

A Polícia e o Ministério Público na Bélgica: em direção a uma reconfiguração dos poderes?¹

Yves Cartuyvels

Professor da Facultés Universitaires Saint-Louis²

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

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

Introdução

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

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

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

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

1. O quadro da fase preliminar do processo penal

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

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

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

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

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

O caráter unilateral do processo permite ao magistrado e aos que agem sob sua autoridade e/ou direção conduzir livremente o inquérito, sem interferências das partes. O princípio ressalta a vontade, manifestada na iniciativa dos idealizadores do Código de Instrução Criminal (CIC), de consagrar a autoridade dos funcionários públicos no estabelecimento da verdade e de assegurar maior eficácia e rapidez na investigação das provas, evitando as interferências das partes nesse estágio do processo³. Aqui, ainda, veremos que essa dimensão unilateral do processo, que vai de par com uma concepção hierárquica e vertical do jogo dos atores no sistema de administração da justiça penal, levanta diferentes questões se comparada à realidade das relações de interdependência e de poder entre a Polícia e o Ministério Público.

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

Há vários anos, alguns discursos fizeram-se ouvir em favor de uma abordagem mais acusatória ou contraditória da fase preliminar do processo penal, mediante, principalmente, um questionamento de seu caráter estritamente unilateral e secreto⁴. Sempre conservando seu caráter fundamentalmente inquisitivo, a Lei de 5 de março de 1998, relativa ao aperfeiçoamento do processo penal no estágio da informação e da instrução preparatória, mais conhecida pelo nome de “Reforma Franchimont”⁵, responde, em parte, a essa expectativa, buscando inspiração no princípio do contraditório na lógica da informação e da instrução. Se, por um lado, o *caráter secreto do processo* é princípio basilar, por outro, introduziram-se diversas exceções, algumas com o objetivo de “legalizar” práticas pretorianas que emergem eventualmente, de modo a assegurar maior respeito aos direitos

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

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

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

de defesa ou maior eficácia da instrução⁶. Quanto ao caráter unilateral do processo, ele também foi flexibilizado, em consequência, principalmente, das fortes críticas de “vitimização secundária” dirigidas à Justiça belga pelo tratamento dispensado aos pais de duas meninas assassinadas no verão de 1996⁷. Assim, antes da entrada em vigor da lei, tanto o acusado quanto a parte civil (assistente de acusação) não dispunham de praticamente nenhum direito para obrigar o juiz de instrução a cumprir um dever ou mudar o curso de um inquérito. A partir de então, diversas disposições da Lei de 5 de março de 1988 passaram a assegurar maior participação das partes na fase preparatória do processo penal. Desse modo, agora, durante a instrução, tanto o acusado quanto a parte civil podem solicitar a realização de atos de instrução (art. 61^{quinquies}, § 1º, do CIC). Do mesmo modo, eles podem recorrer às Câmaras de Acusações se a instrução não se concluir no prazo de um ano (art. 136 do CIC). A introdução de um “recurso penal provisório” permite, ainda, à pessoa lesada por um ato de informação ou de instrução relativo aos seus bens, requerer sua revogação ao MP ou ao juiz de instrução (art. 28^{sexies} e 61^{quater} do CIC) (BEERNAERT, 1998, p. 59-67). Ademais, introduziram-se diversos direitos novos, como o direito dos parentes de ver o corpo da vítima cuja autópsia foi ordenada (art. 44, alínea 2, do CIC), o direito das vítimas e de seus parentes de serem tratados de modo correto (art. 3º^{bis} do título preliminar do CIC) ou ainda o direito de impetrar uma “declaração de pessoa lesada” na secretaria do Ministério Público, o que vem a criar um *status* intermediário entre a posição de vítima e a de vítima constituída em parte civil (assistente) (MASSET, 1998, p. 105-124).

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

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

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

1.2 Os outros princípios fundamentais no estágio preliminar do processo penal

Aqui, vamos nos limitar aos princípios mais importantes que dirigem o transcurso da fase preliminar do processo penal ao longo da qual intervêm os dois atores, que são a Polícia e o Ministério Público. O princípio da independência do Poder Judiciário em relação aos outros poderes, Legislativo e Executivo, é um princípio geral de direito judiciário, enunciado pelo art. 151, § 1º, da Constituição belga. Assegurado pelo *status* constitucional e legal dos juízes, que os devem proteger contra toda e qualquer pressão externa, esse princípio de independência aplica-se também aos membros do Ministério Público no exercício de suas buscas e investigações individuais, “sem prejuízo do direito do ministro competente para ordenar investigações e fixar diretrizes vinculantes de política criminal, até mesmo em matéria de busca e investigação (art. 151, § 1º, da Constituição). O princípio da *imparcialidade* do juiz é garantido pelos arts. 6º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e 14.1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos que consagram o direito a um tribunal imparcial. No entanto, para o Ministério Público, é menos o princípio da imparcialidade e mais o da *objetividade* que deve ser aplicado: parte no processo, o *Parquet* exerce a ação pública para defender o interesse geral lesado pela infração. Se não pode dar mostras de parcialidade, ele toma partido da sociedade, cujos interesses deve defender com o máximo de objetividade⁸.

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

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

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

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

Três atores são chamados a desempenhar um papel-chave durante a fase preliminar do processo penal. No âmbito de sua missão de polícia judiciária, os *órgãos policiais* desempenham, evidentemente, um papel central como primeiro órgão responsável pela investigação e descoberta das infrações. Exercendo sua missão sob a responsabilidade e a direção do Ministério Público, eles têm o dever de transmitir aos membros do *Parquet*, por meio do “auto de inquérito”, toda e qualquer informação relativa à existência de uma infração (art. 29 do CIC). Em princípio, é com base nesse “auto de inquérito inicial” que o processo é instaurado no Ministério Público, ainda que o membro do MP também possa instaurar um processo por iniciativa própria se uma queixa-crime for dirigida diretamente a ele ou se ele mesmo constatar a existência de uma infração. Parte requerente, o *Ministério Público* é encarregado de uma missão de informação no âmbito da qual ele pode encarregar os órgãos policiais do cumprimento de diversos deveres judiciários, com vistas em reunir as provas ligadas ao cometimento da infração e identificar seus autores. Se a complexidade do caso exigir, ele também pode decidir instaurar uma instrução e confiar o processo a um *juiz de instrução*. Este último, que também pode ter sua competência invocada diretamente pela parte civil (assistente de acusação), exerce sua missão sob o controle das jurisdições de instrução. Exercendo a direção e a responsabilidade do inquérito a partir de sua nomeação, o juiz de instrução pode também pedir aos órgãos policiais que executem os deveres judiciários que considere necessários. Fíéis à filosofia desse processo, iremos nos concentrar, aqui, nos dois primeiros atores, a Polícia e o Ministério Público, bem como na relação entre eles, sem entrar nos detalhes das relações que se podem estabelecer entre o juiz de instrução e o *Parquet*, de um lado, e o juiz de instrução e os órgãos de polícia, de outro lado⁹.

⁹ Ver, entre outros, Wattier (1998, p. 45-52).

2.1 Os órgãos da Polícia e suas missões de polícia judiciária

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

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

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

de ser tema de atualidade na imprensa belga. Diversos eventos trágicos da década de 1980 (o drama do Heysel, as “matanças do Brabant”, o episódio das “células comunistas combatentes”) trouxeram à luz as carências do sistema policial belga e incitaram reformas parciais de um sistema amplamente afetado pelas “disfunções”. Durante os anos 1990, a criação de “zonas de polícia” com o objetivo de melhorar o trabalho local da Polícia, o surgimento de estruturas de “conciliação pentagonal” entre diversos atores responsáveis pela segurança e o planejamento de novas políticas locais de prevenção e segurança são alguns exemplos importantes dessas reformas. Contudo, o choque suscitado na Bélgica pelo drama das meninas desaparecidas e assassinadas (1996) acelerou a implementação de uma reforma global da estrutura da Polícia. Tratou-se, principalmente, de pôr um fim à “guerra entre as polícias”, ou seja, aos problemas de conciliação e transmissão da informação suscitados pela concorrência existente entre os diversos aparelhos policiais¹⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ademais, uma lei de 6 de janeiro de 2003 veio legalizar diferentes “métodos particulares de investigação” na preocupação de melhor dirigir as práticas existentes. Regulamentando as práticas de observação e de infiltração, o recurso aos informantes, bem como cinco outras práticas comuns – o controle visual discreto, a escuta direta, a interceptação de correspondência, o sequestro ou a prisão cautelar e a coleta de informações bancárias – a lei mostrava-se necessária “para garantir maior transparência sobre uma matéria que, até então, ficara na sombra, para oferecer maior segurança jurídica, mas também para proteger direitos fundamentais, tais como o direito a um processo equitativo e o direito ao respeito à vida privada” (DE RUE; DE VALKENEER, 2004, p. 19). Reforçando o papel do Ministério Público no controle formal e no emprego das técnicas particulares de investigação em detrimento do juiz de instrução, a lei ratifica mais uma vez um deslocamento de poder do juiz de instrução para o *Parquet*, mas também, sem dúvida, para a Polícia (DE RUE; DE VALKENEER, 2004, p. 72). Assim, em matéria de observação, por exemplo, prevê-se que o oficial de polícia judiciária que dirige a execução da observação¹¹ redija um relatório sobre as diferentes fases da diligência, sem, todavia, poder mencionar nele “nenhum dos elementos que possam comprometer os recursos técnicos e as técnicas de investigação policial utilizadas ou a garantia da segurança e do anonimato do informante e dos funcionários da Polícia encarregados da execução da observação” (art. 47sexies, § 2º, alínea 3, do CIC). Evidentemente, isso abre a porta à redação de relatórios “esvaziados de sua substância”, o que reduz ainda mais o controle real do MP sobre esse tipo de técnica de investigação utilizada pela Polícia (DE RUE; DE VALKENEER, 2004, p. 91).

11 Técnica de investigação realizada pela Polícia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No plano da *transmissão da informação*, a indeterminação dos textos não é menor. Se os arts. 53 e 54 do Código de Instrução Criminal parecem ir ao encontro do art. 29 do mesmo código, evocando uma transmissão “sem demora” da informação, outros textos são menos claros, seja por evocarem essa transmissão sem falar de prazos, seja por salientar a possibilidade, para o MP, de fixar por diretriz o prazo e as modalidades da transmissão (art. 28ter, § 2º, do CIC). Além disso, por uma decisão de 25 de abril de 1989, a Corte de Cassação já havia reconhecido aos oficiais e agentes de polícia judiciária o poder discricionário na transmissão das informações imposta pelo art. 29 do Código de Instrução Criminal, considerando que esse artigo não impede que esses funcionários “comecem e deem continuidade às suas investigações sem avisar prévia e imediatamente o MP”¹⁴. Em 2001, a Corte confirmou o direito dos órgãos policiais de agir de modo autônomo no âmbito de suas missões, sem relatar suas ações previamente ao membro do MP¹⁵. Em resumo, como conclui Christine Guillain, há que se constatar “a existência de textos diversos que em nada facilitam a leitura das obrigações que se impõem aos policiais quanto à transmissão das informações às suas autoridades hierárquicas, de modo que uma harmonização seria, sem dúvida, necessária” (GUILLAIN, 2004).

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

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

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

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

já no fim dos anos 1980 por uma pesquisa que, na época, invocava as realidades de um arquivamento de processo pela Polícia, foi regularmente reiterada, mais tarde, por diversos pesquisadores¹⁶ (JANSSEN; VERVAELE, 1990). Qualificada de “deriva”, essa evolução, que avaliza uma ampliação de fato da autonomia policial e maior dependência do MP em relação aos seus informantes policiais, foi amplamente denunciada mais uma vez, alguns anos mais tarde, pela Comissão de Inquérito Parlamentar “Dutroux-Nihoul”. Em 1997, essa Comissão ressaltou “a existência, em todas as promotorias de Justiça, de um processo de seleção dos casos, observado, primeiramente, no nível da Polícia”, para concluir por uma “situação doentia, que coloca a situação do Ministério Público numa posição de dependência que também hipoteca, a partir de então, as possibilidades que ele tem de dirigir verdadeiramente o inquérito”¹⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

eficácia, menos meticulosos sobre as questões de legalidade e, sem dúvida, fundamentalmente mais confiantes na Polícia, em sua formação e em suas capacidades de autocontrole. Além disso, talvez não seja insignificante constatar que, de modo geral, tanto no mundo francófono quanto no neerlandófono, quanto mais se avança no sistema de administração da justiça penal, mais o acento é colocado sobre o legalismo e o respeito a uma estrita separação e hierarquia entre os poderes¹⁸. Dito de outro modo, os magistrados judicantes são menos sensíveis que seus colegas do Ministério Público aos argumentos de eficácia que contribuem para uma relativa desformalização da informação, e mais intransigentes sobre o respeito ao legalismo e às formas prescritas pelos textos.

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

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

4. Reflexões conclusivas

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

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

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

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

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

4.2 Polícia e Ministério Público: uma relação difícil

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

Entretanto, talvez isso esteja mudando lentamente com a emergência de uma geração de promotores mais jovens, menos marcada pela lógica hierárquica e mais aberta a um modo de trabalho (parcialmente) horizontal em rede. Contudo, se a emergência dos novos dispositivos realmente é capaz de obrigar atores em posições diversas a discutir, talvez também seja necessária uma *mudança de cultura*, passando pela formação de uns e outros, para modificar o jogo de relações entre a Polícia e o *Parquet*. Essa evolução em direção a uma cultura de diálogo é, sem dúvida, inelutável, tanto mais porque um terceiro ator, as autoridades administrativas, irrompe no campo da segurança interna. Mas, em razão da contradição potencial entre as prioridades de investigação das autoridades judiciárias e as prioridades de segurança das autoridades administrativas no nível local, a ordem vertical das determinações, própria da lógica hierárquica e linear da “pirâmide” judiciária penal, encontra-se, hoje, seriamente abalada. De fato, nos dias atuais, não é raro que os policiais sejam levados a fazer escolhas entre prioridades de política criminal definidas pelas autoridades judiciárias e imperativos de gestão securitária elaborados pelas autoridades administrativas no nível local. A criação de diversos níveis formais de conciliação reunindo atores do universo judiciário, representantes policiais e autoridades administrativas teria o objetivo de solucionar problema. Ela dá testemunho da emergência, no que se refere a questões securitárias, de um jogo de interações “transistêmicas” ou “intercampos” que se especifica melhor por trás da imagem de “rede” do que da imagem de pirâmide¹⁹.

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

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

Contudo, no jogo das relações entre a Polícia e o *Parquet*, a cultura de participação simbolizada pela demanda por negociação é acompanhada também de um avanço sobre as questões de autonomia e responsabilidade. A reivindicação de uma maior participação policial na elaboração das políticas criminais justifica-se em nome de maior competência e capacidade para assumir certa autonomia de ação no que diz respeito aos policiais. Entretanto, mais autonomia significa também mais responsabilidades, o que nem todo mundo pede necessariamente. Uma lógica de “redução dos riscos” pode-se mostrar, nesse caso, contraproducente, tendo em vista a temática da responsabilização, como mostram, em outros âmbitos abarcados pela justiça penal e seus parceiros oriundos de outros campos, as síndromes, regularmente denunciadas pelos atores da prática, da “batata quente” (os processos “quentes” são repassados a outros parceiros da rede) ou do “golpe do guarda-chuva” (recorre-se à solução mais segura, ou seja, muitas vezes, a mais repressiva, para se proteger de críticas potenciais em caso de deslize) (CARTUYVELS, 2002). A desconfiança dos policiais de campo – nem sempre em harmonia com seus superiores hierárquicos – em relação à maior autonomia constitui, aqui, um exemplo entre outros das dificuldades próprias a essa cultura da responsabilização, ligada a uma cultura do *management*, que emerge, hoje, do âmbito das políticas públicas²⁰.

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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