

Ainda nuvens sobre o Ministério Público italiano: de magistrado independente a advogado da Polícia? ^{1 e 2}

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.

¹ 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.

² 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)³.

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”⁴, 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 politicamente⁵ – 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).

⁵ 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”⁶, 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 imagem⁷.

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 proximidade⁸, a promoção de uma polícia “a serviço dos italianos”⁹ 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>). 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 Gênova¹⁰. 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”¹¹.

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)¹². Além dessa reforma (ou melhor, “contrarreforma”¹³) 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 16ª legislatura)¹⁴ 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)¹⁵. 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 Constituição¹⁶. 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”)¹⁷, 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 Magistratura¹⁸. 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)¹⁹. 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 ministro²⁰. 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 ministro²¹.

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)²². Quanto à hierarquia interna de cada procuradoria, o art. 70.3 da Lei de Organização

²¹ Acórdão n. 379, de 27 de julho de 1992.

²² 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”²³.

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 substitutos²⁴, 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 1990²⁵, 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”²⁶. 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 CSM²⁷. 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 Magistratura²⁸.

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 cultural²⁹.

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 jurisdicional³⁰. 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 política³¹. 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 financeiro³². 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 governo³³ –, 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.

³² Nesse sentido, ver Ferrarese (1984, p. 111).

³³ 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 petróleos”, 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 contemporâneas³⁴. 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 mestre³⁵. 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 inevitáveis³⁶. 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)³⁷.

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 primeiro³⁸.

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”³⁹. Seria preciso, do contrário, imaginar formas de responsabilidade política até mesmo para a Magistratura judicante⁴⁰, 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 ações⁴¹. 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 CSM⁴² e de alguns procuradores⁴³, 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 procuradorias⁴⁴. 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 política⁴⁵, conforme os diferentes contextos temporais e geográficos⁴⁶.

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”⁴⁷.

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 local⁴⁸. 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)⁴⁹. 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 qualidade⁵⁰, 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 prescrição⁵¹.

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 CSM⁵².

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 fatos⁵³. Os critérios de prioridade fixados pelas repartições devem ser comunicados ao CSM⁵⁴. 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 Público⁵⁵; 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*⁵⁶; 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*⁵⁷, 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 Público⁵⁸, 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 procuradorias⁵⁹; 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 procuradores⁶⁰; 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 independente⁶¹, capaz de formar magistrados mais bem preparados, conscientes das implicações políticas, econômicas e sociais da atividade judiciária e educados para a ética da jurisdição⁶²; 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 gravidade⁶³; 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 trabalho⁶⁴.

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”⁶⁵.

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 condenação⁶⁶. 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 Magistrados⁶⁷, 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”⁶⁸ 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 poder⁶⁹. 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 policiais⁷⁰. 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. Conseqüentemente, 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”⁷¹.

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 numeroso⁷². 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 Público⁷³.

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

⁷¹ *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.).

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

⁷³ 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”⁷⁴.

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 policiais⁷⁵. 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 particular⁷⁶. 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 necessidade⁷⁷.

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*⁷⁸ 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 monocrática⁷⁹. 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 investigação⁸⁰; filtram as denúncias que chegam ao Ministério Público⁸¹, 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 procuradoria⁸², 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 especializadas⁸³ 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 Constituição⁸⁴.

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”⁸⁵.

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 Público⁸⁶. 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 procuradores⁸⁷.

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 penais⁸⁸. 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 consideravelmente⁸⁹.

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 impostos⁹⁰...) 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 inquéritos⁹¹. 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 legislador⁹², 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”⁹³.

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”)⁹⁴. 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 tempo⁹⁵.

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 investigação⁹⁶. 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 infrações⁹⁷. 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”⁹⁸. 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”⁹⁹.

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”¹⁰⁰. 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 debate¹⁰¹.

Segundo uma opinião amplamente difundida entre os observadores e os operadores da época¹⁰², 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 utópico¹⁰³, o papel do Ministério Público como *dominus* das investigações) e em algumas ambiguidades normativas do Código. Assim, a versão original do art. 348¹⁰⁴ – 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*¹⁰⁵. 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 ulteriormente”.

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

transformado no ponto de referência de todos os erros possíveis”¹⁰⁶.

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”¹⁰⁷ – 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 estreitos¹⁰⁸. 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 texto¹⁰⁹, a nova redação do art. 348 teve, ao menos, o efeito de eliminar um “álibi” para negligências do chefe de polícia¹¹⁰.

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 contrarreforma¹¹¹, 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, eliminados¹¹².

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 lacunar¹¹³. 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 insegurança¹¹⁴.

Essa situação foi atestada por uma circular adotada pelo procurador da República de Milão em 1999, em pleno clima securitário¹¹⁵. 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 Legislativo¹¹⁶ – 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)”¹¹⁷. 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”¹¹⁸ (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”¹¹⁹. 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 *Dossier 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 1992¹²⁰, a vontade do legislador de expandir as margens de autonomia da Polícia emerge claramente dos trabalhos preparatórios¹²¹. 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”¹²².

A ideia que parece resultar dessa iniciativa legislativa, na qual os aspectos simbólicos são predominantes¹²³, 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 pretensão 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)¹²⁴.

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”¹²⁵.

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”¹²⁶, 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 Milão¹²⁷ – 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 perspectiva¹²⁸. 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”¹²⁹.

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”¹³⁰. 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”¹³¹ 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”¹³².

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)¹³³ 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”¹³⁴.

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”¹³⁵ – 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 competências¹³⁶.

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 experimentados¹³⁷. 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 inquérito¹³⁸.

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”¹³⁹.

Para retornar, então, à questão da ineficiência da resposta à criminalidade¹⁴⁰ – 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 inquérito¹⁴¹. 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 penal¹⁴², é inegável que o Ministério Público e a Magistratura (assim como os políticos¹⁴³) 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”¹⁴⁴.

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 cidadãos¹⁴⁵, 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>. 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 pénal. *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.