementares. Existe um conjunto substancial de pesquisas ilustrando como as autoridades policiais tinham liberdade para montar uma ação do modo como bem entendessem, mantendo o monopólio sobre os autos que eram enviados ao Ministério Público tão logo uma denúncia fosse acolhida<sup>11</sup>. Essas distorções foram mitigadas quando o regime de transparência, introduzido na década de 1990, exigiu que a Polícia transmitisse aos promotores de Justiça não apenas as informações que sustentassem a acusação, mas também as provas que poderiam enfraquecê-la<sup>12</sup>. As pesquisas mostraram que, frequentemente, as peças policiais continham omissões e que muitos itens nelas contidos eram descritos de forma inadequada, impossibilitando um julgamento razoável acerca da importância deles<sup>13</sup>. Uma terceira fraqueza da posição do Ministério Público inglês era o fato de que os promotores de Justiça eram incapazes de fazer avaliações apropriadas sequer a respeito das informações passadas a eles. Dependentes da Polícia como fonte de informações, em muitas ações eles

---

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

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

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

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

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

se viam impossibilitados de sopesar as que recebiam porque os códigos estritos de conduta profissional proibiam que consultassem testemunhas para avaliar de algum modo sua credibilidade<sup>14</sup>.

Ao longo da década de 1990, esses arranjos acusatórios passaram por diversas revisões, mas elas pouco fizeram para resolver o problema da posição estruturalmente fraca do Ministério Público inglês (cf. HOME AFFAIRS COMMITTEE [HAC], 1990; ROYAL COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE [RCCJ], 1993; GLIDEWELL REVIEW [GR], 1998). Contudo, após a reorganização desse órgão pelo recém-chegado governo trabalhista em 1997, mudanças mais radicais foram requisitadas pelo Comitê Auld, instituído para promover mais eficiência nos tribunais criminais (CRIMINAL COURTS REVIEW [CCR], 2001). Este Comitê recomendou que os promotores de Justiça assumissem o controle dos processos desde o princípio, cabendo a eles apresentar todas as denúncias, exceto as relativas a pequenas ocorrências rotineiras. Essa recomendação foi incorporada à lei em 2003 por meio da Seção 29 da Lei da Justiça Penal (*Criminal Justice Act* 2003). O ponto-chave desse papel expandido é o poder de orientar oficiais de custódia sobre o modo de tratamento de pessoas detidas e sobre o que a Polícia deve fazer para facilitar a decisão quanto à denúncia<sup>15</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

Todos esses avanços do Ministério Público inglês aumentaram sua capacidade de tomar decisões bem informadas sobre promover ou não a ação penal. Há, ainda, outros sinais de que o papel do promotor de Justiça vem sendo ampliado de outras maneiras. Durante muito tempo, na Inglaterra e no País de Gales, o papel dos promotores na fixação da pena era muito limitado<sup>17</sup>, mas o Ministério Público inglês está gradualmente podendo recomendar certas ordens contra o acusado, sejam de indenização, de confisco ou, mais recentemente, de reabilitação de comportamento antissocial<sup>18</sup>. Outro avanço perceptível é o fato de promotores poderem agora, à luz da Seção 22 da Lei da Justiça Penal de 2003, impor avisos de advertência condicionais em relação às ações a eles submetidas pela Polícia, e eles estão empregando esses poderes, especialmente em ações de dano *ex delicto*, roubo e assalto, exigindo que os réus paguem indenização às vítimas ou tomem parte de programas de reabilitação de dependentes químicos como condição da advertência (cf. CPS, 2004b, p. 19; DPP, 2004). Outras condições podem incluir participação em projetos restaurativos e execução de um plano de ação acordado no curso desses processos, ambas exigindo a aprovação dos promotores de Justiça<sup>19</sup>.

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

---

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

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

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



promovem mais ações na Crown Court do que nunca, outro sinal indicativo dos crescentes poderes e *status* do Ministério Público inglês<sup>20</sup>.

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

---

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



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

Outro exemplo do maior envolvimento com o público é a nova política do Ministério Público inglês de extensão comunitária. Essa iniciativa inclui o diálogo com grupos comunitários e setores do voluntariado, entre outros órgãos, objetivando desenvolver, em prol do interesse público, políticas relativas à violência doméstica, a crimes com agravantes racistas e de base religiosa, homofóbica ou à violência sexual (CPS, 2005; 2002; 2003). Sugeriu-se que o nome Ministério Público inglês (literalmente: Serviço de Promotoria da Coroa) deveria ser mudado para Serviço de Promotoria “Pública”, nome dado ao novo serviço na Irlanda do Norte, país que está desenvolvendo iniciativas semelhantes em relação às vítimas, às testemunhas e à comunidade<sup>21</sup>. O objetivo da mudança de nome seria destacar que os promotores de Justiça são, em última instância, responsáveis perante o público, ou os “defensores das vítimas”, como o procurador-geral os chamou (GOLDSMITH, 2002, p. 9).

## 2. As implicações éticas

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

### 2.1 Pressões policiais

Enquanto havia uma divisão clara de funções entre a investigação policial e a promoção da ação com base nos autos policiais, os promotores de Justiça podiam afirmar que estavam desempenhando um papel acusatório independente da Polícia, porém, na realidade, não conseguiam avaliar a fundo os méritos de muitas ações penais, como demonstra a alta porcentagem de desistências de ações durante o julgamento<sup>22</sup>. Agora que a

<sup>21</sup> Conferir o seguinte *site*: <[www.ppsni.gov.uk](http://www.ppsni.gov.uk)>.

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, Block et al. (1993) e Baldwin (1997).

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

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

As pressões para que a Polícia e a promotoria se envolvam em parcerias mais efetivas não são novas nem se confinam à Inglaterra e ao País de Gales. Diversas jurisdições do *common law* vêm reconhecendo que os respectivos papéis da Polícia e da promotoria estão evoluindo em resposta à natureza cambiante do crime<sup>24</sup>. A crescente complexidade das questões penais, em especial das associadas às práticas investigativas e a detalhes técnicos, exige uma atuação cada vez mais ativa do promotor de Justiça no sentido de prover aconselhamento no estágio anterior à denúncia.

---

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

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

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

## **2.2 Pressões das vítimas e das testemunhas**

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

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

A nova proposta de permitir que os promotores de Justiça entrevistem testemunhas antes do julgamento também pode gerar dificuldades éticas específicas no momento de avaliar o critério probatório para determinar se há uma expectativa realista de condenação. Em primeiro lugar, existe o perigo de que os promotores de Justiça instruam as testemunhas, recurso supostamente utilizado por policiais ao colherem testemunhos (HOOPER, 1999, p. 131 e 137). Outra objeção, feita pela Associação dos Advogados Criminais, foi a de que a real lembrança de uma testemunha pode ser contaminada pela introdução, por meio dos questionamentos, dos relatos de outras testemunhas<sup>26</sup>. Para evitar essas dificuldades, o procurador-geral considerou que as entrevistas deveriam ser guiadas por um código de prática, que deveriam ser registradas por escrito, que a revelação de informações obtidas nas entrevistas deveria ser feita de acordo com a Lei de Processo e Investigações Penais e que os promotores de Justiça deveriam receber treinamento antes de poderem entrevistar testemunhas (AG, 2004b, p. 78-87).

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

---

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

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

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

Segundo o Código dos Promotores de Justiça, a promotoria deve promover a ação penal quando houver indícios suficientes para fundamentar uma expectativa realista de condenação; contudo, tem sido debatido se os promotores deveriam ou não promovê-la apenas quando acreditarem na culpa do acusado<sup>27</sup>. Antes, os promotores ingleses e galeses contavam apenas com provas documentais para seguir adiante e, em muitos casos, não havia bases suficientes para sustentar um julgamento firme de culpa ou inocência. Com seus poderes recém-aumentados, esses profissionais estão agora em melhores condições para assegurar um julgamento mais firme sobre a culpa ou a inocência do acusado, e a avaliação da expectativa realista de condenação pode ser transposta, na prática, para uma avaliação de culpa ou inocência. Embora muitos casos aparentem conter indícios suficientes com base nas provas documentais, quando esquadrihados por meio de entrevistas, revelam-se fracos e incapazes de satisfazer ao critério de expectativa de condenação. Em termos de eficiência, as mudanças ocorridas deveriam levar a uma taxa mais alta de condenação. Contudo, sempre haverá ações que, na opinião das vítimas, deveriam ser promovidas e que, no entanto, nunca chegam aos tribunais. Os promotores podem então se tornar vítimas de seu próprio sucesso, efetivando uma taxa alta de condenações, mas contribuindo para uma falta de confiança pública por causa de uma alta taxa de não promoção de ações penais para determinados crimes graves.

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

---

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

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

### 3. Pressões políticas

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

O impulso de tornar o Ministério Público mais responsabilizável gerou pressões políticas mais abertas sobre os promotores. As autoridades jurídicas, tentando entender o interesse público, incitaram os promotores a desenvolverem políticas em relação a reincidência juvenil, violência doméstica, crimes com agravantes raciais, crimes religiosos, comportamento antissocial e confisco de produtos do crime<sup>29</sup>. No esforço de combater a ameaça do terrorismo e obter maior número de informações secretas, os promotores de Justiça estão sendo incentivados a entrevistar os suspeitos oferecendo-lhes, em troca das informações, imunidade para não serem processados ou indiciamento por crimes menos graves e promessa de penas reduzidas (TIMES, 2005).

---

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

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



Desde que os ministros se restrinjam aos assuntos políticos e os promotores possam tomar as decisões nas ações, esse pode ser considerado um exercício legalmente aceitável do poder político. No entanto, a situação muda de figura quando os ministros se intrometem em ações específicas. Há uma convenção antiga de que os ministros não se devem envolver em ações individuais. Tal convenção, nos últimos anos, foi estendida para englobar também o procurador-geral, exceto quando seu consentimento é necessário para a promoção de determinadas ações penais<sup>30</sup>. Não obstante, falta clareza no centro do governo quanto ao ponto até onde as autoridades jurídicas podem aconselhar ou mesmo conduzir ações de forma constitucional. A Seção 3 da Lei da Ação Penal estipula que o diretor do Ministério Público irlandês deve desempenhar suas funções sob a superintendência do procurador-geral. “Superintendência” sem dúvida significa ter controle da política de ação penal, e sucessivos procuradores-gerais adotaram o pressuposto de que ela exige também que as ações maiores, mais difíceis e, do ponto de vista do interesse público, mais importantes lhes sejam comunicadas com antecedência de modo que, quando necessário, estejam em posição de exercer um poder de direção (GR, 1998, p. 194)<sup>31</sup>. Glidewell anota que, desde 1986, na Inglaterra e no País de Gales, até onde ele saiba, nenhum procurador-geral buscou exercer o poder de direção em nenhuma ação em particular (GR, 1998, p. 194). Entretanto, com base na pressuposição de que eles detêm tal poder, a influência que podem exercer sobre o diretor do Ministério Público irlandês pareceria considerável.

#### 4. Fundamentando a ética dos promotores de Justiça

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

---

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

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



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

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

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

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

Diferentemente de outros profissionais, os promotores de Justiça não têm um só cliente em nome de quem devam agir<sup>32</sup>. Antes, têm a responsabilidade específica de promover ação penal, em nome do público como um todo, contra aqueles que cometeram atos criminosos. Isso envolve claramente a aplicação da lei penal e, nesse sentido, eles atuam de forma semelhante aos juízes. Contudo, enquanto os juízes fazem isso de forma reativa, em resposta às ações instauradas, o promotor público “assegura” de forma proativa a aplicação da lei instaurando as ações (COUNCIL OF EUROPE [CE], 2001, p. 21). Reconhece-se também que os promotores têm discricção para decidir caso a caso se a ação penal será promovida ou não. O código expressa isso ao dizer que o interesse público deve sempre ser levado em consideração em cada ação para a qual haja indícios suficientes para sustentar uma expectativa realista de condenação. Além disso, como vimos, os promotores de Justiça podem agora decidir pela suspensão do

---

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

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

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

Indica-se a necessidade de que o código avance e determine as responsabilidades éticas específicas dos promotores de Justiça. De acordo com uma perspectiva, o interesse público que os promotores representam é sinônimo dos interesses do Estado, e o dano contra o qual os promotores devem oferecer proteção é, acima de tudo, o dano infligido aos interesses do Estado em relação à ordem e ao controle social. Essa concepção evoca em seu auxílio teorias do contrato social segundo as quais nós concordamos, como indivíduos, em ceder ao Estado a responsabilidade por nossa proteção social<sup>33</sup>. Uma concepção mais retaliativista vê o promotor como alguém que luta pela justiça, que vinga os males causados ao cidadão para garantir que a justiça seja feita<sup>34</sup>. Aqui, o papel do promotor de Justiça é mais o de um “defensor da vítima” do que o de um órgão da política do Estado. Contudo, nenhuma dessas imagens parece harmonizar-se com o que o papel do promotor moderno deve desempenhar. Assim como as noções de punição estão mudando para atribuir um papel à comunidade (cf. LACEY, 1988, Capítulo 8), também o papel do promotor de Justiça pode ser visto como o de um guardião dos interesses e valores da comunidade, mais do que

---

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

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

dos interesses do Estado. Um promotor “da comunidade” visaria menos ao justo isolamento do criminoso e mais à proteção dos interesses e valores da comunidade, levando os acusados de tê-los violado a responderem pelos danos que causaram e tentando curar as feridas infligidas aos membros da comunidade. Essa concepção permite que os promotores de Justiça sigam uma linha mais restaurativa da justiça penal e possibilita que a justiça restaurativa ganhe maior espaço na justiça penal prevalente<sup>35</sup>. Ao decidir se determinada conduta enseja uma ação penal, o promotor deveria focar o grau do dano causado aos interesses e valores da comunidade e o grau da ameaça que o réu oferece a esses interesses e valores. Isso sugere que o foco deva estar mais sobre o dano causado à comunidade e sobre o risco de o réu causar mais danos no futuro do que sobre julgamentos morais quanto ao réu merecer ou não ser processado e punido.

Essa concepção do promotor de Justiça como guardião da comunidade pareceria justificar a atual preocupação em tornar os promotores mais responsivos ao público. Foi-se a época em que os promotores eram identificados como representantes do Estado, acima dos interesses do público. Tal concepção também ajuda a explicar a natureza precisa da relação entre promotores de Justiça e vítimas. Os códigos quase sempre distanciaram o papel do promotor daquele de agir em nome das vítimas, mas agora reconhecem suas responsabilidades para com as vítimas. A atual diretriz do Ministério Público inglês quanto à forma de tratamento de vítimas e testemunhas indica que o modo como os promotores tratam as vítimas e as testemunhas é extremamente importante, pois é vital que estas confiem no sistema judiciário penal, em cujo cerne está o Ministério Público<sup>36</sup>. Embora isso indique a razão por que vítimas e testemunhas merecem ser bem tratadas, a verdadeira natureza da relação entre elas e o promotor público não chega a ser abordada. As vítimas e as testemunhas são claramente importantes porque o sucesso ou fracasso das ações penais depende de sua cooperação com o sistema. No entanto, pode-se argumentar, existe uma razão mais profunda e não instrumental para justificar por que os promotores de Justiça deveriam levar em consideração os interesses das vítimas e das testemunhas, qual seja, a de que eles se comprometeram a proteger seus interesses como membros da comunidade.

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

---

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

36 Conferir o seguinte *site*: <[http://www.cps.gov.uk/victims\\_witnesses/treatment.html](http://www.cps.gov.uk/victims_witnesses/treatment.html)>.

de Justiça não é simplesmente a de atender aos desejos das vítimas que apresentam alegações sobre alguma conduta criminosa. A vítima pode estar inventando uma história para comprometer alguém inocente. Para cumprir seu papel de fazer com que certas pessoas respondam por danos criminais, o promotor de Justiça deve antes formar um julgamento acerca da existência ou não de indícios suficientemente fortes contra elas. Isso não significa formar uma opinião permanente sobre a culpa ou inocência do réu. Não cabe aos promotores de Justiça fazer julgamentos precisos sobre a culpa, uma vez que isso os coloca, erroneamente, na posição de aplicadores da Justiça, a proclamarem que o réu merece ser punido. O padrão definido pelo Código dos Promotores de Justiça se pauta na existência de uma expectativa realista de condenação, querendo dizer que “um júri, grupo de magistrados ou juiz singular, ao conhecer da ação, estando devidamente orientado pela lei, terá mais chances de condenar do que de não condenar o réu pelo crime a ele imputado” (CPS, 2004a, § 5.3). Isso dá ênfase excessiva à probabilidade de uma ação penal bem-sucedida, mas essa ênfase indevida na probabilidade de uma condenação pode impedir que os promotores de Justiça promovam ações em que esteja difícil avaliar precisamente qual seria a resposta do júri, mas em que, contudo, vistos os indícios sob determinado aspecto, as acusações pareceriam passíveis de serem razoavelmente provadas. Quando um promotor de Justiça está satisfeito com a investigação e os indícios apontam para uma expectativa razoável de condenação, no sentido de que seria possível nutrir uma expectativa razoável de que um júri imparcial considerasse os indícios provados, então o fato de não se poder dizer com absoluta certeza que há mais chances de condenação do que em contrário não deveria impedir uma ação penal, especialmente quando houver um forte interesse comunitário de que seja levada adiante<sup>37</sup>.

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

---

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

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

## 5. Os deveres éticos do moderno promotor de Justiça

Parece haver quatro conjuntos de deveres éticos derivados da obrigação profissional dos promotores de Justiça de, em nome da comunidade, levar os criminosos a responderem pelos danos que infligiram aos interesses e valores da comunidade. Em primeiro lugar, devem ser capazes de proceder a uma avaliação independente dos indícios contra o réu. As diretrizes de Budapeste, recentemente aprovadas pelos promotores de Justiça europeus na 6ª Sessão da Conferência dos Procuradores-Gerais da Europa (CPGE), estipulam que os promotores têm o dever de observar todas as circunstâncias relevantes de uma ação, incluindo as que afetam o suspeito, seja favorável ou desfavoravelmente (CPGE, 2005, IIIF). Os réus, como membros da comunidade, podem justificadamente alegar que não deveriam ser levados a responder por crimes quando não existirem indícios suficientes de autoria e materialidade de um crime. O nome de um réu na comunidade pode sofrer prejuízos graves pelo simples fato de uma ação penal ser movida contra ele. As vítimas, de modo semelhante, têm direito de verem investigados os graves danos que alegam ter sofrido. Muito tem sido dito, como vimos, sobre distinção entre investigação e ação penal, porém, para proteger os interesses dos réus e das vítimas, os promotores de Justiça precisam ter certeza de que todas as investigações necessárias foram realizadas. Embora a Polícia não precise necessariamente estar subordinada ao Ministério Público ou ser por ele supervisionada, como na Escócia, parece que os promotores deveriam poder instruí-la em relação à condução das investigações ou às linhas de inquérito<sup>38</sup>. Isso lhes asseguraria algum controle sobre a investigação policial e, acima de tudo, a capacidade de tomar decisões independentes com base nos indícios.

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

---

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



e julgamento. Acompanhar uma investigação pode levar os promotores de Justiça a perderem o discernimento necessário para decidir quanto à promoção da ação penal. Os promotores de Justiça deveriam ser desencorajados a tomarem decisões com base em suas crenças pessoais sobre a culpa do suspeito. Como profissionais, devem agir de acordo com os padrões probatórios que são aceitos e que podem ser aplicados tão objetivamente quanto possível. Um critério subjetivo de crença na culpa enfraquece o esforço decisório com base nesses padrões aceitos (cf. WORBOYS, 1985). Para garantir a imparcialidade na avaliação dos indícios, podem-se, por exemplo, impor outros padrões objetivos a decisões relativas à apuração dos fatos. Um critério razoável de avaliação tem o mérito de focar padrões probatórios objetivos que sejam admissíveis em juízo<sup>39</sup>. No entanto, vimos que há o risco de os promotores de Justiça usarem suas próprias decisões quanto à credibilidade das testemunhas no lugar daquelas que poderiam ser tomadas mais apropriadamente por um órgão jurisdicional leigo. Para evitar que isso aconteça, o Código de Ação Penal publicado pelo Ministério Público escocês determina que a avaliação da credibilidade dos indícios cabe, em última instância, ao juiz.

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

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

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

---

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



provas e, quando se decidir por não promover a ação penal, o caso deveria ser enviado para apreciação do promotor sênior ou do promotor chefe, a menos que seja óbvio que a não promoção da ação se justifique (BUTLER, 1999). Na Escócia, as decisões de promover a ação em crimes graves são tomadas por um corpo seletivo de promotores nomeados para um mandato fixo e escolhidos entre os advogados habilitados para atuarem em instâncias superiores. Cabe a esse grupo, conhecido como *advocate deputes*, lidar exclusivamente com assuntos penais e atuarem como procuradores-gerais (SP, 2001b, Capítulo 3). Diferentemente do que acontece na Inglaterra e no País de Gales<sup>40</sup>, suas decisões de promover ou não a ação penal são finais. Se o procurador escocês discordar da decisão de um *advocate depute*, ele pode remeter o caso ao subprocurador-geral que, por sua vez, pode remetê-lo a um *advocate depute* de nível mais elevado, mas o caso será ao final remetido de volta ao *advocate* que tomou a decisão original, cabendo a este a decisão final.

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

---

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

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

Um terceiro conjunto de obrigações éticas diz respeito à maneira como os promotores de Justiça deveriam tratar as vítimas. Vimos que os promotores precisam levar os interesses das vítimas (mas não necessariamente suas opiniões) em consideração antes de decidir, porém, além disso, há diversas outras medidas que precisam ser tomadas: assegurar que suas necessidades sejam consideradas em cada estágio do processo e mantê-las informadas do progresso da ação; informá-las quando acusações forem descartadas; ajudá-las a fornecer o melhor testemunho (assim como outras testemunhas); e protegê-las de verem seus testemunhos injustamente postos em dúvida na fase de fixação da pena<sup>41</sup>. Como vimos, uma das áreas em que os promotores de Justiça enfrentam dificuldades é a explicação de suas decisões às vítimas. Argumenta-se, em favor do fornecimento de explicações pelos promotores, que isso faz parte do dever de imparcialidade processual devido a todos que sejam afetados pelas decisões de um órgão público<sup>42</sup>, contudo, argumentaríamos que, além da questão da imparcialidade processual, os promotores têm o dever ético específico de explicar suas decisões às vítimas e suas famílias porque, como membros da comunidade, elas são pessoas às quais os promotores deveriam estar comprometidos em ajudar. Isso deveria levá-los a serem tão francos quanto possível no momento de fornecerem as razões pelas quais decidiram desistir de ações penais ou promovê-las apresentando denúncia por crimes menos grave, sem esquecer as limitações impostas pelos direitos humanos<sup>43</sup>.

Discutimos as dificuldades que os promotores de Justiça podem

---

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

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

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

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

Por fim, um quarto conjunto de deveres éticos diz respeito à interação entre a promotoria e a defesa. Os promotores de Justiça têm obrigações jurídicas em relação à defesa, tais como apresentar a denúncia dentro de um prazo razoável, não se pautar em provas obtidas por meios que violem gravemente os direitos humanos de um réu e a questão da divulgação das provas (cf. AG, 2001). Além disso, contudo, eles se comprometeram eticamente a proteger os réus, como membros da comunidade, da falta de imparcialidade procedimental e substantiva. Ao que parece, os promotores de Justiça estariam obrigados a aplicar os padrões consignados nos códigos de prática e a garantir, antes de instaurar ações penais, que os critérios pertinentes fossem satisfeitos<sup>44</sup>. Complementarmente, quaisquer investigações em relação ao réu devem ser proporcionais ao dano supostamente causado aos interesses da comunidade (LITTLE, 1999, p. 723). Tanto quanto os deveres de imparcialidade processual, pode-se argumentar que os promotores de Justiça devem aos réus uma obrigação substantiva de imparcialidade para assegurar que suas decisões sejam proporcionais às consequências possíveis para os réus. Embora as acusações incluídas na denúncia devam refletir a gravidade da conduta imputada ao réu, há circunstâncias em que as consequências de uma ação penal podem ser desproporcionais, em face do que o réu já sofreu, ou em que as condições impostas à suspensão processual são desproporcionais ao ilícito cometido (cf. ASHWORTH; REDMAYNE, 2005, p. 185).

### **Conclusão: em direção a um código de ética?**

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

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

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

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

Com uma delimitação mais clara do papel do promotor de Justiça no processo penal, seria possível esboçar diversos princípios de conduta codificáveis que norteassem, lado a lado com os atuais códigos, a tomada de decisão acusatória<sup>45</sup>. Os códigos que hoje norteiam a tomada de decisão poderiam também ser aperfeiçoados com diretrizes mais claras sobre como o critério probatório deveria ser satisfeito, bem como com o esclarecimento de como o “interesse público” deveria ser percebido<sup>46</sup>.

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

---

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

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

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

## Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

———. *Prosecution Code*, 2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# As relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Estados Unidos<sup>1</sup>

**William F. McDonald**

*Professor do Departamento de Sociologia e Codiretor do Instituto de Direito e Processo Penal da Universidade de Georgetown.*

O artigo aborda as relações entre o Ministério Público e a Polícia nos Estados Unidos. Com base em dados de pesquisa empírica e bibliográfica sobre as referidas instituições, o autor recupera a evolução histórica da interação organizacional entre o Ministério Público e a Polícia, enfatizando-se aspectos regionais e experiências na implementação de políticas a fim de tornar mais efetivo o sistema de justiça criminal e menos conflituosa a interação entre os atores das organizações do sistema de justiça norte-americano. A fim de examinar as complexidades dos vínculos institucionais, a discussão perpassa os seguintes contextos: teórico, histórico, estrutural e comparado.

*Palavras-chave: Ministério Público – Polícia – Relações – Justiça criminal – Estados Unidos.*

## Introdução

O ato que dá início ao moderno processo penal, levando à atenção do Estado eventos supostamente criminosos e ocasionando prisões e ações penais, está nas mãos do público em geral e de três unidades do Poder Público: a Polícia, o Ministério Público e o Judiciário. Os principais sistemas jurídicos do mundo estruturam os poderes, os deveres, as relações e o treinamento dos profissionais dessas três unidades de maneiras marcadamente diferentes, refletindo diferenças no histórico jurídico e nas

---

<sup>1</sup> Este artigo baseia-se em parte numa pesquisa custeada pela Bolsa n. 78-NI-AX-0025 concedida ao Instituto de Direito e Processo Penal da Universidade de Georgetown pelo Instituto Nacional de Justiça do Ministério da Justiça dos Estados Unidos, de acordo com a Lei de Controle Geral do Crime e Segurança nas Ruas e suas alterações. Os pontos de vista e opiniões expressos neste artigo são exclusivamente do autor e não representam necessariamente a posição oficial ou as políticas do Ministério de Justiça dos Estados Unidos da América. Artigo traduzido por Adauto Villela. Revisão e adaptação: Bruno Amaral Machado.

formas de cumprir as metas estabelecidas no Estado de Direito (REICHEL, 2002). A organização social das relações entre tais unidades varia não apenas de um sistema jurídico para o outro, mas, igualmente, dentro dos próprios sistemas, até mesmo em uma mesma circunscrição territorial, pelo menos nos Estados Unidos.

Este artigo enfoca a relação entre duas dessas unidades do governo norte-americano: a Polícia e o Ministério Público<sup>2</sup>. A fim de examinar as complexidades do vínculo entre essas duas instituições, situaremos a discussão nos seguintes contextos: teórico, histórico, estrutural e comparado.

## 1. Estrutura organizacional e política

O sistema de governo dos Estados Unidos é o federativo, e a grande maioria dos crimes corresponde à violação de leis estaduais, não de leis federais. Assim, as relações que surgem entre a Polícia e o Ministério Público ao tratar a maior parte das questões criminais envolvem as autoridades policiais e as promotorias locais. O Bureau Federal de Investigações (FBI) atua somente em questões que envolvem crimes federais (roubo a bancos; crimes interestaduais como sequestro).

“Autoridades policiais locais” referem-se às delegacias de polícia (*police departments*) ou aos gabinetes dos xerifes (*sheriff's offices*). Os delegados (*police chiefs*) são nomeados pela autoridade política local, p. ex., pelo prefeito. Os xerifes (*sheriffs*, que acumulam funções judiciárias e administrativas) são eleitos após campanhas político-partidárias. Geograficamente, as circunscrições das delegacias de polícia são cidades, distritos e vilarejos. As circunscrições dos gabinetes dos xerifes são os condados. Havia, em 2007, cerca de 12.500 delegacias de polícia e 3.000 gabinetes de xerifes nos Estados Unidos (BJS, 2011). Em 2005, o número de promotorias girava em torno de 2.300, muitas delas situadas em pequenas circunscrições territoriais (PERRY, 2006).

Praticamente todos os promotores chefes (não federais) são eleitos após campanhas político-partidárias. A jurisdição geográfica de quase todas as promotorias dos estados é o condado. Algumas cidades grandes contam com promotorias especiais cuja competência se limita a crimes

---

<sup>2</sup> O cargo de promotor de Justiça recebe várias denominações nos Estados Unidos: *district attorney* ou D.A. (correspondendo a promotor ou procurador distrital) e *state's attorney* (procurador do estado); *attorney general* (procurador-geral); *county attorney* (procurador do condado). Em termos gerais, ele é mais frequentemente chamado de *district attorney*.

de menor poder ofensivo. Em algumas circunscrições mais antigas, como Massachusetts, a Polícia atua como “polícia-promotora” na audiência preliminar (que equivale ao interrogatório judicial do réu). Em umas poucas circunscrições a leste do rio Mississippi, a lei permite a ação penal privada, por meio da qual um cidadão pode contratar um advogado para promover a ação em seu nome (MCDONALD, 1976; NICHOLS, 2001). Contudo, esse remanescente histórico raramente é empregado.

## 2. Teoria organizacional

Para entender a relação entre a Polícia e o Ministério Público nos Estados Unidos e em outros países, vale a pena tomar alguns conceitos emprestados à literatura sobre organizações formais e, também, situar a discussão no contexto histórico. Em vez de falarmos do “papel” da Polícia ou do Ministério Público, vamos nos valer do conceito de “domínio” de uma organização (MCDONALD, 1979). O sistema penal pode ser caracterizado como uma “indústria” que possui uma tecnologia “com vínculos antigos”. Ele é composto por uma série de organizações interdependentes cujos esforços conjuntos levam a resultados diversos.

Cada organização de uma indústria deve estabelecer para si algum tipo de nicho, traçando limites em torno das atividades que lhes cabem. Os órgãos de saúde pública, por exemplo, reivindicam para si o direito de determinar as doenças que cobrem, as populações que atendem e os serviços que prestam. O domínio de uma organização não é algo fixo e definitivo, pois se encontra num processo contínuo de negociação e pode expandir-se ou contrair-se por diversas razões. Nos Estados Unidos, os domínios da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário têm evoluído ao longo do tempo.

No que diz respeito à “indústria” da Justiça Penal, os domínios da Polícia e do Ministério Público costumam ser descritos didaticamente em termos que passam uma noção geral de suas respectivas atividades. Na verdade, pelo menos nos Estados Unidos, as atividades que compõem esses domínios variam muito de uma jurisdição para outra, até mesmo dentro de um único estado. Algumas dessas diferenças decorrem das variações no tamanho das circunscrições, enquanto outras resultam das diferentes filosofias dos dirigentes das respectivas unidades, em especial do promotor chefe ou do delegado de polícia.

Historicamente, o domínio do Ministério Público, que a princípio se limitava a uma fração restrita do processo (STEINBERG, 1989), foi

incrementado, tornando-se uma força organizacional importantíssima com alcance bem maior. Em circunscrições maiores, durante o processo de expansão de sua influência sobre outras partes do processo penal (as decisões no que diz respeito à prisão, ao oferecimento da denúncia, à extinção da ação ou à negociação de confissão de culpa), o Ministério Público entrou muitas vezes em desacordo com os órgãos policiais locais.

### **3. Investigações, policiais e promotores**

O promotor de Justiça norte-americano não se envolve nas investigações de forma direta e participativa como os juízes de instrução dos sistemas jurídicos da Europa continental (DIAS et al., 1996; MAZZILLI, 2001). Em vez disso, ele normalmente conta com a Polícia local para conduzir a investigação, entrevistar testemunhas e reunir provas do crime. Nessas situações, os agentes de polícia e o promotor de Justiça podem dialogar sobre as limitações jurídicas das táticas empregáveis e também sobre as metas e estratégias da investigação.

Normalmente, existe uma divisão tácita do trabalho segundo a qual a Polícia é vista como especialista em investigações e o promotor é visto como especialista em direito e detentor do conhecimento prático sobre o que é preciso fazer na jurisdição local para garantir condenações para determinados tipos de ação penal. Contudo, por razões diversas, essa pressuposição está sempre aberta a questionamentos, o que provoca conflitos entre a Polícia e o Ministério Público.

Os promotores assistentes com quem a polícia trabalha são às vezes mais jovens e menos experientes que os detetives envolvidos nos inquéritos. Isso acontece em parte porque os promotores assistentes, ao contrário dos policiais, não costumam seguir carreira. Eles muitas vezes deixam o cargo de promotor e passam a advogar como autônomos. Dessa forma, o policial pode saber mais sobre as leis e as práticas locais do que o promotor de Justiça.

Com efeito, não é o conhecimento da “letra da lei” o item fundamental para decidir como um caso deve ser tratado, mas sim o conhecimento daquilo que Sudnow (1965) descreve como “crimes normais”, isto é, “o modo como os delitos de certas classes sociais são normalmente cometidos, as características sociais de quem em geral os cometem, as características dos locais em que ocorrem, os tipos de vítimas envolvidas” e os tipos de decisões judiciais que em geral são proferidas para essas ações no foro local.

Aprende-se sobre os “crimes normais” somente pela participação ativa em grupos de trabalho de uma jurisdição específica e pela observação de como



as instâncias decisórias avaliam as ações e exercem a discricção necessária (descrita em alguns sistemas jurídicos da Europa continental como “decisão profissional”) para chegar a uma sentença aceitável. Nas circunscrições norte-americanas, essas decisões são guiadas em certa medida pelos policiais. Contudo, ainda há espaço para discordância. Pequenos detalhes sobre uma ocorrência são capazes de mudar o cálculo moral envolvido em decidir se ela deve receber o tratamento “normal” ou não.

Por exemplo, um promotor de Norfolk, Virgínia, descreveu-me um caso que teria recebido o tratamento “normal” (breve) de uma “briga de bar de sábado à noite”, não fosse pelo fato de o réu ter perseguido o amigo que o havia insultado por alguns quarteirões e, depois de alcançá-lo, encará-lo fixamente, nele descarregando seu revólver. O fato de ter encarado a vítima fixamente e de ter descarregado o revólver nela indicava ao promotor uma torpeza moral extremamente mais grave do que a de assassinatos “normais” de sábado à noite.

Há três outras formas pelas quais os promotores norte-americanos podem envolver-se mais diretamente nas investigações. Quando a promotoria se localiza em um dos 12 estados que admitem júris de acusação (os *grand juries* que, em julgamentos preliminares, determinam se uma ação penal vai ou não ser iniciada), o promotor pode conduzir investigações com o júri de acusação. As testemunhas podem ser obrigadas a depor sob risco de serem punidas na forma da lei. Além disso, promotorias maiores normalmente contam com suas próprias equipes de investigadores – muitas vezes policiais que também trabalham na delegacia de polícia local. Tais investigadores suplementam as investigações já realizadas nos inquéritos apresentados pela Polícia local. Por fim, promotores federais e locais estão se envolvendo cada vez mais em forças-tarefas compostas por agentes de polícia locais e federais para lidar com problemas criminais específicos, tais como as 42 forças-tarefas federais criadas para lutar contra o tráfico de humanos (WESTCHESTER, 2011).

#### **4. A otimização do sistema penal norte-americano**

Nos Estados Unidos, a Polícia e os órgãos de promoção da ação penal se desenvolveram durante o século XIX. De 1920 em diante, uma série de comitês conduziu estudos detalhados sobre o funcionamento de seus respectivos sistemas penais no plano local, estadual e nacional. Nesses estudos, os comitês examinaram os domínios dos órgãos de justiça penal e também analisaram dados estatísticos relativos ao fluxo de ações penais

nos sistemas, desde a detenção até a decisão final. Demonstraram-se, pela primeira vez, a existência de padrões de “redução dos casos” e a falta de limites nítidos entre os domínios da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário. Algumas das revelações causaram grandes surpresas.

A realidade do que acontecia com as ações penais pouco se parecia com a imagem tradicional da forma como se supunha que as ações eram resolvidas, isto é, por meio do julgamento pelo júri. Na verdade, a maioria esmagadora das ações nunca chegava a ser julgada. Além disso, a grande maioria das condenações não resultava de julgamentos, sendo antes o resultado das negociações pela transação penal (*plea bargaining*). Também ficou claro que boa parte das ocorrências era resolvida por decisões tomadas pela Polícia, pelos promotores ou pelos juízes em diversos estágios iniciais do processo, como na audiência preliminar. Muitos desses casos eram encerrados e eliminados completamente do sistema. Muitos eram encerrados pela Polícia ou pelos promotores que, agindo segundo sua própria e exclusiva discricção, não deixavam qualquer registro da razão pela qual a decisão foi tomada, decisão que nem chegava a ser reexaminada judicialmente (POUND; FRANKFURTER, 1922; U.S. NATIONAL COMMISSION ON LAW OBSERVANCE AND ENFORCEMENT [NCLOE], 1931b).

Os comitês não tinham certeza absoluta das conclusões que poderiam extrair dos resultados de suas pesquisas. Não havia parâmetros com os quais compará-los. Nesse ínterim, os comitês criticavam os órgãos da Polícia e da Justiça por ilegalidade, ineficiência, corrupção e falta de sistematicidade na resolução dos casos. As promotorias foram acusadas de falta de controle de suas ações e os promotores chefes foram incitados a se verem como gestores (CEOs) de grandes empresas, mais do que como advogados de acusação. Os comitês recomendaram a modernização para o funcionamento eficiente dos sistemas penais, sugerindo também que as decisões a respeito da resolução final das ações ou da redução das acusações incluídas na denúncia ou dos acordos sobre confissões judiciais fossem todas registradas e tomadas em juízo sob supervisão judicial.

Os arranjos organizacionais que obstruíam a resolução célere dos casos, tal como entregar os estágios iniciais de uma ação a uma promotoria municipal e depois encaminhá-la à promotoria do condado para resolução final, foram condenados como ineficientes. O estudo conduzido na cidade de Cleveland observou que faltava à promotoria municipal motivação e conhecimento suficientes para levar as ações a uma resolução final com o menor número possível de estágios. Buscando transformar o sistema em algo parecido com o que Herbert Packer descreve como “modelo de controle

do crime” do processo penal, isto é, uma “linha de produção” que processasse as ações com o mínimo de tempo e de atenção das autoridades, o Comitê de Cleveland recomendou que o promotor de Justiça do condado assumisse a responsabilidade das ações penais desde o momento em que os inquéritos fossem apresentados pela Polícia (POUND; FRANKFURTER, 1922, p. 208).

A transformação do ato que dá início ao processo penal, passando da operação informal e imprecisa que era no século XIX para uma operação moderna, computadorizada, gerenciada de maneira racional e burocraticamente eficiente, foi uma transformação demorada, mas aconteceu nas circunscrições maiores. Os promotores chefes passaram a se ver como CEOs, gerenciando os recursos limitados de suas circunscrições e tentando implementar as políticas de controle do crime que julgavam mais eficientes. Com o advento dos fundos de pesquisa em fins dos anos 1960 e com o senso de propósito mais progressista entre promotores chefes, foram empreendidas diversas iniciativas com o objetivo de aprimorar a administração da justiça. Dois dos pontos mais importantes das novas iniciativas geraram tensões entre a Polícia e o Ministério Público. Eles envolviam a renegociação de aspectos de seus respectivos domínios que passaram a ser vistos como obsoletos, quais sejam, a triagem dos casos antes de ser promovida a ação penal e a transação penal.

Desde a época dos comitês dos anos 1920, os penalistas vinham-se preocupando com as fronteiras entre os domínios da Polícia e do Ministério Público. Em 1931, o Comitê Nacional pela Observância e Aplicação da Lei (Comitê Wickersham) considerou que “nenhum resultado positivo pode advir da sobreposição entre as funções do promotor de Justiça e as da Polícia, por um lado, e entre aquelas e a dos magistrados, por outro” (NCLOE, 1931a, p. 18). O jurista Paul Tappan (1960, p. 342) afirmou: “Em grande parte, a dificuldade envolvida na persecução de crimes encontra-se na falta de uma definição coerente do papel do promotor de Justiça”. A Ordem dos Advogados dos Estados Unidos apresentou a seguinte descrição das funções do Ministério Público: “O cargo de promotor de Justiça é uma atividade do Poder Executivo que tem o dever de garantir que as leis sejam fielmente executadas e aplicadas [...] [O promotor] é tanto um administrador da Justiça quanto um advogado; [seu] dever [...] é buscar a justiça, não meramente condenar” (AMERICAN BAR ASSOCIATION [ABA], 1970, p. 43).

Antes que os promotores de Justiça começassem a se ver como administradores do sistema penal, a Polícia detinha, em algumas circunscrições, o controle quase completo sobre a decisão de iniciar uma ação. Em circunscrições com passado colonial, como New Bedford e

Massachusetts, a Polícia continua atuando como “polícia-promotoria” nos procedimentos judiciais preliminares. Já em 1922, essa divisão de trabalho entre a Polícia, o Ministério Público e o Judiciário era criticada como ineficiente e alheia aos interesses da Justiça. O Comitê Penal de Cleveland recomendou que se promulgassem leis “para colocar todas as ações estaduais, tanto contravenções quanto crimes, a cargo exclusivo do promotor de Justiça, desde o início, incluindo a apresentação das ações ao tribunal municipal ou de instrução” (POUND; FRANKFURTER, 1922, p. 209).

Uma década depois, o Comitê Wickersham observou que

muito do crescimento do poder de resolução do Ministério Público deve-se ao modo descuidado que a Polícia ou outros órgãos de investigação empregam ao iniciar os inquéritos e à tendência de prender primeiro e só posteriormente determinar a existência de uma ação em potencial. Infelizmente, isso ainda prevalece em número excessivo de localidades. A seleção que se faz necessária em algum momento – e que num sistema eficiente deveria-se dar logo de início – tinha que ser feita pelo promotor de Justiça” (NCLOE, 1931b, p. 20).

Em 1967, o Comitê Presidencial sobre a Aplicação da Lei e Administração da Justiça chegou à mesma conclusão que a Ordem dos Advogados havia recentemente alcançado em seu projeto de determinação de parâmetros: a decisão de promover a ação penal pertence ao domínio do Ministério Público. Eis o que registrava o relatório do Comitê:

Em algumas localidades, em especial quando se trata de crimes de menor poder ofensivo, a decisão de denunciar é tomada pela Polícia ou por um magistrado, não pelo promotor de Justiça. A melhor prática seria que o Ministério Público tomasse essa decisão, pois ela envolve fatores como as alternativas de fixação da pena disponíveis conforme as diversas possibilidades de acusação, a substancialidade do caso para a ação penal e as limitações dos recursos processuais – fatores que a Polícia muitas vezes não pode levar em consideração e com os quais o magistrado não pode lidar plenamente enquanto desempenha seu papel judicial (PRESIDENT’S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE [PCLEAJ], 1967, p. 5).

## **5. Denúncia, transação penal e a relação entre a Polícia e o Ministério Público**

Já no início dos anos 1970, surgiam sinais de que os promotores chefes estavam finalmente entrando no século XX. Em 1972, com financiamento federal, o Centro Nacional para o Gerenciamento de Ações Penais foi criado por iniciativa de três organizações: a Associação Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Instituto de Gerenciamento Judicial. Em seu primeiro relatório anual, o Centro citou um

dos administradores da agência federal de financiamentos com o seguinte comentário sobre a necessidade do Centro: “Hoje, o maior problema com o gerenciamento das ações penais é provavelmente a falta dele” (JACOBY et al., 1972, p. 1).

Nos primeiros anos de funcionamento, o Centro conduziu pesquisa abrangendo promotorias de Justiça de todo o país, bem como estudos mais detalhados de sete unidades do Ministério Público. Essa pesquisa revelou grandes diferenças entre as situações enfrentadas pelos 3.415 promotores chefes espalhados pelo país. O objetivo era identificar os principais fatores que afetavam a função acusatória. Um fator-chave era o processo de “entrada e triagem” praticado nas circunscrições. Se inquéritos policiais completos e precisos estivessem imediatamente disponíveis para exame dos promotores antes do oferecimento da denúncia, seria possível atingir um nível extremamente elevado de eficiência.

Com uma triagem eficiente, estimava-se que 20% das ocorrências não chegariam até os tribunais, mas a possibilidade de triagem eficiente variava. Em estados como Michigan, não se podia prender sem um mandado expedido pelo promotor de Justiça, algo que lhe ensejava uma excelente oportunidade de triagem das ações penais. Em outras circunscrições, contudo, o promotor só tinha acesso ao inquérito policial em até uma semana após a detenção.

Outros fatores que afetam o trabalho do Ministério Público são: a) o número de órgãos policiais com o qual o promotor tem de lidar; b) a qualidade do trabalho policial; e c) a medida que se empregam procedimentos capazes de reunir no inquérito as informações básicas necessárias aos promotores de Justiça. Em algumas circunscrições, como Denver, Colorado, o promotor trabalha com apenas um órgão policial; em outras, porém, como as do condado de Prince George, Marilândia, trabalham com 25 órgãos e, no Condado de Oakland, Michigan, com 45 órgãos.

O promotor chefe não possui controle direto e oficial sobre os órgãos policiais de sua jurisdição. Se não houver parâmetros uniformes para a condução de investigações ou para a redação de inquéritos, o promotor de Justiça não pode simplesmente impô-los. Alguns promotores chefes têm solicitado à Polícia local que use diversos tipos de formulário preparatórios e listas de verificação ao apurar infrações.

Mesmo que uma promotoria tenha tradicionalmente praticado algum tipo de exame preliminar dos inquéritos trazidos pela Polícia, o Ministério Público pode ainda conseguir maior eficiência para o sistema judiciário ao elevar o parâmetro de admissão de casos para oferecimento de denúncia.

Isso pode ser facilmente alcançado com a exigência de que a força probatória seja maior que no passado. É possível que a promotoria viesse admitindo casos que atendessem ao nível probatório mínimo de materialidade do crime e indícios suficientes de sua autoria. Os indícios tinham apenas de ser suficientes para mostrar que havia fundamentos para a detenção de um indiciado.

Nessas condições, muitos casos “fracos” entram no sistema e têm um resultado aquém da condenação pela acusação principal. Muitos desses tipos de casos são extintos em algum momento do transcurso. Eles consomem recursos dos juízes, da acusação, da Polícia, do sistema carcerário, do réu e da defensoria, mas ocasionam menos penalidades ou mesmo nenhuma punição oficial sequer.

Alguns desses casos fracos que são extintos não chegam necessariamente a desapontar os policiais responsáveis pelo inquérito. Na realidade, os policiais podem saber, já no momento da prisão, que o caso provavelmente será arquivado. Mesmo assim, realizam a prisão, seja para pacificar uma situação perigosa nas ruas, seja, às vezes, para se vingar de alguém que já lhes deu trabalho. A lógica policial por trás desse tipo de atitude é a de que o réu “pode escapar da pena, mas não de uma volta no camburão”. Assim, fazer prisões que não se destinam à condenação fornece à Polícia uma ferramenta poderosa para administrar situações de rua, para manter a ordem e também sua própria autoridade. Contudo, o preço dessa ferramenta é, entre outros, o desperdício de recursos jurídicos.

Além dos casos que são fracos porque nunca objetivaram uma condenação, existem aqueles que são fracos porque o policial deixou de reunir alguma prova importante, ou o nome de uma testemunha, ou algo que um policial bem treinado e de atitude profissional não deixaria escapar. Esses casos poderiam ser mais fortes com um pouco mais de esforço por parte da Polícia. Eles representam momentos de aprendizado e de conflitos potenciais entre o Ministério Público e a Polícia, pois o promotor de Justiça se vê diante da escolha de: a) tentar diplomaticamente ensinar e motivar o policial a se empenhar mais; b) não dizer nada e desistir do caso ou arquivá-lo; ou c) deixar que atravanque o sistema até que seja extinto ou que se negocie uma acusação menos grave.

Quando promotores chefes de mentalidade progressista passaram a agir como CEOs de seus sistemas de Justiça, a torná-los mais eficientes e/ou a regulamentar a prática extensamente difundida da transação penal, eles impuseram políticas de triagem e/ou de transação penal que muitas

vezes perturbaram práticas policiais tradicionais e foram repelidas pela indignada Polícia.

Na década de 1970, foram iniciados programas rigorosos de triagem em diversas circunscrições. Em Chicago, a Unidade de Exame Criminal do Ministério Público desistiu da denúncia de 21% dos 1.984 inquéritos criminais apresentados pela Polícia. Em Filadélfia, um projeto experimental de exame prévio considerou que 41% das 20.000 prisões efetuadas poderiam ser rapidamente eliminadas do sistema. Em Nova Orleans, uma nova política de triagem resultou numa redução de 20% do número total de casos admitidos para denúncia ao longo dos dois primeiros anos de sua implantação (MCDONALD, 1985, p. 5).

A delegacia de polícia de Chicago reivindicou a manutenção do direito de anular a decisão do Ministério Público. A Polícia de Filadélfia resistiu aos esforços dos promotores de Justiça de transformar a unidade de exame prévio em unidade permanente. Quando a verba de custeio acabou, o programa foi desativado. Por fim, contudo, o Ministério Público acabou obtendo uma sentença do Supremo Tribunal da Pensilvânia dando aos promotores de Justiça o direito de exigir que quaisquer ações penais fossem iniciadas somente com sua aprovação. Em Nova Orleans, o delegado de polícia foi à imprensa reclamar que devia haver algo errado com a alta taxa de rejeição (46%), pois a Polícia se recusava a acreditar que ela própria “estivesse errada” em quase metade das prisões efetuadas (MCDONALD, 1985, p. 6).

A prática da transação penal era um instituto bem estabelecido no sistema judiciário do Alasca, até que o procurador-geral Avrum Gross foi nomeado em dezembro de 1974. Pouco tempo depois de sua posse, ele anunciou uma mudança radical. Todos os promotores assistentes do estado teriam de lidar com suas ações sem recorrer a negociações relativas à transação penal<sup>3</sup>. A nova política proibia os promotores de fazerem acordos pelos quais confissões de culpa fossem obtidas em troca da recomendação de uma pena específica. Embora essa diretriz não apontasse nada de errado na redução das acusações incluídas na denúncia, tais reduções não poderiam ser feitas em troca de confissões de culpa (RUBINSTEIN; WHITE, 1980).

A política de proibição da transação penal pretendia colocar o sistema “em ordem”. O procurador-geral Gross afirmou que as resoluções negociadas estavam servindo para fugir ao trabalho duro de preparar uma ação para o

---

<sup>3</sup> No Alasca, diferentemente dos outros 49 estados, o procurador-geral do estado é o promotor chefe de todo o estado.



juízo e para esconder falhas das investigações policiais. Ele reclamava de um fenômeno comumente encontrado em muitas circunscrições dos Estados Unidos.

A negociação de confissões é uma maneira de conseguir algo em troca de nada (ou, no mínimo, de muito pouco). Os indícios em que se baseia uma ação penal podem ser inerentemente fracos ou fracos por causa de investigações policiais inadequadas, incompetentes ou ilegais. Contudo, por meio da transação penal, o promotor de Justiça pode ainda conseguir uma condenação, talvez para uma acusação menos grave ou com uma pena mais branda. Em circunscrições onde o promotor não restringe a transação penal nem impõe parâmetros elevados para a denúncia, a Polícia age como se pudesse apresentar ao promotor um caso fraco e ele devesse ser capaz de produzir algum resultado.

As negociações de confissão resultam em condenações, mesmo quando os indícios são fracos, porque colocam o réu diante do dilema de escolher entre aceitar uma condenação ou correr o risco de ser condenado em juízo e obter uma sentença mais grave (isto é, ou uma pena mais longa, ou uma acusação mais grave, ou ambas). O diferencial entre a gravidade da pena que o réu receberá por meio da negociação de confissão e aquela que receberia após fazer o estado gastar tempo e dinheiro levando-o a julgamento é o que faz o processo de transação penal funcionar.

No que diz respeito às relações entre o Ministério Público e a Polícia, a política acusatória e a política de transação penal do promotor de Justiça são modos indiretos, ainda que poderosos, de comunicar qual nível de profissionalismo o promotor espera da Polícia. No Alasca, o procurador-geral Gross estava passando a mensagem de que esperava parâmetros elevados tanto para a Polícia quanto para os promotores assistentes de sua jurisdição. De forma um tanto previsível, como aconteceu em outras circunscrições em que o Ministério Público elevou os parâmetros de denúncia e de transação penal, a Polícia repeliu a mudança. Cerca de um ano depois da implementação da política que proibia a transação penal, o delegado da cidade de Anchorage, Alasca, criticou publicamente a medida declarando: “os promotores de Justiça estão arquivando mais casos do que promovendo ações penais” (RUBINSTEIN; WHITE, 1980, p. 30). Mesmo assim, passado menos de um ano dessa declaração, os policiais respondiam aos pesquisadores que a política de proibição da transação penal fizera deles investigadores melhores<sup>4</sup>.

---

4 Comunicação pessoal com Teresa White, pesquisadora do Conselho Judicial do Alasca.

Esperava-se que a política de proibição à transação penal elevasse a taxa de rejeição na triagem inicial das ocorrências. Segundo os promotores assistentes, o sistema antigo era muito pouco exigente em relação à qualidade dos indícios necessários para o oferecimento da denúncia. Como afirmou um promotor assistente, “antes da nova política, éramos culpados por aceitar praticamente tudo que os policiais nos apresentassem” (RUBINSTEIN; WHITE, 1980, p. 29). Outro assistente admitiu que, “antes, a Polícia vinha até nós com um crime muito sério, e aceitávamos só por causa da natureza do crime. Talvez o cara confessasse, e estava resolvido. Nós denunciávamos o sujeito e negociávamos a pena” (RUBINSTEIN; WHITE, 1980, p. 26).

Uma avaliação do impacto da política de proibição da transação penal chegou a resultados notáveis e nada intuitivos. Todos esperavam, incluindo a Polícia, os juízes e os processualistas, que a política causaria efeitos profundos no sistema judiciário do Alasca, aumentando a taxa de rejeição na triagem inicial; induzindo os réus a se recusarem a confessar; causando acúmulos e atrasos e produzindo penas mais duras em ações envolvendo crimes graves (homicídio, estupro, roubo e crimes qualificados). Nada disso aconteceu. Houve apenas um ligeiro aumento nas taxas de rejeição durante a triagem inicial. A condenação e a fixação da pena dos acusados por crimes graves não sofreu nenhuma alteração. O processo não ficou mais lento, pelo contrário, ficou mais rápido. As taxas de condenação não sofreram alteração significativa. Contudo, o número de sentenças para crimes relacionados com drogas, falsificações, cheques sem fundos, fraudes e crimes leves contra o patrimônio de fato aumentou.

Uma das principais questões por trás da divisão de tarefas entre os domínios da Polícia, do Ministério Público e de outros órgãos da Justiça é a questão da responsabilidade política (e da democracia). Toda e qualquer decisão ligada à justiça penal – da prisão à denúncia, da negociação de uma confissão até a condenação e a fixação da pena – está sujeita a críticas de cunho político. Os órgãos que tomam essas decisões podem preferir não se expor à publicidade negativa. Isso fica mais fácil quando a responsabilidade por uma decisão específica é compartilhada com algum outro órgão. Quando os domínios da Polícia e do Ministério Público se sobrepõem, a responsabilidade pelas decisões fica obscurecida. Isso permite que as organizações evitem arcar sozinhas com o custo político das decisões que produzem resultados trágicos ou indesejáveis, como novos crimes sendo cometidos por um acusado cuja ação foi extinta ou cuja denúncia foi reduzida a uma acusação menos grave.

Às vezes, a sobreposição de domínios pode mascarar arranjos velados desenvolvidos ao longo do tempo pelas duas instituições, arranjos que podem

atender ao interesse organizacional de ser capaz de se desviar de críticas de cunho político, mas não ao interesse democrático de transparência na administração da justiça. Essa era a situação descrita por Graham e Letwin (1971, p. 674) a respeito do processo inicial de denúncia no condado de Los Angeles (Califórnia) em fins dos anos 1960.

Relata-se que quase um terço dos indiciados detidos em Los Angeles nunca chegou a ser denunciado. Esses casos eram encerrados por meio de um processo que não era o que parecia. Formalmente, tais casos eram rejeitados pela promotoria; mas, na verdade, eles representavam uma triagem feita pela Polícia. A Polícia local adotava a política de nunca libertar os indiciados, mesmo que tivessem sido presos sem provas suficientes para justificar o oferecimento da denúncia. A Polícia costumava alegar que a decisão de colocar um preso em liberdade cabia ao promotor de Justiça. Assim, a Polícia levava o inquérito aos assistentes de triagem do promotor e dizia a eles quais indiciados deviam ser libertados.

Graham e Letwin chamam atenção para o fato de esse arranjo proporcionar benefícios organizacionais para ambos os órgãos, pois permitia que a Polícia encerrasse o caso e culpasse o Ministério Público e, por meio deste, o Judiciário por não promoverem a ação penal e permitia ao promotor de Justiça alegar que esses casos demonstravam que o Ministério Público estava exercendo a responsabilidade pela triagem das ações, uma responsabilidade imposta pela lei.

## **6. Sistema PROMIS: avaliação de caso e decisão de entrada**

A decisão acusatória inicial e, de modo mais amplo, a administração das ações penais deram um enorme passo em fins dos anos 1960 graças ao desenvolvimento de um sistema informatizado, denominado Sistema de Gerenciamento de Informações do Ministério Público (PROMIS, na sigla em inglês), para auxiliar na administração das ações penais de forma racional (WATTS; WORK, 1970, e WORK, 1971). O PROMIS é composto de um sistema de avaliação de casos que se vale das respostas às questões impressas numa planilha de entrada sobre o crime, o réu e a vítima. Essa planilha é preenchida durante a reunião de triagem inicial entre o policial responsável pelo inquérito e o promotor assistente. O sistema PROMIS foi adotado por mais de 20 promotorias dos Estados Unidos.

A função de avaliação de casos baseia-se em três dimensões: a gravidade do crime, a periculosidade do criminoso (ou seja, seus antecedentes criminais) e a probabilidade de condenação. O *software*

incorporava: a) técnicas de graduação para medir a gravidade de crimes específicos desenvolvidas por Sellin e Wolfgang (SELLIN; WOLFGANG, 1964); b) uma versão modificada das escalas de expectativa de Gottfredson (GOTTFREDSON; BALLARD JR., 1966) para medir a periculosidade do criminoso<sup>5</sup>; e c) a probabilidade da condenação. Originalmente, esta última dimensão se baseava apenas na estimativa subjetiva do promotor assistente (JACOBY, 1976). Esse método, contudo, gerava inconsistências. As estimativas variavam conforme o nível de experiência do assistente e o tipo de informações disponíveis. Posteriormente, o Ministério Público do Bronx (Nova Iorque) aprimorou a capacidade de prever condenações dando pesos diferentes a determinados aspectos probatórios de um caso (JACOBY, 1975, p. 37).

Usando um sistema de avaliação de casos baseado nas modificações do sistema PROMIS, a promotoria do Bronx criou o Bureau de Crimes Graves (MOB, na sigla em inglês) cujo objetivo era direcionar recursos extras aos casos mais sérios. Os casos que entravam no sistema eram remetidos ao MOB com base em sua classificação conforme um formulário de avaliação de casos. Os números do formulário de avaliação de casos do Bronx são coeficientes de regressão baseados na análise estatística de uma amostra de casos (ver anexo).

Eles representam os pesos que a promotoria deseja ver atribuídos aos respectivos fatores. Independentemente do promotor assistente ou do policial envolvido, aos mesmos fatores são atribuídos sempre os mesmos pesos. Assim, a promotoria consegue uniformidade e congruência no processamento dos casos. Além disso, o promotor de Justiça fica habilitado a estabelecer uma política interna e ajustá-la conforme as necessidades que surgem. Acima de tudo, os recursos limitados da promotoria e da Polícia podem ser mais bem administrados.

## Conclusão

O processo penal, desde a suspeita e a prisão até a decisão final, encontra-se dividido entre os poderes Judiciário e Executivo do Estado Moderno. A divisão específica de tarefas varia substancialmente entre países e entre localidades diferentes. Nos Estados Unidos da América, os órgãos policiais e as unidades do Ministério Público desenvolveram diversas relações de trabalho ao longo do tempo. Desde a década de 1920, processualistas, reformadores e profissionais do direito penal buscam

---

5 A escala modificada mede a periculosidade a partir dos antecedentes criminais do indiciado.

encontrar a divisão de trabalho mais adequada entre essas duas instituições e também os tribunais. A partir da década de 1960, estabeleceu-se um consenso de que o promotor de Justiça deveria desempenhar um papel maior na administração dos recursos da justiça penal por meio das políticas institucionais. Um ponto-chave dessas políticas seria a triagem rigorosa dos casos trazidos pela Polícia.

Embora a Polícia e o Ministério Público sejam frequentemente vistos como instituições com metas em comum – a prevenção do crime, a retribuição e a justiça – há muitas razões para desacordo entre elas. A capacidade do promotor de desincumbir-se com eficiência e imparcialidade dos casos depende, em grande parte, da qualidade do trabalho realizado pela Polícia. Ao mesmo tempo, a capacidade da Polícia de responder às demandas públicas e de tomar medidas severas contra determinados problemas depende da disposição do promotor de Justiça de, ao menos, aceitar aqueles casos na triagem inicial. De ambos os lados, há inúmeras oportunidades de se encontrar algo a criticar.

Em termos gerais, a principal reclamação da Polícia quanto aos promotores de Justiça é que estes são “demasiadamente orientados para a condenação”, com o que a Polícia entende que os promotores estão dispostos a aceitar apenas os casos mais fortes do ponto de vista probatório, nos quais há grandes chances de condenação, estando também propensos demais a propor uma transação penal, a arquivar ou rejeitar outros inquéritos. A Polícia muitas vezes reclama que a promotoria deveria ter levado um caso a julgamento, em vez de propor uma transação penal. Por trás dessa crítica corriqueira existe às vezes um misto de cinismo e inveja. Alguns policiais acham que os promotores (assistentes e chefes) estão se valendo de seus cargos apenas como trampolim para futura carreira jurídica. Os promotores, portanto, são vistos como desprovidos do mesmo nível de dedicação do policial à tarefa de lutar contra o crime. Segundo esse raciocínio, eles tendem a se preocupar excessivamente com seu histórico pessoal e organizacional.

Outra reclamação comum dos policiais contra os promotores de Justiça é que estes não os consultam antes de tomar decisões quanto ao destino dos inquéritos e nem lhes passam informações posteriormente. Reclamam também que os promotores não “conhecem as ruas”, que são ingênuos, desconfiam demais da Polícia; que estão sempre dispostos a acreditar no outro lado; que são indiferentes demais às implicações de seu trabalho para a Polícia; que o recurso frequente dos promotores aos adiamentos de atos processuais contribui para os custos astronômicos

com horas extras dos órgãos da Polícia e que os promotores não levam os dias de folga dos policiais em consideração.

Por outro lado, os promotores de Justiça têm lá sua quota de reclamações contra os policiais. Reclamam acima de tudo da qualidade e da demora das informações fornecidas pela Polícia. Também consideram muitas vezes que a Polícia é demasiadamente orientada para a realização de detenções e excessivamente disposta a achar que seu trabalho acaba quando uma prisão é feita. Reclamam igualmente da falta de motivação e de treinamento da Polícia.

Em resumo, embora a relação entre a Polícia e o Ministério Público tenha sido reorganizada nos Estados Unidos com o objetivo de tornar o sistema judiciário mais eficiente, restam ainda críticas recíprocas. Estas, contudo, não são devastadoras. Antes, elas representam uma forma incipiente de atribuição de responsabilidades, algo que pode ser saudável para uma democracia.

## Referências

AMERICAN BAR ASSOCIATION (ABA). *Standards relating to the prosecution function and the defense function*. Chicago: Institute for Judicial Administration, 1970.

BUREAU OF JUSTICE STATISTICS (BJS). Office of Justice Programs Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice, "Local Police", Author, 2011, Disponível em: <<http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm?ty=tp&tid=71>>. Acesso em: 21 jun. 2011.

DIAS, Jose de Figueiredo et al. *The role of the public prosecutor in Criminal Justice, according to the different constitutional systems*. [Relatórios apresentados no 9º Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Criminosos no Cairo, em 3 de maio de 1995]. Bologna: Editrice Lo Scarabeo, 1996.

GOTTFREDSON, Don M.; BALLARD JR., K. Differences in parole decisions associated with decision makers. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 23 jul. 1966.

GRAHAM, K.; LETWIN, L. The preliminary hearings in Los Angeles: some field findings and legal-policy observations. *UCLA Law Review*, n. 18, mar. 1971.

JACOBY, Joan E. Case evaluation: quantifying prosecutorial policy, *Judicature*, v. 58, n. 10, p. 37, maio 1975.

\_\_\_\_\_. *Pre-trial screening in perspective*. Relatório da fase 1 do Programa Nacional de Avaliação. Washington: U.S. Department of Justice, 1976.

JACOBY, Joan E.; ETHERIDGE, James M.; BOURLAND, J. David. *First annual report of the National Center for Prosecution Management*. A report to the law enforcement assistance administration. Washington: National Center for Prosecution Management, 1972.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MCDONALD, William F. Prosecutors, courts, and police: some constraints on the police chief

executive. In: GELLER, William A. (Ed.). *Police leadership in America: crisis and opportunity*. New York: Praeger, 1985.

———. The prosecutor's domain. In: MCDONALD, William F. (Ed.). *The prosecutor*. Beverly Hills: Sage, 1979. p. 15-51.

MCDONALD, William F. Towards a bicentennial revolution in criminal justice: the return of the victim. *The American Criminal Law Review*, v. 13, n. 4, p. 649-673, Spring 1976.

NICHOLS, Matthew S. No one can serve two masters: arguments against private prosecutors. *Capital Defense Journal*, n. 13, p. 279-314, Spring 2001.

PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE (PCLEAJ). *The challenge of crime in a free society*. Washington: Government Printing Office, 1967.

PERRY, Steven W. *Prosecutors in State Courts, 2005*. Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, Law Enforcement. Prosecutors in State Courts Series, 1<sup>o</sup> jul. 2006. Disponível em: <<http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=1124>>. Acesso em: 21 jun. 2011.

POUND, Roscoe; FRANKFURTER, Felix (Ed.). *Criminal justice in Cleveland*. Cleveland: The Cleveland Foundation, 1922.

REICHEL, Philip L. *Comparative criminal justice: a topical approach*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002.

RUBINSTEIN, Michael L.; WHITE, Teresa J. Alaska's Ban on Plea-Bargaining. In: MCDONALD, William F.; CRAMER, James A. (Ed.). *Plea-Bargaining*. Lexington: Lexington Books, 1980. p. 25-56.

SELLIN, Thorsten; WOLFGANG, Marvin. *The measurement of delinquency*. New York: John Wiley, 1964.

STEINBERG, Allen. *The transformation of criminal justice in Philadelphia: 1800-1880*. Chapel Hill: University of North Carolina, 1989.

SUDNOW, David. Normal crimes: sociological features of the Penal Code in a public defender's office. *Social Problems*, v. 12, n. 3, p. 255-75, Winter 1965.

TAPPAN, Paul. *Crime, justice and corrections*. New York: McGraw-Hill, 1960.

U.S. NATIONAL COMMISSION ON LAW OBSERVANCE AND ENFORCEMENT (NCLOE). Report on lawlessness in law enforcement. *Report*, n. 11, Washington: Government Printing Office, 1931b.

———. Report on prosecution. *Report*, n. 4. Washington: Government Printing Office, 1931a.

WATTS, Frederick F.; WORK, Charles R. Developing an automated system for the prosecutor. *American Criminal Law Quarterly*, n. 94, 10<sup>th</sup>, 1970.

WESTCHESTER. *Anti Human Trafficking Task Force Launched*, 24 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.westchester.com/news/westchesternews/crime/14597-anti-human-trafficking-task-force-launched.html>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

WORK, Charles R. A prosecutor's guide to automation. *The Prosecutor*, v. 7, n. 6, 1971.



## ANEXO – AVALIAÇÃO DE CASO DO BRONX

<p><b>A. NATUREZA DO CASO</b></p> <p>Vítima uma ou mais pessoas <input type="checkbox"/> 2,0</p> <p>Lesão da vítima sofreu lesões leves <input type="checkbox"/> 2,4 foi tratada e liberada <input type="checkbox"/> 3,0 está hospitalizada <input type="checkbox"/> 4,2</p> <p>Intimidação uma ou mais pessoas <input type="checkbox"/> 1,3</p> <p>Arma indiciado armado <input type="checkbox"/> 7,4 indiciado disparou tiro ou portava arma de fogo ou carregava explosivos <input type="checkbox"/> 15,7</p> <p>Bens furtados qualquer valor <input type="checkbox"/> 7,5</p> <p>Relação prévia vítima e indiciado – mesma família <input type="checkbox"/> 7,5</p> <p>Prisão em flagrante <input type="checkbox"/> 4,6 em até 24 horas <input type="checkbox"/> 2,9</p> <p>Indícios admissão ou declaração <input type="checkbox"/> 1,4 testemunhas adicionais <input type="checkbox"/> 3,1</p> <p>Identificação em alinhamento (<i>line-up</i>) <input type="checkbox"/> 3,3</p> <p><b>B. NATUREZA DO INDICIADO</b></p> <p>Condenações por crimes uma <input type="checkbox"/> 9,7 mais de uma <input type="checkbox"/> 18,7</p> <p>Condenações por contravenções uma <input type="checkbox"/> 3,6 mais de uma <input type="checkbox"/> 8,3</p> <p>Detenções anteriores – mesma acusação uma <input type="checkbox"/> 4,5 mais de uma <input type="checkbox"/> 7,2</p> <p>Detenções anteriores uma <input type="checkbox"/> 2,2 mais de uma <input type="checkbox"/> 4,2</p> <p>Detenção anterior – por porte ilegal de armas mais de uma <input type="checkbox"/> 6,4</p> <p>Status quando detido em livramento condicional <input type="checkbox"/> 7,1 procurado <input type="checkbox"/> 4,2</p> <p><b>C. REMETER AO MOB SE ALGUMA DESTAS CONDIÇÕES FOR APLICÁVEL:</b> (marque os crimes aplicáveis que forem a acusação mais grave)</p> <p><input type="checkbox"/> Crimes de violência sexual entre partes não relacionadas</p> <p><input type="checkbox"/> Provocação de incêndio com danos substanciais ou potencial elevado de danos</p> <p><input type="checkbox"/> Abuso sexual de crianças menores de 7 anos</p> <p><input type="checkbox"/> Vários roubos ou violações de propriedades</p>	<p><b>D. INFORMAÇÕES RESUMIDAS</b></p> <p>Número de vítimas _____</p> <p><input type="checkbox"/> lesões corporais leves <input type="checkbox"/> tratada e hospitalizada <input type="checkbox"/> hospitalizada e/ou com lesões permanentes <input type="checkbox"/> policial <input type="checkbox"/> tentativa de homicídio de policial</p> <p>Arma <input type="checkbox"/> arma de fogo <input type="checkbox"/> arma branca <input type="checkbox"/> bomba ou explosivo <input type="checkbox"/> outra _____</p> <p>Violação de propriedade <input type="checkbox"/> durante a noite <input type="checkbox"/> indício de entrada forçada <input type="checkbox"/> igreja, escola ou prédio público <input type="checkbox"/> número de prédios/recintos violados</p> <p>Valor dos bens roubados recuperado não</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 60%;">menos que \$250</td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="width: 20%; text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>de \$250 a \$1499</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>de \$1500 a \$25.000</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>mais de \$25.000</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> </table> <p>Relacionamento prévio <input type="checkbox"/> outra família <input type="checkbox"/> vizinho <input type="checkbox"/> amigo <input type="checkbox"/> conhecido <input type="checkbox"/> outro</p> <p>Identificação <input type="checkbox"/> fotografia <input type="checkbox"/> na cena do crime ou perto dela <input type="checkbox"/> outro <input type="checkbox"/> número de pessoas fazendo identificação ____ <input type="checkbox"/> tempo decorrido até a identificação _____</p> <p>Indícios de base <input type="checkbox"/> crime observado por policial <input type="checkbox"/> digitais recolhidas</p> <p><b>E. AVALIAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA</b></p> <p>TOTAL DE PONTO _____ ESCRIVÃO _____</p> <p>PROMOTOR ASSISTENTE TOMOU CONHECIMENTO <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p> <p>AÇÃO DO PROMOTOR ASSISTENTE <input type="checkbox"/> aceitou <input type="checkbox"/> pediu mais informações <input type="checkbox"/> rejeitou <input type="checkbox"/> remeteu ao MOB</p> <p>razões: _____</p>	menos que \$250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	de \$250 a \$1499	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	de \$1500 a \$25.000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	mais de \$25.000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
menos que \$250	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>											
de \$250 a \$1499	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>											
de \$1500 a \$25.000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>											
mais de \$25.000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>											



# ANEXO



# Os atributos da dignidade, os valores e a responsabilidade dos membros do Ministério Público

**Cláudio Barros Silva**

*Procurador de Justiça no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e membro do Conselho Nacional do Ministério Público.*

1. Introdução. 2. O perfil dos membros do Ministério Público brasileiro. 3. Os deveres éticos dos membros do Ministério Público. 4. A responsabilidade em razão da quebra dos deveres éticos. 5. Conclusões.

## 1. Introdução

O grande desafio imposto ao estudo do direito constitucional contemporâneo, com o reconhecimento e a afirmação dos direitos fundamentais, é saber superar o pragmatismo de suas normas e determinar seu conteúdo normativo, visando sua aplicabilidade e sua eficácia. A imediata aplicabilidade e eficácia resultam em efetividade dos direitos fundamentais e da correta interpretação sobre o alcance da regra do § 1º do artigo 5º da Constituição da República.

Sedimentado o caráter das normas constitucionais, como ensina Barroso, *o Direito contemporâneo* caracteriza-se

[...] pela passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, onde desfruta não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também de uma supremacia material, axiológica. Compreendida como uma ordem subjetiva de valores e como um sistema aberto de princípios e regras, a Constituição transforma-se no filtro através do qual se deve ler todo o direito infraconstitucional. Esse fenômeno tem sido designado como constitucionalização do Direito, uma verdadeira mudança de paradigma que deu novo sentido e alcance a ramos tradicionais e autônomos do Direito, como o civil, o administrativo, o penal e o processual (BARROSO, 2010, p. 86 e 87).

A constitucionalização do Direito ocorre por características associadas ao contexto filosófico do pós-positivismo e está centrada na ideia de dignidade humana e dos direitos fundamentais, em razão da nova hermenêutica, da normatividade dos princípios, da abertura do sistema, e da teoria da

argumentação, que têm tornado o debate jurídico atual extremamente rico e instigante.

A Constituição, assim, passa a não ser apenas um sistema em si, organizado e ordenado, caracterizando unidade e harmonia, mas uma nova forma de interpretar os diversos ramos do Direito. No dizer de Barroso, “os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Lei Maior passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas de direito infraconstitucional. À luz de tais premissas, toda a interpretação jurídica é também interpretação constitucional” (BARROSO, 2009, p. 359). Qualquer movimento para realização do Direito é, portanto, aplicação direta ou indireta da Constituição.

Essas são premissas que devem pautar o tema proposto. O caráter republicano e ético que deve advir da interpretação constitucional importa em reflexos diretos sobre o conteúdo da norma e da aplicação do Direito infraconstitucional. Os valores fazem parte de um nível axiológico que devem ser completados pelo próprio Direito. O alerta é de Alexy, ao provar que o que pode levar a uma tirania de valores não é a lógica dos valores, mas a concepção equivocada que esquece que *o conceito de princípio inclui referência àquilo que o princípio contraposto exige* (ALEXY, 2008, p. 161).

A Constituição Federal não é instrumento normativo posto à disposição dos que exercem poder para ser descumprida. Os entes estatais e seus agentes públicos não podem interpretá-la, somente, em favor de seus próprios interesses, cujo alcance nem sempre os identifica com o interesse primário e superior da coletividade. Recusar a supremacia da Constituição para, sobre ela, fazer prevalecer interesses pessoais ou o direito ordinário, significa romper com a normalidade jurídica do Estado Democrático de Direito.

A ação ou omissão administrativa advinda dessa postura, recusando a supremacia da Constituição, poderá violar direitos fundamentais e princípios constitucionais. A contradição que possa ocorrer entre a realidade e a norma de conduta preexistente não poderá gerar interpretação que não venha privilegiar a correta aplicação de disposições e princípios constitucionais.

## **2. O perfil dos membros do Ministério Público brasileiro**

O Ministério Público tem sido uma Instituição do seu tempo. Para que possam ser entendidas, na plenitude, a natureza das funções do Ministério Público na organização estatal, é preciso ter em mente os diferentes mecanismos da representação jurídica, tanto no direito privado, quanto no

direito público. Enquanto no direito privado a regra é a representação de vontades e a exceção é a representação ou a defesa de interesses, no campo do direito público ocorre exatamente o inverso, pois a regra é a defesa de interesses objetivos, não a representação subjetiva de vontades. Em lugar de instruções manifestadas pelo mandante, devemos ter as regras impessoais da Constituição Federal e das leis no âmbito do direito público.

Os interesses promovidos pelos membros do Ministério Público são, sempre, públicos e coletivos em sentido lato e nunca individuais, em sentido estrito, pois na esfera pública a iniciativa de defesa dos interesses coletivos constitui um poder-dever, não uma faculdade como no direito privado.

Neste quadro publicístico é que se insere a atuação dos membros e da Instituição do Ministério Público.

É inegável que a Constituição Federal de 1988, no dizer do ministro Celso de Mello, foi o

[...] instrumento que representou, no contexto da nova ordem normativa, o elemento decisivo de consolidação jurídico-institucional do Ministério Público. Ao dispensar-lhe singular tratamento normativo, a Carta Política redesenhou-lhe o perfil constitucional, outorgou-lhe atribuições inderrogáveis, explicitou-lhe a destinação político-institucional, ampliou-lhe as funções jurídicas e deferiu, de maneira muito expressiva, garantias inéditas à própria Instituição e aos membros que a integram<sup>1</sup>.

Com a reconstrução da ordem constitucional,

[...] emergiu o Ministério Público sob o signo da legitimidade democrática. Ampliaram-se as atribuições, dilataram-se as competências, reformulou-se a fisionomia institucional, conferiram-se os meios necessários à consecução de sua destinação constitucional e atendeu-se, finalmente, a antiga reivindicação da própria sociedade civil<sup>2</sup>.

Disse, ainda, o ministro Celso de Mello que

[...] o Ministério Público não constitui órgão ancilar do Governo, pois instituiu o constituinte um sistema de garantias destinado a proteger o Promotor de Justiça e a própria Instituição, cuja atuação autônoma configura a confiança de respeito aos direitos, individuais ou coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei e à Constituição<sup>3</sup>.

As reformas constitucionais e legais efetuadas nas últimas décadas, associadas à renovação ideológica e doutrinária dos membros do Ministério Público, têm gerado um ambiente novo no sistema de justiça, criando uma interface real e efetiva entre a justiça e a política, que tem determinado

1 Ministro Celso de Mello, em palestra proferida na Abertura do II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, em 28 de maio de 1997.

2 Ibidem.

3 Ibidem.



adequações e redefinições conceituais sobre a postura da Instituição e o comportamento de seus membros. Como disse Rogério Bastos Arantes (2002, p. 14), “talvez mais do que qualquer outra instituição política ou judicial, é na evolução recente do Ministério Público que podemos encontrar o melhor exemplo de potencialidades, limites e contradições que marcam esse fenômeno de judicialização da política e da politização da justiça”.

A história recente da Instituição demonstra, nas últimas quatro décadas, a forte ascensão institucional, com avanços conquistados, reconhecimento social, político e funcional, com reflexos diretos na consolidação das autonomias, especialmente a administrativa, a funcional, a financeira e a orçamentária, com respeito à independência funcional, à iniciativa de leis e à postura de um diferenciado grupo de militantes das grandes transformações sociais.

No seu trabalho, Rogério Bastos Arantes diz que

[...] a conclusão a que chegamos é que as condições e desafios do processo de judicialização da política e de politização da justiça são vários, mas ganham sentido especial em um país de experiência democrática tortuosa e onde as instituições políticas tradicionais são criticadas por seu alto déficit de representatividade. De um lado, não deve causar surpresa que o Ministério Público tenha encontrado justamente nessa alegada deficiência democrática brasileira o espaço necessário para desenvolver-se, reivindicando para si a função de *enforcement* das leis e da Constituição (ARANTES, 2002, p. 17).

Durante um longo período, pelo trabalho de seus membros, o Ministério Público passou por severa transformação, deixando de ser uma Instituição de Governo, para ser uma Instituição de Estado. O ativismo jurídico e político dos membros do Ministério Público, em razão do respeito que tinham da sociedade, levou a esta grande transformação institucional.

O Ministério Público contemporâneo, como Instituição permanente do Estado, não está subordinado a nenhum Poder Público, exercendo funções de fiscalização sobre os próprios Poderes do Estado, sendo essencial à realização dos direitos fundamentais e sociais. Para tanto, estando ao lado dos Poderes, com encargo de até mesmo fiscalizá-los, ao Ministério Público foram conferidos os requisitos necessários à sua autonomia e à atividade livre e independente de seus membros.

Em grande medida, o Ministério Público dos nossos dias é o resultado do que desejaram e fizeram seus próprios integrantes, dentro e fora do ambiente institucional. Sempre se destacaram o voluntarismo político, a independência, os valores ideológicos e morais de uma gama enorme de construtores de uma Instituição.

Os membros do Ministério Público, no sistema de justiça brasileiro, apresentam o Estado, pois, quando se movimentam, são o Estado agindo para a realização dos mais elementares direitos. Sua atuação está vinculada ao interesse do Estado visto como povo, deixando de lado qualquer ligação de defesa do Estado na condição de Poder.

Ser membro do Ministério Público, nos dias atuais, é optar pelo exercício de uma profissão diferenciada, na qual a competitividade do mercado de trabalho exige compromissos e responsabilidades, principalmente nos momentos mais difíceis. O crescimento indiscriminado e sem controle maior de cursos de Direito coloca, anualmente, em um já saturado mercado de trabalho, uma massa de profissionais e de bacharéis, o mais das vezes, despreparados, descompromissados, deficientes e em descompasso com a realidade social.

Desses, somente um pequeno grupo ingressa nos difíceis concursos promovidos pela Instituição. Os mais aptos e hábeis, os mais esforçados, os mais estudiosos e os mais afortunados compõem este pequeno e seletivo grupo que consegue, com muita dificuldade, ingressar no Ministério Público.

Contudo, logo se percebe que, mais do que exercer uma profissão ou um cargo, ser membro do Ministério Público é ter vocação para uma carreira repleta de poderes e de prerrogativas, bem como de deveres e de responsabilidades, com cujo exercício todos devem estar prontos e aptos para conviver por muitos anos. Esta é, portanto, uma opção de vida.

Aos membros do Ministério Público, os maiores exemplos são a coragem, o denodo e o esforço. O esforço sem medida, o esforço diário, o esforço bem dirigido, feito com vontade, humildade, elegância e coragem. Coragem esta que não pode ser confundida com imprudência e temeridade. A atuação corajosa deve saber tolerar, sem que isto implique ser pusilânime ou subserviente. Esta coragem deve achar a medida exata da postura de cada membro da Instituição.

Os membros do Ministério Público não devem ter relações sociais com a insinuação de que estas estarão impregnadas por um processo de metástase do corpo social, o que limitaria a identificação dos seus objetivos transcendentais. Devem estar atentos, sob pena de desprezar seus próprios valores morais.

Por certo, não basta que tenham, como membros do Ministério Público, uma diferenciada preparação técnica, notadamente em direito público e em matéria de direito criminal, constitucional e administrativo. É, ainda, indispensável que tenham uma boa formação ética, que sejam cidadãos do seu

tempo, que queiram enfrentar as desigualdades sociais, que sejam educados nos valores próprios da democracia, no culto da liberdade, da igualdade e da solidariedade. O que significa assumir, diuturnamente, a defesa da dignidade do povo, especialmente o mais pobre, mais fraco e mais humilhado, ofertando acesso à justiça para a realização de seus mais elementares direitos.

Já se disse que as grandes tragédias humanas, todos sabem, não foram escritas por Ésquilo ou Sófocles, tampouco imaginadas por Shakespeare ou Corneille. Foram e são vividas por homens e mulheres de carne e osso, sentidas por pessoas que se comovem e choram. Não são levadas ao palco ou à tela dos cinemas, pois são vistas nas salas precárias dos hospitais psiquiátricos, nas enfermarias insalubres e sucateadas dos hospitais, nos infectos asilos que recebem idosos, nas ruas, nas pontes e nos esgotos de nossas cidades, que abrigam crianças, adolescentes e dependentes químicos, e, até mesmo, nos processos que são levados às cortes de justiça.

Por certo, não há espetáculo mais doloroso e comovente do que um julgamento criminal. Os membros do Ministério Público não devem encarar nele um fato qualquer, mas um grande drama. Não se examina, apenas, o fato isolado da vida de um homem, mas um episódio intimamente ligado ao seu passado, manifesto no seu presente e condicionador de seu futuro. O homem todo está ali, não apenas um momento de sua vida ou uma parte de seu ser. O membro da Instituição nunca deve comemorar, como vitória do Ministério Público, a condenação de um transgressor social, pois deve entender que a satisfação que advém do seu êxito e do seu sucesso se contrapõe aos gemidos dos familiares do acusado, que, inexoravelmente, são, também, atingidos pela decisão.

Daí o alerta do saudoso professor Paulo Pinto de Carvalho, quando disse que

[...] a atuação do Promotor de Justiça deve se revestir daquelas condições de serenidade, imparcialidade e impessoalidade que possibilitem uma Justiça cercada de prestígio e sentido social. O Promotor é parte no processo, apenas, em caráter técnico-jurídico, porque, em verdade, postula e pleiteia em Juízo, superiores e impessoais direitos e interesses. Deste modo, lhe é defesa a luta à *outrance*, a preocupação da vitória pela vitória, este acirramento e esta pugnacidade só compatíveis com a defesa dos direitos ou interesses pessoais ou privados (CARVALHO, 1955, p. 170).

Este é o perfil dos que devem promover justiça. Por esta razão, os membros do Ministério Público devem ser tolerantes com as pessoas simples e humildes que devem atender em seu ministério, que é público, pois do povo, transformando este compromisso de cidadania em verdadeira obra de assistência social.

Na Instituição, todos devem saber que o grande juiz de cada membro do Ministério Público é a sua consciência, e esta lhe impõe o dever de ser humilde, reto, probo e justo.

Todos sabem, também, na Instituição, que não existe um Ministério Público pronto e acabado. Aliás, todos sabem que não há como indicar caminhos e soluções. Ao contrário, todos sabem, dentro e fora da Instituição, que o Ministério Público está em pleno desenvolvimento e em permanente construção e mutação, pois os protagonistas de hoje não são os mesmos do passado. Todos sabem que o Ministério Público não está a assegurar ou sustentar meros interesses individuais ou capricho de governantes. Ao contrário, o Ministério Público, como Instituição republicana, consagra hoje a liberdade, o pluralismo, o espírito democrático, as autonomias e a independência funcional de seus membros. Todos estes predicados, que devem compor a figura de cada membro do Ministério Público, visam garantir os mais elementares direitos do cidadão e da sociedade.

Aqueles que superaram as dificuldades impostas e tiveram a honra do ingresso na Instituição, aqueles que apresentam o Ministério Público, entendem os compromissos e as responsabilidades de seus membros, que devem trilhar o caminho permanente de transformação e de avanços sociais. Não há como, portanto, estar fechado no só mundo burocrático das praxes processuais, que, embora importante e, também, indispensável, por si só não confere a visão necessária da comunidade como um todo e, tampouco, da Instituição, como organismo vivo, em permanente mutação, crescimento e aperfeiçoamento.

### **3. Os deveres éticos dos membros do Ministério Público**

Os valores são os responsáveis pela criação de todos os significados do mundo do *dever ser*, ficando, tanto a ética como a moral, subordinadas aos questionamentos axiológicos determinantes e prevalentes em seus referenciais históricos. Muito embora a essência fenomenológica de determinados valores, sejam eles transcendentais, imutáveis e absolutos, eles permanecem vivos na lei natural.

Os gregos admitiram que a Ética poderia ser a teoria filosófica da Moral. A Moral poderia conter normas impostas pelos costumes e a Deontologia significaria a teoria dos deveres, abrigando normas morais destinadas às condutas profissionais. A Deontologia é, portanto, a parte da Filosofia que trata da origem e do fim do *dever*, enquanto a Ontologia cuida da natureza, da origem e do fim do *ser*. A Deontologia

[...] designa o conjunto de regras e princípios que regem determinadas condutas profissionais de caráter não técnico, exercidas ou vinculadas, de qualquer maneira, ao exercício da profissão e atinentes ao grupo profissional. É, em substância, uma espécie de urbanidade do profissional. Seu caráter ético ou moral evidencia-se em maior grau nas profissões destinadas a fins humanitários, como a arte forense e a arte da medicina. Poderíamos, então, considerá-la, em sentido estrito, como proveniente das regras morais e, em sentido lato, filosoficamente, originada da Ética (TORRES, 1981, p. 120-121).

A Instituição do Ministério Público é composta de homens dedicados, esforçados, sacrificados e heroicos, que, em regra, exercem suas funções com muita paixão e coragem. Na lição de Roberto Lyra,

[...] falando ou escrevendo, antes de mais nada, necessita o Promotor da certeza processual do fato e da certeza jurídica da responsabilidade. No entanto, a preocupação de imparcialidade não deve exagerar-se nas atitudes frouxas, esquivas ou reticenciosas, comprometedoras do programa do Ministério Público e dos seus compromissos funcionais. Muito importa a arte de conciliar esses extremos, que conduzem, respectivamente, ao abuso de autoridade e à falta de exatidão no cumprimento do dever (LYRA, 1937, p. 80).

As leis de organização do Ministério Público definem os imperativos legais dos deveres éticos dos membros do Ministério Público, que muito se aproximam dos princípios deontológicos universais das profissões do sistema de justiça, tais como *agir segundo ciência e inteligência*, *agir com probidade, independência e liberdade*, *agir com dignidade e decoro*, *agir com diligência, correção e desinteresse*, *agir com a informação e com reserva*, *agir com lealdade e humildade* e, ainda, os específicos da Instituição, dentre os quais ressaltam *agir com independência funcional* e a *atenção à unidade e indivisibilidade* do Ministério Público.

O artigo 43 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, Lei n. 8.625/1993, e o artigo 236 da Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei Complementar n. 75/1993, tratam dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público, em respeito à dignidade de suas funções e à da justiça. Além dessas regras que tratam das condutas funcionais e profissionais, há normas que contêm preceitos deontológicos, embora não expressos, mas subentendidos e que são considerados como deveres implícitos, quando regram as infrações disciplinares e quando impõem vedações à atuação dos membros da Instituição, nos termos do artigo 44 da Lei n. 8.625/1993 e artigos 237, 240 e 241 da Lei Complementar n. 75/1993.

Mesmo antes da Constituição Federal, já havia, nas leis de organização do Ministério Público, como na Lei Complementar n. 40/1981 e em leis estaduais, normas que afirmavam a necessidade de respeito aos valores éticos da Instituição e que impunham, à atuação, deveres aos membros do Ministério Público.

## Segundo Fábio Konder Comparato,

a compreensão da verdadeira natureza do Ministério Público decorre de uma simples análise dessa expressão denominativa. Ministério significa incumbência, ofício ou função. A palavra, assim como o cognato ministro, tem por étimo *minus*, menor. Vale dizer, o ministro situa-se abaixo de outrem: do maioral, superior ou soberano. E quem é o soberano no caso? O adjetivo esclarece. Público significa, etimologicamente, o que pertence ao povo, o que é comum do povo (COMPARATO, 2003, p. 255).

Assim, por determinação legal e constitucional, os membros do Ministério Público têm o dever de desempenhar a função organizada de servir ao povo. Esta é sua honra própria, no sentido do direito público romano, pois esta é a razão do ofício dos membros da Instituição e de sua alta dignidade funcional, como deveres do cargo.

Todavia, ainda antes da previsão legal, o Ministério Público brasileiro preocupou-se com os preceitos deontológicos, quando se editaram os Mandamentos do Promotor de Justiça, conhecido por Decálogo do Promotor, impresso em bronze e pregado numa das paredes da Associação Paulista do Ministério Público. Este documento foi aprovado no II Congresso Interamericano, realizado em Havana, em 1956, quando foi proclamado como Carta de Princípio do Ministério Público, de autoria de um dos grandes vultos da Instituição, J. A. César Salgado<sup>4</sup>.

Os mandamentos expostos no Decálogo do Promotor, tratando de princípios gerais de Ética, são destinados ao exercício funcional dos membros do Ministério Público e contêm regras deontológicas aplicáveis.

### 4. A responsabilidade em razão da quebra dos deveres éticos

O alerta de Rui Barbosa sempre serviu a todos os operadores do sistema jurídico e, especialmente, aos membros do Ministério Público, quando diz que

---

4 Decálogo do Promotor de Justiça

I – Ama a Deus acima de tudo e vê no homem, mesmo desconfigurado pelo crime, uma imagem e semelhança do Criador.

II – Sê digno de tua grave missão. Lembra-te de que falas em nome da lei, da justiça e da liberdade.

III – Sê probo. Faze de tua consciência profissional um escudo invulnerável às paixões e aos interesses.

IV – Sê sincero. Procura a verdade e confessa-a, em qualquer circunstância.

V – Sê justo. Que teu parecer dê a cada um o que é seu.

VI – Sê nobre. Não convertas a desgraça alheia em pedestal para teus êxitos e cartaz para a tua vaidade.

VII – Sê bravo. Arrosta os perigos com destemor, sempre que tiveres um dever a cumprir, venha o atentado de onde vier.

VIII – Sê cortês. Nunca te deixes transportar pela paixão. Conserva a tua dignidade e a compostura que o decoro de tuas funções exige.

IX – Sê leal. Não macules tuas ações com o emprego de meios condenados pela ética dos homens de honra.

X – Sê independente. Não te curves a nenhum poder, nem aceites outra soberania senão a da lei.

[...] boa é a lei, quando executada com retidão. Isto é: boa será, em havendo no executor a virtude, que no legislador não havia. Porque só a moderação, a inteireza e a equidade, no aplicar das más leis, as poderiam, em certa medida, escoimar da impureza, dureza e maldade, que encerrarem. Ou, mais lisa e claramente, se bem o entendo, pretenderia significar o apóstolo das gentes que mais vale a lei má, quando inexecutada, ou mal-executada (*para o bem*), que a boa lei, sofismada e não observada (contra ele) (BARBOSA, 1949, p. 56).

E concluí que, “como parte suprema, que constituem, no executar das leis – em sendo justas, lhes manterão eles a sua justiça, e, injustas, lhes poderão moderar, se não, até, no seu tanto, corrigir a injustiça” (ibidem).

Os membros do Ministério Público, no exercício de suas relevantes funções, devem colocar-se a serviço da realização, permanente, dos valores éticos que informam o seu distinto cargo. Devem honrar a sua consciência, acima de tudo a vida e, em especial, a vida funcional, o bem comum e o verdadeiro sentido de sua profissão. Devem ser realizadores, especialmente parceiros e transformadores dos interesses da sociedade. Nem todos os membros devem ser sábios e doutores no exercício de seu múnus, sequer se exige que sejam artistas ou iluminados nas suas manifestações. Nem todos são sensíveis à voz dos valores teóricos ou práticos. Porém, sem exceção, todos são constrangidos a seguir a voz dos valores na sua ordenação ética e a respeitar a pessoa humana, na plenitude de sua dignidade, com imparcialidade, com probidade, com humildade e com atenção.

Esta imposição do realce aos valores éticos não pode ser quebrada, sob pena de violar os princípios que informam os deveres e, como consequência, impor responsabilidades.

Como destaca o jurista Fábio Medina Osório,

[...] não há, em realidade, homens perfeitos que escapem, ao longo da vida, de toda e qualquer ilegalidade. Não há pessoa que, ao longo da vida, fique absolutamente imune ao cometimento de toda e qualquer espécie de infração, e aqui não me refiro, por óbvio, a uma infração necessariamente penal ou a um ato de improbidade administrativa, porque destes se pode e deve normalmente escapar. Falo de infrações em sentido amplo, infrações morais e até mesmo jurídicas, como o desrespeito a um semáforo de trânsito ou regras de convívio social. Seria hipocrisia dizer que todas as regras, em todos os momentos, são, invariavelmente, respeitadas. Não há quem nunca tenha ultrapassado, por mínimo que seja, o limite legal de velocidade ou atravessado, no caso de pedestre, uma via pública fora da faixa de segurança. Difícil quem nunca tenha se excedido em alguma atitude ou se omitido de alguma providência que se lhe era exigível. Raras as pessoas que passam pela vida sem vestígios mínimos de alguma ilicitude ou infração a regras morais, admitindo-se, nesse caso, a existência de núcleos de moralidade inquestionáveis (OSÓRIO, 2005, p. 318).



Acrescenta o eminente professor que,

[...] o que se deve frisar, até para que compreendam essas observações a respeito da possibilidade de homens médios cometerem determinadas infrações, é que realmente é exigível dos homens que se comportem em conformidade com o Direito e as leis, mas o Direito deve fornecer respostas proporcionais e adequadas às atitudes ilícitas dos homens. Não cabe ao Direito Penal sancionar todo e qualquer comportamento ilícito, como descabe ao Direito Administrativo proceder da mesma forma em relação a determinados comportamentos, ainda que ilícitos e imorais (ibidem).

Assim, há que se compreender que, para efeitos de responsabilidade administrativa, tem que haver anterior *previsão com um componente normativo razoável e proporcional, cuja violação justifique, racionalmente, uma resposta do Direito Administrativo Sancionador*.

Aos membros do Ministério Público, como agentes políticos do Estado, exige-se uma conduta diferenciada, dentro de um espectro superior de responsabilidade. Suas ações, seus movimentos e suas vidas funcionais exigem um tratamento diferenciado, com o reconhecimento de direitos e garantias e com a imposição de deveres e vedações. Nessas circunstâncias, a tendência normativa define condutas morais aos membros do Ministério Público, tipificando, no plano jurídico, ou no plano ético-normativo, através de ilícitos de distintas naturezas, desde o campo disciplinar, passando pelos crimes de responsabilidade, até os crimes comuns e tipos sancionadores da improbidade administrativa.

Estes tipos administrativos sancionam comportamentos supostamente imorais de autoridades detentoras de cargos diferenciados, a quem são destinadas gravíssimas responsabilidades. Quando os incisos IX e X do artigo 236 da Lei Complementar n. 75/1993, por exemplo, dispõem que é dever do membro do Ministério Público da União *desempenhar com zelo e probidade as suas funções e guardar decoro pessoal*, quer, de fato, que a ideia de agir com zelo, probidade e com decoro deva ser a regra comportamental exigida, sempre lida dentro de um contexto de razoabilidade e proporcionalidade. Há, portanto, vedação implícita de comportamento contrário aos deveres impostos. Quando a norma diz que é dever do membro do Ministério Público agir com probidade no exercício de suas funções, quer dizer que é vedado que seja ímprobo.

Por certo, não se deve compreender dessa regra de organização a possibilidade de controle ilimitado de qualquer ilicitude comportamental. Não seria razoável ou proporcional, ao menos em tese, no âmbito do controle administrativo disciplinar, efetuar controle de ilicitudes da vida particular dos membros do Ministério Público, que serão sancionadas, se for o caso,

por outra forma ou outros ramos jurídicos. Uma infração de trânsito será sancionada pela legislação específica e não caracteriza violação ao *decoro pessoal*.

Todavia, o exercício de função no Ministério Público, que é inerente ao exercício do cargo, exige requisitos de ilibada conduta, pública ou privada, que devem guardar vinculação racional, razoável e proporcional com a dignidade das funções. Há, portanto, condutas que atingem a essência do decoro e da ética institucional. Essas condutas, dentro de critérios de proporcionalidade e razoabilidade, impõem as sanções administrativas e disciplinares.

Como assinalou o ministro Cordeiro Guerra – na data em que se comemorava o Dia Estadual do Ministério Público paulista, 13 de fevereiro, em homenagem a Campos Salles, Patrono da Instituição –, falando do Ministério Público,

[...] é sábio o recrutamento dos que devem realizar-lhe as finalidades, é o contínuo sacrifício do constante aperfeiçoamento das atividades que desempenham, é o superar-se, na execução dos deveres do cargo, que faz, dos que integram a instituição, os construtores de sua grandeza. Com efeito, para acusar é preciso ter caráter, firmeza e veracidade, probidade, uma integridade acima do comum, e, ainda, cultura, servida pela experiência de um espírito arguto e atento às realidades do seu tempo e do seu meio (CORDEIRO GUERRA, 1979, p. 230).

Por certo, a forma de atuar, onde deve prevalecer o espírito público, deve contemplar requisitos que destaquem a probidade, a correção de caráter e a integridade.

Celso Antônio Bandeira de Mello, de forma peculiar, destaca que “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência” (MELLO, 1998, p. 55). Com efeito, as ações dos servidores e dos agentes públicos devem ser guiadas pelos princípios gerais, que tratam de responsabilidade, idoneidade, prudência e probidade. Os agentes públicos devem atuar, portanto, com retidão e honradez, procurando satisfazer o interesse geral, exteriorizando condutas honestas e evitando proveitos e vantagens pessoais indevidas, obtidos por si ou por interposta pessoa.

Nesse contexto, é necessário avaliar se o comportamento que se busca censurar eventualmente abala a noção que se deva ter a respeito da dignidade das funções públicas exercidas e dos cargos ocupados pelos membros do Ministério Público como agentes públicos e políticos do Estado. É imperioso o exame dos reflexos negativos, reais e potenciais do resultado dos atos dos membros do Ministério Público na sociedade e no âmbito institucional.

Por certo, a moral administrativa não se confunde com a moral comum. “Infrações que sancionam comportamentos imorais, no Direito Administrativo Sancionador, devem ser interpretadas, restritivamente, com vinculação inarredável aos limites dos conceitos indeterminados e das cláusulas gerais” (OSÓRIO, 2005, p. 320). Os conceitos indeterminados exigem uma mínima previsibilidade conceitual e o esforço redobrado do julgador, no sentido de adequar a conduta à prévia disposição.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, não se trata

[...] da moral comum, mas sim da moral jurídica, entendida como um conjunto de regras tiradas da disciplina interior da Administração. Com efeito, o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. O agente público, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto (MEIRELLES, 2006, p. 89).

Estas são as primeiras impressões sobre a responsabilidade por violação aos deveres éticos. Impõe-se relembrar a natureza administrativa da responsabilidade, que, por se revestir dessa qualidade, não poderá invadir esfera própria de competência do Poder Judiciário, onde poderão ser discutidas as questões criminais e cíveis atinentes aos casos concretos, com atenção especial às regras processuais.

Como já referido, sabemos que ser membro do Ministério Público é optar pelo exercício de uma profissão diferenciada, em que a complexidade das funções exige compromissos e responsabilidades, principalmente nos momentos mais difíceis. Já se disse que *as portas da Instituição são extremamente estreitas e de difícil superação*. Também, convém lembrar que, embora sejam *altas e sólidas as portas de entrada, não há porta dos fundos ou de saída*. Somente os mais aptos e hábeis, os mais esforçados e os mais estudiosos conseguem ultrapassar a estreita porta de entrada.

Quem ingressa na Instituição logo percebe que, mais que exercer uma atividade ou cargo público, deve professar o compromisso de fé à causa pública e às necessárias transformações sociais.

Desde o início, ainda no estágio probatório, até a aposentadoria, todos os membros do Ministério Público serão severamente vigiados, avaliados, criticados e expostos. A postura ética, a rigidez de caráter e a sobriedade que o exercício da profissão impõe dão suporte e conforto para os enfrentamentos.

A vida profissional de todo membro do Ministério Público deve ter este perfil. Muitas vezes, por um lado lhe são colocados, ao enfrentamento,

interesses poderosos, que não raro são os que violam, por primeiro, os deveres à digna convivência social. De outro lado, no mais das vezes, depara-se com o descaso público, em que identifica a prática criminosa, a violação da intimidade, a exposição, a falta de prioridade e a exploração da criança e do adolescente, do dependente químico, do portador de deficiência, do idoso, do boia-fria, do acidentado do trabalho, do consumidor lesado, do necessitado de saúde, de educação, de segurança, de probidade, do necessitado de justiça.

Estas questões que atormentam a sociedade são as que devem compor a matéria-prima do trabalho diário de todo membro do Ministério Público, pois estes problemas estão em todas as casas, em todos os lares e fazem parte do legado que a sociedade dará às futuras gerações.

Não obstante o peso do fardo, é responsabilidade dos membros do Ministério Público, em razão de sua formação e indignação, transformar a realidade social, mudando-a para melhor e tornando-a mais digna e justa.

Ao lado dessa responsabilidade, a sociedade cobra um comportamento exemplar e diferenciado dos membros do Ministério Público. O silêncio e a indiferença recairão sempre sobre os acertos, que devem ser a regra. A crítica e a exposição ressaltarão os erros. As omissões e os excessos é que devem ser pontuais. A sociedade cobrará dos membros do Ministério Público, ainda, adequada atuação profissional, postura pessoal, compromisso social e correção funcional. Cobrará, especialmente, zelo no trato das questões públicas e atuação digna e incensurável.

O Ministério Público não existe para assegurar ou sustentar meros interesses individuais, políticos ou econômicos, e o capricho de governantes. Não há acertos a fazer. Ao contrário, o Ministério Público, como Instituição republicana, consagra a probidade, a moralidade, a liberdade, o espírito público e democrático, e o pluralismo.

Quando se exige, por exemplo, do membro do Ministério Público, nos termos do artigo 43, incisos I, II e VI, da Lei n. 8.625/1993, e do artigo 236, incisos IX e X, da Lei Complementar n. 75/1993, em respeito à dignidade de suas funções e à da justiça, o desempenho profissional com zelo, com decoro pessoal e probidade, vemos que a contrariedade a estes valores éticos refletem o descompasso entre os deveres funcionais e o exercício de práticas administrativas não recomendáveis para quem exerce tão relevantes cargos.

Quem violar estas regras de conduta ética e de valores morais pratica fatos gravíssimos, que retratam questões de formação de caráter e refletem atos imorais. O cargo público exercido pelos membros do Ministério Público exige que os requisitos de ílibada conduta pública e privada guardem

vinculação racional, razoável e proporcional com a dignidade das funções que são exercidas.

Como disse o eminente procurador de Justiça Ruy Luiz Burin, em seu voto como Relator perante o Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul<sup>5</sup>, “homem do povo, o Promotor de Justiça exige e se mantém porque o seu mister para o povo se dirige. Quando defende a Lei defende o cidadão, porque a Lei não serve ao Estado, senão àquele. Sociedade e Ministério Público se existem é porque há manifestação de síntese e representatividade”. E mais, “como seria possível permitir-se a existência de um Ministério Público, que é povo, que é sociedade, que é comunidade, se um dos seus membros, no meio desse povo e dessa comunidade, se revela falso, inconfiável, ímprobo e indigno? Qual o tamanho desse desespero?”

O membro do Ministério Público, jovem ou experiente, preparado para as funções, culto, com domínio da técnica e tendo assumido esta destacada posição de membro da Instituição, não saberá dizer a que veio, não na parte intelectual, se violar, conscientemente, estes princípios e macular o seu estofo moral, que se quer insuspeito, íntegro, digno e acima de qualquer dúvida.

No julgamento do Procedimento de Controle Administrativo n. 0.00.000.000680/2007-46, quando membro do Conselho Nacional do Ministério Público, ao proferir voto vista, dissemos que, “quando se deteriora o caráter, quando se afrouxam as defesas morais, quando se permitem facilidades de um ou outro espectro, abrem-se sulcos aos desvios, aproximam-se as possibilidades de acomodação, acertos, ajustes que levam à própria corrupção. Por certo, não a corrupção visual e econômica”, apenas. “Corrompe-se, como diz Ruy Burin, ameaçando; corrompe-se inventando fórmulas ou maquinando estratagemas.”

Não basta, ao membro do Ministério Público, perante a Instituição, como chefe ou perante sua chefia, perante a comunidade dos homens e, especialmente à dos colegas, somente parecer honesto. Há que provar que é honesto no dia a dia. O membro do Ministério Público é um cidadão acima de qualquer desconfiança, que necessita de muita fé e muita crença na sua missão. Necessita, ainda, muita temperança, muita fibra moral, muito comedimento, responsabilidade e equilíbrio. Precisa ser ético e muito digno. Necessita poder discernir entre interesse público e o próprio interesse, para que vença a fé na justiça, ainda que, às vezes, possa parecer humilde ou conformado demais. Visão ética, formação de caráter, humildade, amor à verdade, conduta ilibada, devem ser apanágios e bagagem corriqueira dos

---

5 Processo n. 2840-0900/90-4/RS, 11<sup>o</sup> volume, p. 1900, CSMP/RS.

membros do Ministério Público. Estes devem combater o bom combate, com muito denodo e fibra, sem necessitar transpor leis, regras e regulamentos. Dignidade, responsabilidade, respeito, humildade e honra não têm preço e não podem ser fatores de acordos ou de barganhas. Compatibilidade de conduta não se dispensa ou negocia. Não se vende lealdade, não se negocia com valores inegociáveis, não se dobra retidão de comportamento pela vaidade, pelo enfrentamento ou pelo crime. Não se serve à improbidade, à extorsão ou à imoralidade.

Por certo, não é possível fazer confusão entre conduta criminalmente sancionada e conduta moralmente reprovada. A Administração Pública tem o direito-dever de proceder à aferição moral dos membros do Ministério Público, especialmente por possuírem poderes de decisão sobre a vida, as famílias, os bens patrimoniais, públicos ou privados, a liberdade, a honra e as relações em sociedade.

Por esta razão, a Administração Pública exige requisitos especiais para ingresso nos cargos públicos. Há, por certo, cargos que exigem plenitude intelectual e outros dotes especiais. E há, ainda, os que, a par desses atributos, exigem idoneidade, probidade e responsabilidade. No acervo desses cargos está o de membro do Ministério Público, que exige o que a lei aponta como dever de desempenhar com zelo e com probidade suas funções, guardar decoro pessoal, manter ilibada conduta, pública e privada, e zelar pelo respeito e dignidade do cargo e da justiça.

Todo agente público deve guiar-se pelos princípios gerais da justiça, agindo com responsabilidade, idoneidade, prudência e probidade. Todo agente público deve, portanto, agir com retidão de caráter e honradez, visando satisfazer o interesse geral, exteriorizando sua conduta com honestidade e evitando proveitos e vantagens pessoais indevidas, obtidos por si ou por interposta pessoa. Assim, é indiscutível a primazia do princípio da moralidade pública a dirigir as ações dos membros do Ministério Público.

A responsabilidade em razão da quebra dos deveres éticos dos membros do Ministério Público ocorre pela necessidade de destaque do interesse público que deve informar o exercício do cargo pelos agentes políticos ou públicos.

## **5. Conclusões**

O Direito, como ciência deontológica, não prescinde de normas impregnadas de conteúdo moral e de afirmação de valores, em razão do dever-ser. O exercício do poder que, no âmbito do Ministério Público, caracteriza

o exercício independente das funções, para que alcance sentido com relação aos destinatários, deve estar impregnado de valores e atributos de dignidade que advêm da Carta Constitucional, do respeito aos direitos humanos, da correção ética e dos deveres e compromissos institucionais.

Os atributos da dignidade e os valores dos membros do Ministério Público vêm sendo observados, como regra, na Instituição. É importante saber que aos membros da Instituição, por serem agentes políticos, que exercem funções próprias de Estado, não há espaço para a tergiversação.

Os membros do Ministério Público têm, ao agir, deveres gerais que informam a Administração Pública. Sobre seus atos prevalecem os princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da eficiência, da lealdade, da objetividade, da razoabilidade, da independência e, principalmente, da imparcialidade. Todos os membros do Ministério Público encarnam, em seus movimentos e atos, todos estes princípios. No exercício de sua missão institucional, são verdadeiros magistrados *pro populo*. Por esta razão, os membros do Ministério Público devem entender a razão de suas responsabilidades, pois a falta de um desses atributos constitucionais, nos seus movimentos, poderá caracterizar ilegalidade, pessoalidade, falta de transparência, imoralidade, ineficiência, deslealdade, burocracia, despropósito, dependência ou parcialidade. Assim, a falta de um desses princípios poderá macular os movimentos dos membros da Instituição, gerando responsabilidade.

A Constituição Federal e as leis de organização do Ministério Público definem, aos seus membros, uma gama de princípios, de autonomias, de direitos e de garantias. Em contrapartida, a norma constitucional e legal impõe uma parcela de deveres e obrigações de ordem moral, intelectual e funcional àqueles que devem buscar a realização da justiça, que seja, ao mesmo tempo, reparadora, humana e social.

Os membros do Ministério Público devem lastrear sua conduta com nobreza, independência, humanidade, humildade, bom-senso e imparcialidade. Não basta apenas cumprir a lei, pois deve haver compromisso com a justiça, respeito com as partes, retidão de comportamento, probidade e decoro pessoal. Há que se dosar o cumprimento técnico e efetivo das funções com o sentido moral e humano das situações a serem enfrentadas. Muitas vezes, o desempenho correto e dedicado das funções, por si só, não são suficientes para dar cabo a problemas, pois a solução exige comprometimento ético, dignidade e valores diferenciados para o enfrentamento. Estas situações não têm respostas na lei e necessitam de estofo moral, de valores diferenciados, de compromissos éticos.



O eminente professor Paulo Pinto de Carvalho, falando sobre a carreira do Ministério Público, disse que

não basta unicamente o cumprimento das obrigações de ordem legal. E, assim, como o cruzado deserta e capitula não só quando lança o dardo ao solo e se despe de seu elmo, senão, também, quando perde a sua fé e a sua esperança, assim também o Promotor de Justiça descumpre e deslustra seu cargo não só quando não atende a lei, mas também quando transige, contemporiza, tergiversa, silencia, omite, naquelas especiais circunstâncias que a moral, nas suas formas típicas e altas de dignidade, altivez e independência, sugere a solução humana e jurídica (CARVALHO, 1955, p. 68).

Assim, paralelamente aos deveres legais, há os imperativos de ordem moral que devem ser da atenção dos membros do Ministério Público. Estes devem enfrentar os repetidos embates judiciários, impessoalmente, com serenidade e urbanidade, participando das contendas judiciais lisa e honestamente, utilizando-se de todos os recursos de sua inteligência, do seu idealismo e da sua cultura.

Esta a razão pela qual os membros do Ministério Público não podem estar despidos de dotes de inteligência, de espírito público e de plena independência.

Atributos de dignidade, valores éticos e compromissos funcionais devem estar solidificados nos membros da Instituição, pois estes detêm, na estrutura pública do Estado, posicionamento diferenciado. A sociedade confia e espera muito da Instituição e dos seus membros, que devem estar conscientemente vinculados aos compromissos assumidos desde o ingresso na carreira, após o sucesso no concurso público.

Promover justiça deve ser o objetivo da prática institucional, pois que concretiza a realização de sonhos. É de Shakespeare a letra de que *há quem diga que todas as noites são sonhos. Mas há, também, quem garanta que nem todas, só as de verão. No fundo, isto não tem importância. O que interessa mesmo não é a noite em si, são os sonhos. Sonhos que o homem sonha sempre em todos os lugares, em todas as épocas do ano, dormindo ou acordado.*

Uma Instituição onde seus membros valorizam as normas e princípios da Constituição, respeitam a dignidade da pessoa humana, realçam os atributos da dignidade, compreendem seus compromissos e cultuam os valores éticos, tem muito a dar à sociedade. Este é um sonho que se torna real.

## Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Sumaré, 2002.
- BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1949.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- CARVALHO, Paulo Pinto de. A carreira do Ministério Público. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 3, n. 13, 1955.
- COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coord.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CORDEIRO GUERRA, João Baptista. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 230, 1979.
- LYRA, Roberto. *Ética do promotor público: teoria e prática da Promotoria Pública*. São Paulo: Jacintho, 1937.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- TORRES, Francisco Bueno. O Ministério Público e a ética. *Revista Justitia*, São Paulo, n. 43, p. 120-121, 1981.











CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

ISSN 2236-22363