

NOTAS SOBRE O CROWN PROSECUTION SERVICE¹: O MINISTÉRIO PÚBLICO DA INGLATERRA E DO PAÍS DE GALES

ADRIANO MARCUS BRITO DE ASSIS*

Resumo

Que mudanças representa o surgimento do *Crown Prosecution Service* da Inglaterra e Países de Gales no cenário institucional britânico? Quais razões determinaram seu aparecimento? Que dificuldades enfrentou e enfrenta em seu processo de consolidação? Este trabalho discute esse novo ator do sistema judicial dos países mencionados e as nuances políticas, administrativas e operacionais que o envolvem. Objetiva-se, ainda, destacar o crescente papel que desenvolve na investigação e persecução de crimes e sua relação com outros atores institucionais, externos e internos ao sistema judicial. Também se aborda a aproximação crescente com modelos institucionais próprios da Europa continental, o que permite uma comparação com questões relativas ao Ministério Público brasileiro.

Abstract

What changes to the British institutional setting involves the creation of the Crown Prosecution Service of England and Wales? What reasons led to its foundation? What difficulties has encounter and will face on its consolidation process? This paper discusses this new entity of the judicial system of the countries mentioned above and the political, administrative and operational nuances involved. The objective is also to highlight the growing role that it plays in the investigation and prosecution of crimes and its relation with other institutional parties, both external and internal to the judicial system. It also addresses the growing approach to institutional models of continental Europe, which allows to make a comparison to issues related to the Brazilian Public Prosecution Service.

Palavras-Chave

Ministério Público; Inglaterra; País de Gales; Arranjos Institucionais; Investigação; Persecução Penal.

Keywords

Public Prosecution Service; England; Wales; Institutional Arrangements; Investigation; Criminal Prosecution.

* Mestre em Corrupção e Estado de Direito e Doutorando em Direito pela Universidad de Salamanca-Espanha. Membro do Ministério Público do Estado da Bahia.

¹ Doravante CPS.

Sumário: 1. Introdução; 2. Apresentando o “animal muito estranho”²; 3. Aspectos da organização institucional; 3.1. A chefia da instituição: *Directors e Chiefs*. Nomeação e destituição do *Director of Public Prosecution*; 3.2. O *Her Majesty’s CPS Inspectorate*; 3.3. Os *Crown Prosecutors*: recrutamento, particularidades sobre o regime jurídico e sobre a estrutura administrativa; 3.4. *Accountability* institucional e individual. Regime disciplinar dos *prosecutors*. Controle por parte da imprensa; 4. Relação com outras instâncias de poder; 5. A persecução penal no direito britânico: papéis da polícia e do CPS ante o marco divisor do *Criminal Justice Act de 2003*; 5.1. Multiplicidades de agências de investigação e de persecução e a *private prosecution*; 5.2. *Evidentiary test* e *public interest test*; 5.3. O *Attorney General* e os peculiares *fiat* e *nolle prosequi*; 6. Considerações finais; 7. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Exigências de distinta ordem têm determinado, nas últimas décadas, ao redor do mundo, tentativas de harmonização de estruturas jurídicas e institucionais. Terrorismo e criminalidade transnacional, de um lado, e economia, de outro e com preponderância³, desencadearam aproximações de variada natureza antes impensáveis em países de tão diversas culturas políticas e jurídicas. A diminuição de barreiras comerciais, de trânsito de pessoas e a redefinição do conceito de soberania representam o novo cenário em curso. Sem embargo, os inevitáveis refluxos de movimento recobram a necessidade de preservação das peculiaridades decorrentes de cada história, de cada cultura, de cada opção política interna⁴.

Dentro de um contexto de intercomunicação econômica e, necessariamente, jurídica, o estudo de diferentes modelos orgânico-estruturais de órgãos de persecução penal tem significado e utilidade não só acadêmico, evidentemente. A reflexão se estende ao campo prático, ali onde os problemas acontecem e o Estado tem que responder, para o conforto do cidadão e a tranquilidade da coletividade,

2 A expressão, referida ao sistema de persecução criminal pelo *Crown Prosecution Service* em Inglaterra e País de Gales, é utilizada por ASHWORTH (2000: 257). BALSAMO e TRIZZINO (2011: 1233) pontuam que “del tutto peculiare è il sistema vigente in Gran Bretagna (Scozia esclusa), contraddistinto da un livello molto alto di decentramento”. ZANON e BIONDI (2011: 159) consideram que o instituto do Ministério Público (*pubblico ministero*) aparece, desde há muito, “entre os mais controversos” dos estudos sobre ordenamento constitucional e “um dos nós irrisolutos” em tema de ordenamento jurídico, ademais de “objeto privilegiado de frequentes polémicas de política de direito”.

3 Temas, aliás, estreitamente imbricados.

4 Observe-se que, com referência à União Europeia, o Tratado de Lisboa não prega a *uniformidade* de legislação, mesmo que em perspectiva, reservando privilegiado espaço para a *harmonização* entre os sistemas jurídicos, com especial ênfase – de relevante interesse para o Ministério Público – em matéria penal. Trilha essa direção a advertência de VALENTE (2008), citando a Yves Cartuyvels (“Le Droit Pénal et l’État: des frontières “naturelles en question”, en L’Émergence du Droit Pénal International, pp. 24-25), no sentido de que “el Derecho penal nacional debe dar lugar a un Derecho penal de tipo ‘combinatorio, marcado por una lógica de armonización de la pluralidad’ y tiene que ser entendido como una ‘hipermodernidad’ y, consecuentemente, como una continuidad del perfeccionamiento de la humanidad. De esta forma, las soberanías penales nacionales abandonan el dique del aislamiento y del ‘orgullosamente solos’ y se lanzan a la construcción de una comunidad de valores global y europea”.

restabelecendo a justa (re)distribuição de direitos, em nome da atenção aos princípios superiores que regem, ou devem reger, a vida em sociedade. Entendida aqui esta “vida em sociedade”, como vida num mundo interligado, com novos sentidos de pertencimento, de identidade, que podem ir ao extremo do horizonte, mas que não desprezam as raízes locais.

Investigar, portanto, um outro modelo de Ministério Público, o que aqui se pretende proporcionar ao leitor, tem o sentido que apontamos, vale dizer, de visitar “além das fronteiras do isolamento”, “para além de si mesmo” que se considera essencial: abrir os horizontes para encontrar-se a si mesmo e, eventualmente, inspirar alguma mudança de ótica, sempre necessária, mas que, por vezes, se deixa perder de vista, pelo natural sentido conservacionista de defesa de ideias que já não fazem tanto sentido, ou que, às vezes, são resquícios de um “discurso institucional” superado, sobre cuja razão de sobrevivência não se busca refletir, porque simplesmente *está*. Veja-se este processo, entretanto, como algo natural, especialmente no ambiente jurídico, que prima pela busca da estabilidade e da certeza. Todas as instituições consolidam seus valores, seus princípios ao longo de sua experiência histórica, e sempre como resultado de seguidos pontos de inflexão que balizam a definição de (discutíveis) “verdades” que se perpetuam.

Sucedem, porém, que a história caminha, e outros pontos de inflexão têm de ser levados em conta para que não sejamos colhidos pela armadilha do engessamento do pensar, da degeneração do estado mental, devido ao escasso questionamento de tudo quanto representou aquele(s) inicial(is) ponto(s) de inflexão lá atrás. O resultado deste processo (traumático) pode ser tanto a morte como a vida; a reconfirmação e reafirmação de princípios e de práticas, a negação de muitos deles e o surgimento de outros.

Pondo acento nessa perspectiva é que o presente trabalho lança algumas luzes sobre um modelo de Ministério Público que, mais além de sua pouca idade – sua institucionalização, de fato, retrocede a menos de 40 (quarenta) anos, apresenta traços característicos, estruturais e operacionais muito distintos dos modelos aos quais costumemente dedicamos nossa atenção, em particular àqueles prevalentes na experiência da Europa continental. Nessa linha de construção de ideias, far-se-á um apanhado das propriedades institucionais do CPS, precisando-se detalhes sobre sua estrutura administrativa e hierárquica; seus aspectos organizativos internos e relacionais com outras instituições; suas atribuições processuais no campo criminal. E limitar-se-á às atribuições nesta seara de atuação institucional em razão de alguns motivos relevantes: o primeiro deles, tendo em conta que é na atuação criminal, em particular no exercício da ação penal, que o Ministério Público tem seu ponto de convergência entre os mais diversos modelos de instituição (DÍEZ-PICAZO 2000:12)⁵, como se fora o

5 De cuja visão compartilha KERCHÉ (2009: 89-90), acrescentando que, embora encontrem os Estados um ponto comum nos recursos e no rigor empregados para dar resposta às questões criminais, os modelos de estruturas organizacionais que adotam para tanto variam bastante. GUARNIERI e PEDERZOLI (1999: 92), igualmente assinalam estar o sistema judicial, em particular na área penal, marcadamente influenciado pelo Ministério Público, definindo, em sua função política, o Estado, num regime democrático, quanto à “la pretensión de ejercer sobre un determinado territorio el

cordão umbilical que mantém o presente permanentemente ligado às origens da instituição⁶. Em segundo lugar, porque o CPS é uma agência tipicamente de persecução penal. Terceiro, porque o candente tema da extensão da atuação do Ministério Público na fase investigatória criminal encontra no modelo britânico uma fonte para abundantes reflexões.

Por fim, registrando-se que, sempre, ter-se-á o cuidado de assinalar aspectos que espelhem as diferenças com os modelos com os quais mais nos familiarizamos, presente, permanentemente, o ânimo de despertar para a reflexão, a reafirmação e a mudança.

2. Apresentando o animal estranho

A ideia de Ministério Público como instituição tal qual a conhecemos no nosso e em outros países de tradição jurídica romano-germânica não tem paralelo, historicamente, no direito britânico. Como salienta DÍEZ-PICAZO (2000: 39-40), até o final da Idade Média, o papel de acusador, na sociedade de então, majoritariamente agrária e estática, formada por pequenas comunidades, cabia ao *grande júri*, cujos componentes, vizinhos entre si, emprestavam total apoio ao acusador privado, facilitando a distribuição da justiça através dos juízes itinerantes da Coroa. Os jurados, no século XIII, tinham por dever fazer inquirições sobre os fatos a respeito dos quais se pronunciariam ante a Corte, coletar testemunhos, sopesá-los e registrar o resultado dessa apreciação no veredito, haja vista que lhes cabia, no júri medieval, "*more to speak than to listen*" (LANGBEIN 1973: 314). Portanto, a acusação penal, representando o exercício difuso de uma função pública, historicamente, era exercitada pelos cidadãos⁷.

Com a crescente sofisticação das relações sociais e políticas e a fragilização dos vínculos comunitários, a concepção de acusação penal difusa sofreu um ajuste, perdendo fôlego o grande júri e delegando-se aos juízes de paz (*justices of the peace*), figuras elementares da Inglaterra Moderna, especialmente na manutenção da ordem pública, certos poderes de coerção que os situaram como verdadeiros acusadores públicos, embora sem o monopólio da ação penal (DÍEZ-PICAZO 2000: 41).

Embora mantendo, como princípio, a difusa acusação privada, com a sociedade industrial e o aumento da intervenção judicial prévia ao processo, a partir do século XIX o cenário do sistema criminal britânico avançou para o acolhimento de uma estrutura policial profissional e permanente, responsável pela investigação e condução dos casos a juízo. Essa concepção explica a particularidade britânica, que vigorou por muito tempo, de concentração das

monopólio de la violencia legítima".

6 "Desde el punto de vista de la comparación, el ejercicio de la acción penal en nombre del Estado es la única característica común a todas esas estructuras de agentes públicos y, por consiguiente, constituye el único dato sobre el que construir un concepto de Ministério Fiscal de alcance general" (DÍEZ-PICAZO 2000: 13).

7 Nos países do *common law*, a função do processo penal historicamente teve uma feição de resolução de litígios (GUARNIERI e PEDERZOLI 1999: 93), o que talvez explique a permanência em mãos de particulares do exercício da função de perseguir penalmente em juízo.

atividades investigativa e persecutória em mãos da polícia. Quanto à segunda atividade, é bom ressaltar que, embora tratando-se de órgão público, entendia-se a atuação da polícia em juízo, em sentido técnico, como um mister exercido por cidadãos privados (DAVID e JAUFFRET - SPINOSI 2008: 303), intermediado por serviços advocatícios. Até então, com efeito, a persecução penal repousava quase que absolutamente nas mãos da polícia, que, de maneira *sui generis*, se valia de serviços advocatícios, na condição de verdadeiro cliente, para sustentar em juízo as imputações penais que produzia na fase investigativa. Existia, como arremedo de uma instituição ministerial, apenas um corpo de promotores ligado ao gabinete do *Director of Public Prosecutions*, advogados aposentados que atuavam em alguns poucos casos criminais mais complexos, ou, ainda, como contratados por governos locais para atuarem como advogados do chefe de polícia local, nos casos sob jurisdição deste (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 143). Tais promotores, portanto, eram meros advogados da polícia⁸.

Em síntese: uma vez investigada a prática de algum delito e concluída a responsabilidade penal de uma ou mais pessoas, a própria polícia demandava perante o Poder Judiciário a confirmação das imputações definidas na investigação. Cabia à polícia, portanto, investigar, decidir pelo indiciamento e pela condução às cortes de justiça dos temas criminais, de uma forma absolutamente independente de qualquer revisão por outra instituição. E o fazia mediante a contratação de advogados, de maneira coerente, registre-se, com a tradição da acusação privada, ou *private prosecutions*, própria do direito britânico⁹.

Um relatório da *Royal Commission on Criminal Procedure*¹⁰ de 1981, entretanto, selou o surgimento da nova instituição britânica. Advogando a necessidade de sérias reformas no sistema de justiça criminal, a comissão defendeu a necessidade de separar as atividades de investigação de crimes e persecução deles em juízo. Mais precisamente, desestimou a concentração de

8 Os quais ficaram conhecidos como *prosecutors solicitors*. Salieta DÍEZ-PICAZO (2000: 35-43) que o direito inglês não conhecia uma instituição 'Ministério Público', vale dizer, uma estrutura de agentes públicos com a missão específica de exercer a ação penal em nome do Estado, mantendo, apesar da centralização de poder ocorrida na Baixa Idade Média e do processo de modernização jurídico-política, um processo penal acusatório e o cometido de manter a ordem pública nas mãos de "todos os homens livres", representando, antes de um descaso da Coroa para com a ordem pública, muito mais uma "função pública difusa" ou "descentralizada".

9 Di FEDERICO (2004: 474) salienta que a origem dos processos históricos que geraram o estado moderno se nota que a iniciativa penal repousava, preponderantemente, em mãos das vítimas ou de seus parentes, transitando para organismos públicos sobretudo no século XVI, inspirada a mudança em dois documentos fundamentais, o *English Marian Statutes*, de 1554-55, e o *Constitutio Criminalis Carolina*, de 1532, florescente no Império Germânico.

10 Que, devido ao nome de seu presidente, ficou conhecida como *Philips Commission*, cuja doutrina condensou-se no chamado *Philips principle*, que pregava a separação entre investigador e persecutor, porém com coordenação. Posteriormente, devido à falta de interação apropriada entre investigação e persecução, vários informes (*Runciman*, *Narey*, *Glidewell*) recomendaram ajustes normativos e operativos, até o ponto em que o *Auld Report* apontou a necessidade de uma inadiável reformulação no sentido de que o investigador fosse subordinado ao condutor da persecução (WHITE 2006: 143). Ressalta DÍEZ-PICAZO (2000: 53) o reconhecimento dessa comissão como um exemplo marcante do que deva ser uma comissão independente em uma democracia contemporânea, dada a seriedade, autonomia e amplitude do trabalho desenvolvido ao longo de quatro anos, cujas recomendações foram acolhidas, em sua maior parte, pelo governo Thatcher.

ambas atividades em mãos da polícia, recomendando a permanência com esta da investigação criminal e da decisão de persegui-las em juízo, reservando, porém, a responsabilidade de manter ou não as imputações ante os tribunais a uma nova instituição: a acusação pública, territorialmente organizada segundo *estândares* administrativos ordinários. O conceito foi abraçado pelo *Prosecution of Offenses Act* de 1985 (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 143)¹¹.

O novo modelo, porém, não se fez uniforme em todo o Reino Unido. Na verdade, há incoincidência entre os sistemas do Reino Unido¹² e o da Grã-Bretanha, e mesmo dentro desta¹³: na Escócia, o modelo aproxima-se ao da Europa continental¹⁴; na Irlanda do Norte, existe uma forma de persecução igualmente diferente daquela praticada nos demais países membros do Reino Unido (ASHWORTH 2000: 257). Vista desde a perspectiva histórico-jurídica romano-germânica, talvez soe excessivo saudar uma tal mudança, levada a efeito em pleno século XX. Todavia, quando se trata de lançar um olhar sobre as instituições jurídicas do *common law* britânico, em verdade há que respeitar uma empresa de relevância, uma vez que significou superar tradições arraigadas e reinventar instituições estabelecidas há longo tempo¹⁵. O significado da mudança de trajetória, com a criação do CPS, impacta não somente por si mesma, como também por estar inserida em um contexto de graves alterações constitucionais no direito e nas instituições britânicas, a tal ponto que se possa referir a “uma verdadeira e pacífica revolução constitucional” (BELL 2000)¹⁶. Tal revolução, e em particular a assimilação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, vem provocando a *continentalização*¹⁷ de algumas instituições

11 Não se pode deixar de mencionar, ainda, as influências decisivas exercidas para tal mudança pelo relatório da *Royal Commission on the Police*, de 1962, recomendando a contratação de uma assistência jurídica sistemática por parte das chefias de polícia para os serviços policiais, e pelo relatório da seção britânica da *International Commission of Jurists*, intitulado *The Prosecution Process in England and Wales*, publicado em 1970 e inspirado no direito escocês, ao salientar, com veemência, as exigências insuperáveis de *independência e imparcialidade* que deveriam presidir a decisão de levar um caso criminal a juízo, não podendo, portanto, remanescer nas mãos da polícia, a qual, por razões de *expertise*, bem faria em cuidar apenas da investigação pré-processual, não se sobrecarregando com os deveres de persecução (ASHWORTH 2000: 258).

12 O qual é uma conformação política formada por Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, sendo a República da Irlanda um Estado independente.

13 Ou seja, o praticado na grande ilha formada por Inglaterra, País de Gales e Escócia.

14 No modelo escocês, com efeito, existe um *Procurator-Fiscal* em cada área circunscricional interna com poderes semelhantes ao do juiz nos sistemas que abraçam o mecanismo dos juizados de instrução.

15 Sintomática, no sentido da particularidade do quadro institucional britânico, é a afirmação de que a Inglaterra pertenceria ao grupo dos “ordenamentos com um centro mas sem Estado” (GIANNINI 1986: 84). No particular da acusação privada do direito britânico, DíEZ-PICAZO (2000:38) registra que a atuação em nome da Coroa não se trata de simples ficção, porque leva consigo importante sentido jurídico, isto é, o de atuar vinculado a certos cânones de lealdade e objetividade.

16 As reformas constitucionais, por exemplo, devolveram poderes às assembleias parlamentares da Escócia e do País de Gales (*Scotland Act 1998* e *Government of Wales Act 1998*, respectivamente), criaram uma assembleia parlamentar na Irlanda do Norte (*Northern Ireland Act 1998*) e incorporaram ao direito interno a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, através do *Human Rights Act 1998* (DAVID e JAUFFRET-SPINOSI 2008: 259-260).

17 Pelo termo *continentalização* se entenda a aproximação de instituições britânicas àquelas existentes na Europa continental. Ilustração do quanto se diz é analisada por OSTI (2010), segundo quem a complexa reforma constitucional levada a cabo pelo *Constitutional Reform Act* de 2005 pavimentou a passagem de

britânicas, mormente as que fazem parte da engrenagem judiciária¹⁸.

Assim, o surgimento do CPS, sob o ponto de vista histórico e técnico, visou a atender a duas situações: garantir a uniformidade, em termos nacionais, da aplicação da legislação processual e material penal e proporcionar uma avaliação imparcial e independente das investigações policiais, precedendo a sua submissão ao poder judicial¹⁹. Por conseguinte, ao CPS incumbe decidir *se e de que maneira* acusações devem ser apresentadas a um tribunal (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 160), já que, em geral, os promotores não podem iniciar de ofício um processo penal. Esse cenário de separação bem marcada se explica por duas razões: pela independência de que goza a polícia britânica, com relação, inclusive, ao governo, e pelo incremento recente de seus poderes, figurando o CPS como um contrapeso necessário à autonomia da instituição policial²⁰.

O xeque-mate, por assim dizer, na considerada excessiva autonomia policial na condução da persecução penal, pré e durante o juízo, veio com o *Criminal Justice Act* de 2003²¹, decorrência do *Auld Report* (intitulado *A Review of the Criminal Courts of England and Wales*, de 2001), pelo qual se transpassaram ao CPS atribuições que, em que pese a mudança significativa ocorrida em 1986, permaneciam ainda em mãos da polícia, como decisões importantes relacionadas à persecução penal.

Com as medidas implementadas pelo *Criminal Justice Act* de 2003, se avançou no sentido de tornar concreto o propósito de uniformizar critérios, até então distintos, de valoração da suficiência indiciária para emprestar justa causa a uma ação penal em juízo e, ainda, de *estândares* mínimos de garantia que exigia o *Code for Crown Prosecutors*²² ao se revisarem os inquéritos policiais, os quais eram outros, sob a ótica da polícia, levando, muitas vezes, à desconsideração do indiciamento policial pelo CPS (CUADRADO SALINAS 2010:295)²³, conforme se verá em análise mais detida no curso deste trabalho.

poder, em alguns termos, do Parlamento para os juízes, em particular com a incorporação da Convenção Europeia de Direitos Humanos ao ordenamento interno e a exigência decorrente da interpretação do art. 6º da referida convenção dada pela Corte de Estrasburgo, no sentido de que a independência do judiciário é necessária também no plano da "aparência", de modo que a confusão de atribuições legislativas e judiciárias deve ser evitada. Em idêntica linha de pensamento, veja-se, ainda, MONTANARI (2011: 122-123).

18 A existência de formas jurídicas próprias na Inglaterra, devido à sua condição geográfica, política e cultural peculiar frente ao direito continental é dado considerado por vasta doutrina (BOVINO 1997). De forma *novedosa* para os padrões tradicionais do sistema institucional britânico, o *Human Rights Act* (seção 3) de 1998 atribui ao juiz a competência para emitir uma declaração de não conformidade do direito interno frente aos direitos humanos. A questão no judiciário se resolve, portanto, no manejo da interpretação, após o que se abre a possibilidade ao Governo de emitir um *remedial order*, que lhe permite modificar a legislação interna, removendo a incompatibilidade verificada (seção 10, item 2).

19 Tem todo sentido, portanto, a utilização da expressão *gate keeper*, ou seja, "guardião da entrada" do sistema criminal, para definir o Ministério Público, vez que ocupa posição de elo entre a polícia e o sistema judicial criminal.

20 Aqui se deve esclarecer que estamos falando de corpos de polícia regionais independentes do governo central, porém submetidos à *jurisdição geral* do Ministério do Interior (*Home Secretary*).

21 Reputado por CUADRADO SALINAS (2010: 294) como a lei mais revolucionária concernente ao sistema de persecução britânico, desde a criação do CPS, em 1986.

22 O *Code* é um documento público, expedido pelo *Director of Public Prosecution*, que estabelece os princípios gerais a serem seguidos pelos promotores britânicos quando decidindo os casos sob sua responsabilidade.

23 Embora, conforme a própria autora citada, a polícia mantivesse o seu entendimento em muitos

3. Aspectos da organização institucional

O CPS é um serviço de caráter nacional, estabelecido em todo o território britânico segundo os mesmos parâmetros utilizados na fixação das circunscrições policiais, inclusive quantitativos. Originalmente, o CPS contratou 1.250 promotores. A rapidez com que se instalou gerou, de imediato, diversas críticas quanto à deficiência organizacional. A necessidade de seu quadro de pessoal era quase o dobro dos recursos humanos inicialmente aportados. A área administrativa, por seu lado, por ser nova, era bastante inexperiente. No plano político, a polícia e a ordem dos advogados ofereceram séria resistência à nova instituição; a primeira, devido ao anterior poder integral sobre o binômio investigação-persecução de delitos; a segunda, por monopolizar acusação e defesa em juízo (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 143), tendo perdido poucas oportunidades para criticar o CPS quando as coisas andaram mal (ASHWORTH 2000: 260)²⁴.

A construção da nova instituição, portanto, requereu a conciliação, aquela possível, de diversos institutos e sujeitos de longa existência, dada a peculiaridade do arranjo institucional britânico, como assinalado. Nesse sentido, os desafios a vencer foram – e continuam sendo – de expressão, posto que atender a propósitos de estruturar uma instituição independente, cuja atividade fosse integrável à prelavência histórica da polícia no processo penal e que se submetesse às exigências de *accountability* próprias de uma democracia parlamentar, com consistente controle social e midiático, não podia dispensar arquitetura de um mecanismo dotado de especificidades conformadoras de todas essas nuances sistêmicas. Seja na estrutura, seja nas atribuições, esse exercício conformador se exercitou fortemente, como adiante veremos.

3.1. A chefia da instituição: *Directors e Chiefs*. Nomeação e destituição do *Director of Public Prosecution*

O corpo de promotores está submetido à chefia do *Director of Public Prosecution*, cujas funções remontam a 1879, época em que dirigia um pequeno departamento de *prosecutors*, responsável pela definição acerca da persecução penal em casos mais graves, a exemplo de homicídio e outras espécies de crimes reputados delicados. Seu papel, entretanto, foi magnificamente alargado com o novo perfil institucional inaugurado em 1986. Para permitir-lhe a máxima amplitude de ação na governança institucional, em 1998 criou-se na estrutura organizacional do CPS a figura do *Chief Executive*, voltado ao manejo de questões gerenciais. Essa medida facilitou a dedicação do *Director of Public Prosecution* a três papéis primordiais: o empenho em casos considerados de alta relevância, a definição das políticas de atuação e a liderança institucional.

A nomeação do *Director of Public Prosecution* compete ao *Attorney General*, este uma figura institucional cuja existência remonta à Idade Média e que merece

outros casos, resultando em absolvição do acusado por falta de provas (*ibid.*: 295).

²⁴ Existem relatos na literatura especializada, inclusive, de sérios erros judiciais cometidos no sistema criminal britânico, para o qual concorreram promotores, peritos e juízes. Ver, a propósito, ASHWORTH (1998: 188-190). Como salienta o mesmo ASHWORTH (2000: 260), o CPS chegou a ser qualificado de “um indiscutível sistema de persecução de segunda categoria”.

um primeiro parêntesis a seu respeito. É um membro do governo que acumula funções de advogado-geral junto ao Primeiro-Ministro e responsável politicamente perante o Parlamento com respeito às decisões das políticas desenvolvidas pelo CPS²⁵. É, portanto, uma figura institucional polifacética, sendo, a um só tempo, membro do Parlamento, presença constante no gabinete de ministros - embora dele não faça parte - e principal conselheiro jurídico do governo para assuntos legais (Di FEDERICO 2004: 476)²⁶. Conformam-se a relação de ambos - *Attorney General* e *Director of Public Prosecution* - muito estreitamente. As linhas gerais de atuação e suas conseqüências em casos particulares são discutidas entre eles em encontros semanais, com o fim de manter a uniformidade e a harmonia das diretrizes de atuação institucional do CPS com a política criminal de governo. Em última instância, o *Attorney General* é, constitucionalmente, o responsável político frente ao Parlamento pelas políticas do CPS (ASHWORTH 2000: 262), tendo o *Director of Public Prosecution* a obrigação de mantê-lo informado de todos os casos politicamente sensíveis que possam constituir objeto de interrogação parlamentar (BALSAMO e TRIZZINO 2011: 1234).

Embora guarde independência frente ao *Attorney General*, o *Director of Public Prosecution*, como visto, é por ele nomeado e pode a qualquer tempo ser substituído. O período previsto de exercício no cargo é de cinco anos. Os requisitos exigidos para o candidato são 10 (dez) anos de experiência como advogado e a atuação em cortes de inferior ou superior instância. A escolha é feita através de livre competição e, em função disso, a remuneração de profissionais de tão alto nível atende aos parâmetros do mercado (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 148).

Num plano abaixo do *Director of Public Prosecution*, existem seis *Headquarters Directors*, cujas funções atendem a temas de condução de casos, políticas de atuação institucional, finanças, recursos humanos e sistemas de informação e gestão. Há ainda, duas outras chefias muito particulares, com funções específicas e sensível grau de autonomia: a da Divisão de Comunicações e a de Auditoria Interna (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 145).

Nas divisões territoriais existem igualmente chefias às quais estão vinculados os promotores: os *Chief Crown Prosecutors*. São estes chefes assessorados por um *Area Business Manager* - e sua respectiva equipe (*Area Management Team*)-, um especialista dotado de habilidades gerenciais. Um documento estruturante estándar alinha as relações entre as distintas áreas e os setores centrais da instituição, sem descuidar de prever margem discricionária às representações regionais para o cumprimento de seus deveres. Com o auxílio do *Area Business Manager*, os *Chief Crown Prosecutors* elaboram, anualmente, um plano de ação (*Annual Business Plan*), estabelecendo certas metas de atuação a serem cumpridas. São englobados no plano, dentre outros, objetivos quanto à melhora do tempo de lida com os casos a cargo dos promotores, redução do índice de reveses nos resultados operacionais e de inefetividade nos processos, aumento dos resultados no confisco de bens relativamente aos processos criminais e melhor eficiência no manuseio do orçamento (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 147).

25 Não lhe compete, todavia, a prestação de contas por decisões individuais dos promotores.

26 Ainda, anteriormente, se investia da condição de promotor-chefe do governo para casos graves, posição atualmente em franco desuso.

Os *Chief Crown Prosecutors*, além de coordenarem as respectivas equipes de promotores e assistentes (*caseworkers* ou *paralegals*) nas tarefas ministeriais e nas demais funções já assinaladas, são atores fundamentais na formulação de estratégias e metas do CPS, o que irá determinar, no momento oportuno, o montante de orçamento a pedir (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 146)²⁷. Por outro lado, desempenha fundamental papel no cumprimento das políticas criminais governamentais, ao compor, juntamente com outras autoridades regionais do Governo, da Polícia e do Judiciário, um comitê local de justiça²⁸.

O comando da gestão do CPS se consolida, enfim, com um comitê (*CPS Board*) encarregado do planejamento estratégico institucional e do monitoramento do desempenho e eficiência na aplicação dos recursos. Esse comitê é composto pelo *Director of Public Prosecution*, o *Chief Executive*, os seis *Headquarters Directors*, dez dos quarenta e dois *Chief Crown Prosecutors*, escolhidos, alternativamente, pelo *Director of Public Prosecution*, pelo chefe da *Communications Division* e pelo chefe da *Equality and Diversity Division*²⁹.

3.2. O *Her Majesty's CPS Inspectorate*

Outra importante área do CPS é o *Her Majesty's CPS Inspectorate*. Trata-se de um órgão independente do Ministério Público britânico que tem assento no comitê gestor, mas que se reporta ao *Attorney General*³⁰. A esse inspetorado compete auditar operações do CPS, prestar informações ao *Attorney General*, quando por este requisitadas, quanto a assuntos relevantes para o desempenho institucional e submeter-lhe um relatório anual com respeito às atividades do CPS. Como veremos, este relatório embasa a prestação de contas da instituição ao Parlamento. Devido à especificidade de suas funções e da natureza de sua atividade, o *Her Majesty's CPS Inspectorate* possui um orçamento cuja dotação provém diretamente do Parlamento, estando, pois, separado daquele atribuído ao CPS (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 146).

3.3. Os *Crown Prosecutors*: recrutamento, particularidades sobre o regime jurídico e sobre a estrutura administrativa

De todo peculiar é o regime jurídico aplicável aos *Crown Prosecutors*, desde o recrutamento até a normativa disciplinar e o desempenho de suas atribuições.

27 O CPS possui um orçamento trienal, acordado entre o Tesouro e o *Attorney General*. As pretensões orçamentárias do CPS são condicionadas à submissão a medidas de performance que visem à melhoria na utilização dos recursos. Cada área territorial recebe seus recursos segundo um critério técnico que leva em conta tanto o volume de trabalho como a complexidade de questões que acometem os respectivos promotores.

28 Denominado de *Local Criminal Justice Board*. Esse comitê avalia e responde pela eficiência do sistema criminal na área de sua competência, publicando um relatório anual de prestação de contas.

29 Ambas divisões de vital importância para o CPS. De fato, a comunicação, como instrumento da transparência, recebe atenção desmedida por parte da instituição, sendo recorrente a publicação de variados tipos de relatórios, sempre com o objetivo de prestar contas à sociedade dos assuntos relevantes conduzidos pela instituição. No plano, na divisão de *Equality and Diversity*, tanto na atividade de persecução quanto nas práticas de contratação de pessoal, o CPS tem como meta respeitar a diversidade em suas distintas manifestações. Editou-se, a propósito, o *Equality Act 2010*, que oferece um *guidance* na matéria. Existe, ainda, um plano de objetivos quadrienal relativo ao tema, estando em vigor o voltado ao lapso temporal de 2012 a 2015.

30 Sobre a figura do *Attorney General* se discorrerá logo em seguida.

Com efeito, relativamente ao recrutamento dos promotores³¹, não existe acesso mediante concurso de provas e títulos, tampouco se configurando um modelo de carreira para os *prosecutors*. De fato, o ingresso na instituição obedece a um processo de seleção aberto, baseado em critérios de mérito do candidato. Anúncios são publicados em jornais de grande circulação e em publicações especializadas em oferta de emprego, divulgando a abertura e fases do processo de recrutamento e as condições exigidas aos candidatos, seguindo um procedimento fundado nos princípios de igualdade de oportunidades e transparência (CUADRADO SALINAS 2010: 97).

O procedimento é conduzido pela *Civil Service Commission*, um organismo independente cuja função é, exatamente, levar a cabo as seleções de pessoal para o serviço público, pautado nos valores “mérito, honestidade, integridade objetividade e imparcialidade” e através de competição “aberta e justa” entre os candidatos³². O CPS intervém no processo, na medida em que a comissão de avaliação é composta por três membros da instituição, de graduação mínima de *Assistant Chief Crown Prosecutor*, cujo presidente é designado pelo *Director of Public Prosecutions*. Todo o processo é auditado pela *Civil Service Commission*. Esse modelo público e amplamente acessível assegura a isenção dos pretendentes com respeito a influências políticas na escolha e valoriza a capacidade individual como condição meritória para a seleção (Di FEDERICO 2004:476).

Os promotores selecionados são enquadrados na normativa geral do serviço público civil³³. Uma vez selecionado, o candidato é nomeado *Crown Prosecutor* e, após um estágio probatório de 2 (dois) anos, no qual se aprecia seu desempenho, sendo considerado apto é designado *Senior Crown Prosecutor*. A contratação é protegida com a estabilidade no cargo. Existe também a possibilidade de contratações temporárias, por exemplo, para suprir necessidades irremediáveis de curto prazo, como em caso de licença-maternidade (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 150).

Não existem restrições legais a que um membro do ministério público se torne magistrado, desde que submetido ao devido processo de seleção³⁴. Assim como no caso dos *prosecutors*, os *judges* são recrutados através de processo público e aberto a todos os candidatos que preencham os requisitos legais mínimos exigidos. Regra geral, somente advogados com larga experiência nas cortes superiores obtêm êxito na seleção para a magistratura, o que torna incomum, inclusive, a habilitação nesses processos de membros do CPS, dada a sua limitada atuação a certos níveis inferiores de tribunais³⁵.

31 Dito de tipo profissional e não burocrático.

32 Os princípios retores da comissão estão publicizados na respectiva página na *internet*, cujo endereço é <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/>

33 Com a ressalva de que a categoria, assim como outras do serviço público, tem um código disciplinar especial.

34 Assinala-se tal particularidade para marcar a divergência com modelos europeus continentais que permitem a “migração” entre carreiras.

35 Como explica DIEZ-PICAZO (2000:54, npp 30), a advocacia inglesa está dividida em dois segmentos: os *barristers* e os *solicitors*. Aos primeiros compete a defesa em juízo, enquanto os

No desempenho de suas atribuições, os promotores britânicos são assessorados por assistentes ou *paralegals* na preparação dos casos a serem levados a juízo. Além daqueles de carreira (*ordinary*), existem *caseworkers* especialmente designados para certos e limitados tipos de casos, com maior autonomia decisional e operacional do que os ordinários, podendo, inclusive, atuar diretamente em casos de assunção de culpa por imputados ante os tribunais.

3.4. *Accountability* institucional e individual. Regime disciplinar dos prosecutors. Controle por parte da imprensa

O regime de *accountability*³⁶, tanto da instituição como dos *prosecutors*, obedece a componentes jurídicos, obviamente, mas respeita o vigor do controle parlamentar britânico. Este, por seu turno, rende homenagem a um sujeito essencial nos assuntos de transparência na Grã-Bretanha: a imprensa.

O *Director of Public Prosecution*, além de dirigir a instituição, é quem, em primeira linha, responde politicamente pelas decisões desta e por aquelas adotadas por seus membros, em cada caso. A *accountability* perante o Parlamento, por seu turno, é feita através do *Attorney General*, a quem o *Director of Public Prosecution* se reporta na prestação de contas das atividades institucionais. Com efeito, em termos de prestação de contas, o *Director of Public Prosecution* tem duas obrigações especialmente representativas: a primeira, a de publicar um código dirigido aos promotores, no qual põe em evidência os princípios sob os quais as decisões institucionais são tomadas, inclusive nos casos concretos. Ao lado disso, e como já realçado, anualmente tem o dever de apresentar um relatório de atividades ao *Attorney General*, mediante o qual presta contas das ações adotadas e das metas não cumpridas. A supervisão que este exerce sobre aquele, frise-se uma vez mais, é política e não administrativa, pois é o chefe da instituição quem a gerencia.

Em termos de eficiência administrativa, há o acompanhamento desde o núcleo central da instituição com respeito ao desempenho de cada área regional, sendo realizado um encontro anual entre as gerências regionais e a central para exame detalhado da performance de cada uma delas e ajuste de ações para a melhora de desempenho dentro de prazos igualmente acordados. Em caso de desempenho abaixo dos objetivos fixados, encontros adicionais são estipulados. Tudo isso sem prejuízo da obrigatória avaliação trimestral que compete a cada área regional realizar (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 148)³⁷.

segundos cuidam do assessoramento aos clientes e da preparação da causa. Antes de 2000, os membros do CPS somente ostentavam a condição similar à de *solicitors*. Milita contra os *prosecutors* certo preconceito do órgão colegiado de advogados (BAR) contra profissionais que não atuaram, também, na defesa, para assumir funções jurisdicionais. É presente, ainda, um reconhecimento social e econômico mais elevado com respeito aos *judges* frente aos *prosecutors* (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 162).

36 Sobre o conceito de *accountability*, ver, por todos, O'DONNELL: 1997.

37 Os sumários trimestrais de performance de cada área, entre 2005 e 2010, podem ser apreciados via http://www.cps.gov.uk/publications/performance/area_performance.

Pois bem, quando se fala de *accountability* individual, os promotores se submetem à antiga tradição do serviço público britânico de avaliação formal do quadro de pessoal, tendo o CPS seu próprio sistema anualmente aplicado aos membros da instituição, individualmente³⁸. Existem diferentes conjuntos de qualidades e comportamentos com respeito aos quais os promotores são avaliados. Se referem tanto à capacidades gerenciais quanto de cumprimento das leis e são concernentes aos distintos níveis e funções da carreira. Também individualmente, a cada promotor se confere um leque de objetivos, os quais são acompanhados por um *manager* diretamente vinculado à avaliação do desempenho pessoal do membro ministerial. O sistema ainda prevê encontros periódicos trimestrais entre o *manager* e o *prosecutor* por ele acompanhado, nos quais são discutidos o progresso do desempenho e futuros objetivos, resultando, ao final do exercício anual, um relatório escrito. Esse relatório serve tanto para identificar as necessidades individuais de cada promotor, em termos funcionais, como para balizar perspectivas de ascensão na carreira, inclusive remuneratória³⁹. Cada nível da carreira é avaliado por um *manager* de um nível superior e os relatórios de avaliação são referendados por outro *manager* de grau superior ao do avaliador.

No plano disciplinar, o *prosecutor* se vê submetido aos mesmos princípios regentes de toda a gestão dos recursos humanos da administração pública, condensados em um Código da Função Pública. Além dessa normativa, o CPS possui um Manual de Gestão de Pessoal, segundo o qual o grau da infração cometida pelo membro da instituição determina o tratamento dado ao fato: se de pouca gravidade, por vezes se resolve a questão informalmente, sem necessidade de um procedimento escrito; nos casos mais graves, estabelece-se uma espécie de processo administrativo disciplinar escrito, com audiência na própria circunscrição onde atua ou perante o *Head of Human Sources*. A pena máxima é de demissão, da qual, não se conformando, pode o membro do CPS recorrer internamente ou a um comitê de avaliação de recursos do serviço público civil⁴⁰, externo, portanto, à instituição⁴¹. Existe ainda a possibilidade de recurso a um tribunal do trabalho que lida com questões de demissão sem justa causa e de discriminação nas relações do trabalho (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 151)⁴².

38 A vinculação dos *prosecutors* ao serviço público civil geral explica o fato de que não dispõem de uma associação nacional, sendo participantes - com permissivo legal - de associações nacionais de servidores civis, as quais são responsáveis tanto pela defesa de postulações de condições de trabalho e remuneratórias, como pela defesa dos promotores em procedimentos disciplinares e dos pleitos destes em face da instituição. (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 150).

39 Tais relatórios de avaliação são peças fundamentais para o destino das promoções pretendidas pelos promotores.

40 O *Civil Service Appeal Board*.

41 Exemplo de infração leve é o abuso na flexibilidade de horário ou episódica infração por desrespeito a instruções legítimas de um superior. Já grave é, *v.g.*, a ausência injustificada ao serviço ou o exercício de atribuições sob o efeito do álcool ou de entorpecentes. Gravíssimo se considera o cometimento de fato definido como crime, seja no exercício das funções, seja como cidadão (CUADRADO SALINAS 2010: 99).

42 No precedente judicial relativo ao caso *R v. CPS ex p Hogg* (1994), em que um demitido membro ministerial postulou, de forma inusual, ante a *Court of Appeal*, restou consignado, embora em

Ao se falar de países da Grã-Bretanha, não se pode ignorar o controle efetuado pela imprensa, haja vista que a invasividade dos meios de comunicação na vida das pessoas públicas é profunda. De fato, constituem importante veículo de rendição de contas de autoridades, as quais são submetidas a permanentes questionamentos por parte dos órgãos de imprensa. Por tal razão, o CPS empresta bastante cuidado ao diálogo com a imprensa, havendo, em cada circunscrição territorial, um promotor encarregado do relacionamento com os meios de comunicação locais e com o gabinete central de comunicação da instituição⁴³. Este último é dirigido, via de regra, por um profissional da central do *Government Information Service* (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 163). Os órgãos de comunicação executam acompanhamento próximo de muitos casos conduzidos pelos *prosecutors* e da política de atuação do CPS, sendo o repasse de informações à mídia gerido por esse setor de comunicação, que se encarrega de publicizar informes e relatórios, além de coordenar entrevistas entre os membros ministeriais e os meios de comunicação.

4. Relação com outras instâncias de poder

Com referência à localização do CPS no quadro de poderes do Estado, entenda-se, primeiramente, que se está ante uma democracia parlamentar, em que vige o princípio da supremacia do Parlamento, cujo chefe de Estado é um monarca escolhido por hereditariedade. O governo tem um arranjo peculiar, já que inexistente a separação Executivo-Legislativo, havendo, sim, um conjunto de instituições do Reino Unido que, diretamente, respondem pelo governo dos países componentes, respeitadas as peculiaridades eventualmente concernentes a eles⁴⁴. Nesse sentido, Inglaterra e País de Gales compartilham o mesmo sistema de administração de justiça e o CPS atua em ambos (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 157), como já remarcado, não se podendo, *a priori*, situá-lo pacificamente em qualquer dos “poderes” tradicionalmente conhecidos.

Com efeito, o CPS é independente do judiciário, a quem não deve obediência de qualquer sorte, em particular porque inexistente figura similar ao do juiz instrutor, outrora muito em voga no continente europeu, o que afasta a possibilidade de direção judiciária da investigação criminal. Por outro lado, são reputados independentes do Governo o *Attorney General*, o *Director of Public Prosecution* e o próprio CPS, ressalvadas importantes nuances, em particular no processo penal, que mais à frente poremos em destaque.

obiter dictum, que assistia ao CPS o direito de demitir um *prosecutor* por razões disciplinares, desde quando o poder disciplinar não se estendesse à esfera de independência ideológica (ou de decisão) do mesmo, de modo que a relação entre membro e instituição não se resumiria a mero vínculo contratual (CUADRADO SALINAS 2010: 99).

43 Também na Espanha existe a prática da utilização de um “Promotor porta-voz” para a comunicação com a imprensa. Não se trata de um imperativo legal, mas de uma escolha de membros de algumas áreas de atuação que delegam a um colega mais vocacionado o papel de conduzir o relacionamento com a mídia.

44 Os próprios juízes não constituem um poder do Estado, no sentido que usualmente aceitamos, sendo mais apropriado falar-se de seu papel político num contexto de cooperação do que de separação entre os poderes (TORRE 2004: 302).

Diferentemente da tensão mais comumente realçada quando se fala de independência do Ministério Público – que é aquela situada em sua relação com o poder Executivo –, no caso britânico não é exagerado posicioná-la, pelas razões históricas e institucionais a que já nos referimos, na disputa de espaço com a polícia. A atuação em juízo, em matéria penal, através desse novo ator que é o CPS, tem representado o paulatino afastamento da polícia desse teatro de embates, colocando-a quase que exclusivamente na fase prévia de investigação. O custo político dessa alteração não foi, e tampouco é, de pequena monta, circunstância que customiza de modo muito peculiar a dinâmica de convivência de dois protagonistas de peso na vida institucional britânica. No processo penal, todavia, o caminho que vem sendo sedimentado ao longo dos anos indica a adesão a uma convergência colaborativa de ambas instituições, como em seguida restará claro.

5. A perseguição penal no direito britânico: papéis da polícia e do CPS ante o marco divisor do *Criminal Justice Act de 2003*

No processo penal britânico a independência de atuação entre as instituições ministerial e policial é bastante acentuada, embora esteja em progressão uma maior integração operativa, ditada, sobretudo, por exigências práticas de efetividade de resultados⁴⁵. Do ponto de vista normativo, entretanto, a evolução foi tímida, até, pelo menos, o advento do *Criminal Justice Act de 2003*.

De fato, no cenário anterior à importante mudança concretizada em 2003, o CPS não dispunha do poder de obrigar a polícia a inaugurar uma investigação, tampouco tinha poder de direção sobre esta, muito menos quanto a determinar as evidências a serem coletadas durante o trabalho investigativo policial (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 159). Aliás, fugindo de recorrente tradição europeia continental, o CPS não procede a investigações, estando por completo – e por lei – excluído da execução desse mister (BALSAMO e TRIZZINO 2011: 1234). Parte da doutrina realça que a dedicação do Ministério Público exclusivamente à avaliação das evidências recolhidas na fase investigativa pela polícia, precata a instituição e seus membros de exercer a *the hunters's syndrom*, ou síndrome do caçador (Di FEDERICO 2004: 471). Vale dizer, o alheamento da fase de investigação lhe confere a verdadeira autonomia para decidir, sem paixões, o rumo a dar ao inquérito⁴⁶.

45 Por exemplo, merecem menção as práticas de consulta prévia acerca do entendimento do CPS antes do indiciamento pela polícia e do deslocamento de membros do CPS para delegacias, com o objetivo de, *in locu* e com antecedência, sugerir alguma providência investigativa.

46 Quanto a este aspecto, DÍEZ-PICAZO ressalta a importância de estabelecer-se na Espanha um mecanismo de exame, por um juiz independente, acerca da existência de elementos suficientes – ou não – para sustentar-se uma acusação, um juízo, em caso de colheita de elementos de investigação diretamente pelo Ministério Público, tal qual ocorre nos Estados Unidos com a *probable cause* exercitada pelo grande júri, onde ainda existe, ou pela *information*, naquele país e na Inglaterra, a cargo de um juiz independente.

Além do mais, não estava obrigada a polícia a reportar ao CPS dados sobre os delitos acerca dos quais dispusesse de informações, nem mesmo sobre os quais estivesse já trabalhando, com investigação em curso. Nessa mesma linha lógica de sistematização da relação interinstitucional, em caso de que o CPS entendesse necessária, durante a investigação policial, a realização de diligências investigativas complementares, a polícia não estaria vinculada ao respectivo atendimento, embora, do ponto de vista prático, fosse pouco frequente a negativa; mas é fato que a polícia dispunha de discricionariedade para seguir ou não a solicitação do Ministério Público britânico.

A discricionariedade policial ainda se manifesta em outro sentido, sem interferência do CPS: na possibilidade de arquivar procedimentos investigativos sem a necessidade de prévia manifestação do *parquet*, desde que se tratem de delitos de pouca ofensividade, expedida uma medida de advertência, formal ou informalmente. Esse excepcional poder sugere, na visão de Di FEDERICO (2004: 479), estar em mãos da polícia, e não nas do CPS, o verdadeiro rol de *gate keeper* do sistema criminal.

Ao entrar em vigor o *Criminal Justice Act de 2003*, entretanto, a decisão acerca da imputação formal perante os tribunais de delitos atribuídos aos investigados transferiu-se ao alvedrio do CPS. Tal mudança veio na esteira de outra: a faculdade dada ao CPS de assessorar a polícia sobre as possíveis linhas de investigação que entendesse mais convenientes ao desvendar do fato típico. Corolário lógico foi atribuir ao Ministério Público a possibilidade de determinar à polícia a realização de concretas diligências investigatórias (CARMEN CUADRADO 2010: 218). Nesse sentido, na fase propriamente decisional pré-judicial, o promotor pode demandar, porém sem dirigi-la, a concretização de diligências complementares para esclarecer o fato investigado, quando reputar débil o conjunto de evidências até aquele momento levantado; ou então decidir por uma imputação em juízo de delito com qualificação jurídica de menor gravidade. Malgrado a inexistência do dever de atender às solicitações ministeriais, na prática a recusa é rara, porquanto é o CPS que decidirá, ao fim e ao cabo, o destino do expediente policial, tendo a possibilidade, inclusive, de arquivá-lo, se não vislumbrar evidências suficientes para prosseguir com a acusação em juízo.

Note-se que a interação entre as instituições, na fase investigativa, não se dá em um só momento. Com efeito, a polícia, ao princípio da investigação, submete um expediente primário ao CPS, de forma que este possa, sendo o caso, facilitar uma audiência concernente à fixação de fiança ou à decretação de uma prisão cautelar. Uma vez concluída a investigação, o CPS acessa a integralidade das evidências colhidas, e seleciona, segundo seu livre entendimento, as bases da formulação da acusação formal em juízo, sem prejuízo da possibilidade de devolver a investigação à polícia para ulteriores diligências, a fixação de imputação distinta ou o arquivamento do caso, como já explicitado.

Merece registro, ainda, o fato de que ao *Director of Public Prosecution* compete autorizar especificamente a persecução de alguns delitos, em decorrência de atos normativos anteriores ao *1985 Act*, porém recepcionados pelo novo cenário normativo, não obstante a indicação parlamentar de que essa

exigência deva ser revogada. Outra sorte de tipos penais, relacionados a questões de segurança nacional, somente admitem persecução penal mediante o assentimento do *Attorney General*.

5.1. Multiplicidades de agências de investigação e de persecução e a *private prosecution*

Em que pese o prestígio e a longevidade da polícia e a recente estruturação de um Ministério Público, as atividades de investigação e persecução criminal no ordenamento aqui analisadas são profundas em peculiaridades.

Com efeito, uma delas é a que revela um modelo que não restringe a execução de tais atividades com exclusividade às citadas agências. A polícia judiciária – entendida como atividade de coleta de evidências de viabilização de ação penal – é exercitada por outros corpos que atuam em campos específicos: o *Customs and Excise* (em matéria aduaneira); para delitos relacionados ao ambiente de trabalho e ao sistema de transportes há o *Health and Safety Executive*; com respeito a delitos alfandegários, o *H.M. Customs and Excise*; a *Environment Agency* se encarrega de crimes ambientais; os delitos financeiros são encargo do *Department of Trade and Industry*; para grandes fraudes financeiras e casos de corrupção está credenciado a exercer funções investigatórias e persecutórias o poderoso *Serious Fraud Office*⁴⁷. Há, ainda, autoridades locais incumbidas de realizar a persecução penal em face de crimes perpetrados nas relações de consumo (ASHWORTH 2000:264). Todas possuem atribuição não só para investigar, como também para realizar a persecução em juízo de delitos nos respectivos âmbitos de atuação⁴⁸. O CPS, por via de consequência, resulta uma instituição que somente atua nos casos cuja investigação é conduzida anteriormente pela polícia, nas matérias ordinárias que não se imiscuem nos contornos das agências especializadas acima elencadas (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 161).

Quanto à atividade de persecução, existe o instituto da *private prosecution* no sistema apreciado. Vigente de longa data, visava prevenir o sistema de indevidas influências políticas que inviabilizem persecuções penais em juízo que, em condições normais, teriam curso indubitado⁴⁹. Por ela, indivíduos podem apresentar ações penais em juízo. Mesmo nas hipóteses em que se exercita, o CPS tem a faculdade de assumir os casos, inclusive modificando a capitulação penal ou anulando-a. Para o caso de inconformismo do particular com a decisão ministerial existe a possibilidade de revisão judicial desta. Em contrapartida, prevê a legislação a sanção civil de declaração de *vexatious litigant* para o particular que, repetidamente, opera abusivamente com o objetivo de sustentar a chamada *malitious prosecution* em detrimento de terceiros⁵⁰.

47 Responsável pela investigação e persecução de fraudes e corrupção em valor igual ou superior a £5.000.000 de libras esterlinas, aproximadamente, R\$ 20.000.000,00.

48 Não é inusual, por exemplo, o serviço de correios e a administração tributária constituírem-se em parte acusadora em juízo (DÍEZ-PICAZO 2000: 42).

49 A despeito de que, conforme pesquisas posteriores à criação do CPS, não é mais recorrente a utilização da *private prosecution*.

50 Existem também sanções de prisão e de multa para o caso de provocação de perda de tempo

5.2. *Evidentiary test* e *public interest test*

Exercendo o controle da entrada dos casos no sistema judicial penal, o CPS executa dois testes decisivos nos casos que chegam à sua apreciação: o *evidentiary test* e o *public interest test* (GIRGINOV e HANCOCK 2008: 154), ou seja, o teste das evidências e o teste do interesse público⁵¹. Pelo primeiro, ao revisar o expediente policial, deve o promotor ter como objetivo verificar se as evidências disponíveis autorizam *uma realística perspectiva de êxito quanto à imputação feita* (WATERS 2008: 55, npp 127)⁵². A tarefa aqui é sopesar a força das evidências até então colhidas no inquérito, o que significa confiar no trabalho da polícia, haja vista a ausência de contato, até então, com as testemunhas do caso⁵³.

Já o segundo teste representa o influxo do princípio da oportunidade na atividade penal do CPS. Realmente, os promotores devem avaliar a presença, no caso concreto, de um real interesse público na persecução do imputado. Trata-se de uma avaliação contextual, baseada em uma lista exemplificativa, estabelecida no *Code*, de aspectos prós e contras à persecução naquele caso. Inicialmente, tais aspectos vinham dispostos de maneira geral, passando a definir-se os fatores a serem levados em consideração com mais detalhes. São parâmetros aplicáveis nessa verificação a gravidade da infração penal, a idade e o estado de saúde do imputado, a probabilidade de aplicação de pena irrelevante, dentre outros. É certo, porém, que o *Code* modificou o tratamento dado a essa questão, partindo de uma exigência originária de certo modo neutra (“a persecução penal somente terá lugar quando o interesse público assim o exigir”) para uma preferência pela persecução, salvo relevantes e suficientes razões em contrário (“em casos de qualquer gravidade far-se-á a persecução penal, a menos que existam razões de interesse público em contrário que sobrelevem aquelas outras que pesem em seu favor”) (ASHWORTH 2000: 268-269)⁵⁴.

5.3. O *Attorney General* e os peculiares *fiat* e *nolle prosequi*

Aspecto muito próprio do CPS é a existência de poderes especiais nas mãos do *Attorney General* relativamente ao processo penal. Esta figura, de quem algo já dissemos, remonta a tempos imemoriais, sendo, efetivamente, desconhecida a sua origem pela doutrina (EDWARDS 1964: 12). Certo, porém, que o *Attorney General* já se posta como Advogado da Coroa durante o século XIII, gozando, nos séculos XVII e XVIII, de atribuições para iniciar causas

da polícia, por falsa comunicação de delitos ou de circunstâncias destes, conforme o tópico 5(2) do *Criminal Law Act 1967*.

51 Anota CUADRADO SALINAS (2010:298) que, até os anos 1980, se denominava *prima facie test* o paradigma de indícios exigido da polícia para sustentar uma acusação, o qual requeria a previsibilidade de um veredito de culpabilidade ao menos de um jurado com respeito às evidências então levantadas.

52 O *Code* estabelece uma série de questões que devem ser levadas em conta nesse teste, havendo outras detalhadas num documento explicativo (*explanatory Memorandum*) para uso associado com as disposições do *Code*.

53 O que, para ASHWORTH (2000: 268-269), revelaria mais um sinal de dependência do CPS ante a polícia. 54 CPS e polícia, em conjunto, têm formulado documentos intitulados *Charging Standards*, relativos a certos tipos de delitos, nos quais se busca estabelecer um guia detalhado acerca de quais crimes e em que circunstâncias devem levar ambas instituições a caminhar no sentido de sua persecução em juízo, de maneira que se reduzam as divergências entre as mesmas no exercício dos respectivos misteres.

criminais por delitos de alta traição e dos que pusessem em risco a segurança do Estado. Os seus poderes especiais têm origem no século XVI, quando se lhe outorga o de expedir o *nolle prosequi*⁵⁵, instrumento de controle do processo penal, então justificado e legitimado pela exigência de controle público da ação privada arbitrária ou injustificada (CUADRADO SALINAS 2010:38).

A complexidade da figura do *Attorney General* se acentua por outras razões de natureza orgânica. É nomeável e demissível *ad nutum* pelo Primeiro-Ministro, dirigindo o *Law Officers of The Crown*, departamento do Ministério de Justiça da Inglaterra e Gales que inclui, ainda, as figuras do *Solicitor General* e do *Advocate General*. São autoridades encarregadas de questões legais relativas ao governo, atribuindo-se ao *Attorney General* a representação do Estado nos casos de delitos contra a Coroa e a responsabilidade pela política criminal perante o Parlamento, velando pela integridade da aplicação do processo penal. É um cargo de natureza eminentemente política (BALSAMO e TRIZZINO (2011: 1234), inexistindo qualquer estatuto em derredor do seu exercício, de modo que se reconhece seu desempenho *at her Majesty's pleasure* (CUADRADO SALINAS 2010: 85). Não se reduz a uma figura do Executivo, sendo parte do Legislativo, ademais de figurar como diretor do colégio dos advogados, a BAR. Investe-se do papel de principal elo de ligação entre o órgão público de persecução penal e o ambiente político (BALSAMO e TRIZZINO 2011: 1234; GUARNIERI e PEDERZOLI 1999: 100). Com o objetivo de afastar as dificuldades de conciliação entre tantos papéis com a inegável exigência de imparcialidade, devido a suas prerrogativas processuais penais, desde 1928 o *Attorney General* deixou de compor o gabinete de Ministros, além de não imiscuir-se em debates governamentais que extrapolem as suas atribuições (MACFARLANE 2001: 12).

Devido a essa multiplicidade de facetas, inegavelmente há questionamentos acerca da imparcialidade e independência do *Attorney General*, em particular no exercício do *nolle prosequi*. Ao exercitar esta faculdade, suspende – *sine die* – o procedimento na fase em que esteja, decretando a *immunity from prosecution*. Trata-se de prerrogativa exercitável tanto de ofício, quanto a partir de qualquer das partes, vale dizer, acusação ou defesa. Em geral, contemplam-se os casos de incapacidade mental ou física do acusado envolvido no caso, cujas causas, uma vez desaparecidas, autorizam a retomada do curso do processo. É, igualmente, aplicável nos casos de necessidade de outorgar imunidade processual aos informantes policiais e nos de processos movidos contra representantes de Estados⁵⁶. Ao valer-se dessa faculdade, o *Attorney General* tem em consideração razões de interesse público, amparando sua atuação no princípio de oportunidade, cujo foco, no particular, é o interesse relevante na probabilidade de êxito do processo⁵⁷. Note-se que é desnecessária motivação para a suspensão do processo.

55 Acerca do qual se discorrerá mais adiante.

56 Veja-se, a propósito, o *Legal Secretariat to the Law Officers: Annual Report* (2003).

57 São situações práticas listadas por CUADRADO SALINAS (2010: 90-91), por exemplo: a preponderância de valor da informação a ser dada pelo informante sobre a aplicação estrita da lei contra ele; a probabilidade maior de obtenção da informação necessitada com o uso deste expediente do que com os mecanismos processuais ordinários.

Por outro lado, alguns processos demandam permissão prévia do *Attorney General* para o seu desencadeamento. Essa autorização - conhecida como *fiat*⁵⁸ - é requisito de procedibilidade para a persecução penal de determinados delitos como, por exemplo, os disciplinados pela Lei de Materiais Explosivos, pela Lei de Segredos Oficiais (*Official Secrets Acts*) e em casos de corrupção envolvendo certos agentes públicos⁵⁹. Além disso, aplica-se ainda nas situações nas quais se tenha que levar em conta questões relacionadas com a segurança nacional ou com as relações com países estrangeiros. Diferentemente do *nolle prosequi*, o *fiat* exige expressa motivação do *Attorney General* (CUADRADO SALINAS 2010: 91).

Embora a prática demonstre que o poder de *nolle prosequi* e de *fiat* em mãos do *Attorney General* não seja um instrumento de uso político-partidário em favor do governo de turno⁶⁰, está longe de ser uma questão incontroversa. Em geral, os promotores do CPS gozam de plena independência decisional, malgrado o que ações parlamentares têm sido adotadas com vistas a mudar o poder de que dispõe o *Attorney General* de controle sobre o processo penal. Talvez levando em conta tais pressões, o Primeiro Ministro britânico, em 2009, avalizou a decisão do *Attorney General* de abster-se de interferir em casos específicos, salvo naqueles que incidissem sobre a segurança nacional ou fossem impostos pela lei, conforme retratado no Protocolo firmado em julho de 2009 entre o *Attorney General* e o *Director of Public Prosecutions*⁶¹.

Registre-se, por fim, que o *nolle prosequi* não impede a retomada da persecução, seja por iniciativa do *Attorney General*, seja por *private prosecution*. Com efeito, ao se tratar de ordem de suspensão provisória incidente sobre o processo, pode este ser retomado a qualquer tempo, desde que desaparecidas as causas que recomendaram a sua paralisação⁶².

6. Considerações finais

Respondendo a algumas exigências acadêmicas e políticas, o CPS foi, e tem sido, ao longo do tempo objeto de seguidas reformas organizativas. Nem sempre, contudo, conseguiram tais reformas aplacar as críticas e solucionar os muitos problemas que afligiram a instituição nos anos iniciais, sendo

58 Do latim, "faça-se".

59 O *Legal Guidance* do CPS indica que a definição do que sejam explosivos, baseada, primordialmente, na seção 3 do *Explosive Act 1875* e na seção 9 do *Explosive Substance Act 1883*, não dispensa a necessária atenção e respeito, por parte dos membros ministeriais, das particularidades normativas que abarcam os diferentes tipos de delitos dessa natureza, às quais devem aqueles guardar irrestrita precisão técnica quando de sua atuação.

60 Conforme salientam GIRGINOV e HANCOCK (2008: 159), em que pese a justificável precaução frente a possíveis influências políticas na ação do CPS, existem poucas evidências, estatísticas ou anedóticas, destas.

61 O protocolo está disponível no endereço eletrônico <http://www.attorneygeneral.gov.uk/Publications/Pages/CriminalJusticeReports.aspx>. Nele se realçam o princípio da independência dos promotores e da *accountability* individual e institucional do CPS, estabelecendo-se marcos principiológicos resultantes de uma série de processos revisórios do papel do *Attorney General* e de sua relação com outras autoridades, entre elas o diretor do CPS.

62 É o que ocorre, com frequência, nos casos de requalificação de condições mentais ou físicas pelo acusado.

consideradas, por vezes, excessivamente centralizadoras e burocráticas⁶³. O governo, entretanto, sensibilizou-se com os reclamos de maior descentralização decisória, em nome de uma melhor eficiência e mais rápida tomada de decisões no âmbito da instituição.

Nesse passo, em que pese as sérias críticas (principalmente nos seus primórdios) à sua atuação, vem se consolidando, ao longo do tempo, como uma irreversível solução adotada pela Inglaterra e País de Gales para a condução da persecução penal em juízo, confrontando-se diretamente com tradições arraigadas nas sociedades em questão, em especial com a preponderância da polícia e a persecução privada.

Suas particularidades, no cotejo com os sistemas europeus continentais e os destes derivados, dentre os quais o brasileiro, nos remetem a sérias reflexões. Não nos deixa de surpreender a concentração de poderes nas mãos do *Attorney General* - uma figura externa à instituição - relativamente ao controle do processo penal. De fato, o *fiat* e o *nolle prosequi* são instrumentos cujo exercício legítimo requer um elevado nível de confiança e de respeito institucional. Um contorno de *self restraint* na relação entre o Primeiro-Ministro e *Attorney General* contribui tanto para a legitimidade de tais instrumentos quanto para a sua aceitabilidade social, elidindo-se o risco de erosão da confiança pública de que é depositário⁶⁴.

Malgrado tais considerações, o papel do *Attorney General* no controle do processo penal, intervindo pontualmente, embora com escassa reiteração, em casos sob os cuidados do CPS - e de outras agências de persecução - vem sendo confrontado política e academicamente nos últimos anos, em razão de ingerências reputadas desconformes à necessária independência das instituições ante o poder político de turno⁶⁵.

63 Ver, por exemplo, o *Glidewell Report* de 1998, sobre a reforma de 1993, disponível em <http://www.cps.gov.uk/publications/research/collocjus.html>.

64 A confiança pública é elemento estruturante do exercício da função de *Attorney General* e pode ser bem vista em MACFARLANE (2001).

65 No caso *BAE Systems*, a maior companhia de armamento bélico britânica, uma investigação procedida pelo *Serious Fraud Office* que durava cerca de 2 (dois) anos, e havia consumido um orçamento estimado em dois milhões de libras esterlinas em derredor de práticas ilegais de corrupção de autoridades da Arábia Saudita (existência de indícios concretos de pagamentos irregulares a membros da família real da Arábia Saudita, a partir de um *slush fund* existente em um banco suíço, consistentes no fornecimento de valiosos presentes, viagens e carros luxuosos, entre outras concessões qualificadas como pertinentes a um "extravagante estilo de vida") relativamente a um contrato de fornecimento de armas de guerra (o *Al Yamamah defense contract* orçado em cerca de cento e cinquenta bilhões de libras esterlinas, o maior contrato da indústria de defesa britânica de todos os tempos, com duração de vinte anos, que remonta ao ano de 1988), foi interrompida, em dezembro de 2006, pela atuação do *Attorney General* Lord Goldsmith. A decisão teve por fundamento jurídico o interesse nacional na descontinuidade da investigação (interesse nacional no não prosseguimento da *inquiry* residiria no risco de produção de sérios danos à relação entre a Grã-Bretanha e a Arábia Saudita, que resultaria em prejuízos à guerra ao terrorismo no Oriente Médio) e a improbabilidade de qualquer êxito caso se guiasse adiante, ou seja, a precariedade das evidências até então colhidas. Perante o Parlamento, o *Attorney General* declarou haver "feito um balanço entre o Estado de Direito e o amplo interesse público", resultando-lhe claro que o segundo apontava para o cerne da investigação (porque o *Attorney General* insistiu em afirmar que não havia tomado em consideração qualquer peso de interesses comerciais, econômicos ou diplomáticos em sua decisão, objetivando com isso afastar qualquer alegação de violação do art. 5º da Convenção Anticorrupção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, segundo o qual "A investigação e a abertura de processo por corrupção de um funcionário público estrangeiro estarão sujeitas às regras e princípios aplicáveis de cada parte. Elas não

Por outro lado, um processo penal accountable externamente, nos moldes do controle exercido pelo Attorney General, sugere que os atores envolvidos devem atuar com transparência e motivação claras, sujeitos que estão ao contraponto de diversas instâncias. Desse modo, a decisão de atuar ou não em caso sensíveis pode resultar menos opaca⁶⁶.

De qualquer modo, o sistema chama a atenção para diferentes óticas sobre a questão da independência, quando se confrontam os modelos anglo-saxônico e de tradição europeia continental. No primeiro, muitas vezes o arranjo constitucional não é visto como o elemento exclusivamente determinante para o exercício independente das funções⁶⁷, vez que há práticas que conformam a ação institucional, inclusive no seu topo, cujo êxito se vincula também ao perfil individual do ocupante do posto⁶⁸; já no segundo, a matriz constitucional do estatuto da instituição é elevada a condição *sine qua non* para a prevalência de valores como imparcialidade e independência, mostrando a experiência, contudo, que, não são raros os escapismos que fogem ao controle institucional e social.

Desde outra perspectiva, pode-se afirmar que a introdução no sistema britânico de práticas e estruturas muito usuais nos sistemas inspirados do direito continental europeu indica que o processo de harmonização de certas instituições em dimensão transnacional rompeu uma importante fronteira de um sistema construído sobre sólidas tradições e alicerces culturais e políticos bem peculiares. É um movimento cujos reflexos a longo prazo não se pode determinar, mas que aponta, sem dúvida, para um melhor fluxo de cooperação internacional em temas de terrorismo, criminalidade organizada, corrupção, dentre outros⁶⁹.

serão influenciadas por considerações de interesse econômico nacional, pelo efeito potencial sobre as relações com outros Estados ou pela identidade de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas”). Essa decisão despertou uma onda de críticas ao sistema, exigindo-se mais independência da persecução penal frente ao poder político, mormente porque o *Serious Frauds Office* depende do *fiat* do *Attorney General* para atuar. Veja-se, a propósito, excepcional trabalho de ROSE-ACKERMAN e BILLA (2008).

66 No caso *BAE Systems*, o *Attorney General* e o próprio Primeiro-Ministro renderam contas ao Parlamento acerca da decisão tomada. O Diretor do *Serious Fraud Office* igualmente teve que prestar contas públicas sobre o contexto em que se deu a decisão, inclusive manifestando sutil discórdância com os argumentos apresentados pelo *Attorney General*. O caso foi levado à justiça britânica, havendo a *High Court of Justice*, em 10 de abril de 2008, considerado que a decisão de paralisar as investigações havia sido tomada “à margem da lei”, decisão esta revisada logo em seguida em grau de apelo pela *House of Lords*, restabelecendo a legalidade do *nolle prosequi*. Sucederam-se, ainda, no âmbito internacional, investigações por parte da OCDE (com o fim de determinar se houvera desrespeito às normas do tratado subscrito pela Grã-Bretanha) e do Departamento de Justiça americano (devido ao uso de instituição financeira americana como meio de transferência de recursos ilegais para o príncipe árabe *Bandar*), resultando num acordo pelo qual a BAE se obrigou a pagar quatrocentos milhões de dólares a título de multa ao Departamento de Justiça.

67 Raciocínio que, com respeito à Grã-Bretanha é de fiel aplicação, haja vista a inexistência de Constituição codificada e dada a prevalência da vontade do Parlamento sobre a de qualquer outra instituição.

68 A manutenção dos princípios em derredor do exercício independente das atribuições do *Attorney General* depende, em última instância, da irreprochável integridade do ocupante da função, quaisquer que sejam os termos precisos do arranjo constitucional do Estado em questão (MACFARLANE 2001: 6, npp 12).

69 Exatamente porque, como adverte CAVINI (1999: 301), qualquer solução comunitária europeia em termos penais não prescinde da correlata “‘comunitarizzazione’ del diritto processuale penale”, terreno onde atuam ambas instituições.

A alteração sistêmica e normativa no esquema institucional da investigação e da persecução penal para a Inglaterra e País de Gales, portanto, vislumbrou a perspectiva de melhor eficácia do sistema penal e do incremento da qualidade da pretensão acusatória⁷⁰, sendo que a racionalização de atividades, aliada à busca de resultados mais exitosos, têm levado a que a polícia preserve sua independência na fase investigatória, porém integrando-se o CPS com maior precedência no momento de definir as imputações que serão levadas a juízo, sendo absorvida essa política de atuação pela legislação⁷¹. As resistências existentes, por certo, vêm sendo desidratadas pelo tratamento da questão com foco no melhor resultado para o processo penal, tanto do ponto de vista das garantias dos sujeitos investigados ou processados, quanto daquele outro do êxito do trabalho do sistema judicial. Um sentido de cooperação que sugere a crescente assunção de protagonismo por parte do CPS no processo penal britânico, sem que isso signifique a diminuição do âmbito de atuação da polícia, uma instituição que continua a receber importante crédito de confiança por parte da população⁷².

7. Referências bibliográficas

ASHWORTH, Andrew, "Developments in the Public Prosecutor's Office in England and Wales". *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol.8/3, 257-282, 2000.

_____. *The Criminal Process: an Evaluative Study*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

BACIGALUPO, Enrique, GIMENO SENDRA, José Vicente, MORENO CATENA, Victor, TORRES DULCE-LIFANTE, Eduardo, *La posición del fiscal en la investigación penal: la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005.

BALSAMO, Antonio, e TRIZZINO, Luisa, "Il rapporto tra indipendenza del pubblico ministero e tutela della libertà personale nella giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo". *Cassazione Penale*, 3, 2011.

70 Iniciativas precedentes, como o programa *Lawyers At Police Stations*, aplicado em algumas áreas territoriais, buscaram aproximar a atuação do CPS com a da polícia, e, no mesmo sentido, o trabalho conjunto numa mesma unidade da Justiça Penal. Não obstante, pesquisas demonstraram, com respeito à primeira iniciativa, o baixo índice de aceitação pela polícia das recomendações feitas pelo CPS (em torno de 2%), devido à presunção policial de maior experiência para lidar com os casos, em comparação com os *prosecutors*.

71 Seção 37 (A)(1)(a) do *Police and Criminal Evidence Act 1984*, na forma inserida pelo *Criminal Justice Act 2003*. Como outro exemplo de ações práticas em derredor da maior integração interinstitucional, se pode citar que o CPS disponibiliza um número de telefone de alcance nacional - *CPS Direct* - para responder a consultas da polícia, com o objetivo de reduzir os entraves na investigação policial e na futura persecução judicial. Operante à noite, em feriados e nos finais de semana (horários fora do expediente semanal), esse serviço atende a necessidades urgentes de consulta por parte de toda a polícia britânica, e nele são empregados membros da instituição em gozo, por exemplo, de licença-maternidade e de licenças de exercício funcional.

72 Dados de pesquisa de outubro de 2012 indicam que 64% de entrevistados reconhecem como bom ou excelente o trabalho da polícia metropolitana de Londres (disponível em http://www.met.police.uk/about/documents/lvc_quarter_2_12_13_final.pdf, consulta feita em 10 de janeiro de 2013).

BELL, J., "La Revolution Constitutionnelle au Royaume-Uni". *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, nº 2, 2000, págs. 413-436.

BOVINO, Alberto, "La persecución penal pública en el derecho anglosajón", in *Pena y Estado. Revista latinoamericana de política criminal*, Ed. Del Puerto/Inecip, Buenos Aires, 1997, Nº 2, ps. 35 y ss.

CAVINI, Sofia, "La pubblica accusa nei diversi stati dell'unione europea: breve rapporto sui principi vigenti in italia, francia, germania, gran bretagna e spagna". *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, fasc. 01, v. 9, pp. 301-313.

CUADRADO SALINAS, Carmen, *La investigacion en el proceso penal*. Madrid: La Ley-Actualidad, 2010.

DAVID, René, e JAUFFRET SPINOSI, Camille, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*. Padova: CEDAM, 2004.

Di FEDERICO, Giuseppe, *Manuale del Ordinamento Giudiziario*. Padova: CEDAM, 2004.

DÍEZ-PICAZO, Luís María, *El poder de acusar: Ministerio Fiscal y constitucionalismo*. Barcelona: Ariel, 2000.

EDWARDS, John Llewelyn Jones, *The law officers of the Crown: a study of the offices of Attorney-General and Solicitor-General of England, with an account of the office of the Director of Public Prosecutions of England*. London: Sweet & Maxwell, 1984.

GIANNINI, Massimo Severo. *Il pubblico potere: Stati e amministrazioni pubbliche*. Bolonha: Il Mulino, 1986.

GIRGINOV, Anton, e HANCOCK, Barry, "Report on the Crown Prosecution Service of England and Wales", in *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness. Comparative Research*. Open Society Institute Sofia, 2008.

GUARNIERI, Carlo, e PEDERZOLI, Patrizia, *Los jueces e la política. Poder Judicial y democracia*. Madrid: Taurus, 1999.

KERCHE, Fábio, *Virtude e Limites - Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Educs, 2009.

LANGBEIN, John H., "The Origins of Public Prosecution at Common Law". *The American Journal of Legal History*. 1973. Vol. XVII.

MACFARLANE, B., "Sunlight and Disinfectants: Prosecutorial Accountability and Independence Trough Public Transparency". *Criminal Law Quaterly*, 2001.

MONTANARI, Laura, "L'indipendenza della magistratura in Europa: verso un modello comune di garanzie", in *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*. MAGRASSI, Mattia, e TONIATTI Roberto (organizzadores). Milão: CEDAM, 2011.

O'DONNELL, Guillermo, *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

OSTI, Alessandra, "La neo istituita Supreme Court del Regno Unito: il punto di arrivo di una riforma volta a 'dimostrare' l'indipendenza del potere giudiziario", in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* - N.00 del 02.07.2010. Disponível em <http://www.rivistaaic.it/articolorivista/la-neo-istituita-supreme-court-del-regno-unito-il-punto-di-arrivo-di-una-riforma>. Consulta feita em 11.08.2010.

ROSE-ACKERMAN, Susan e BILLA, Benjamin, "Treaties and National Security", 40 *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.* 437 (2008), reprinted in *Yale Law School Faculty Scholarship Series*, Paper 595.

TORRE, Alessandro, "Magistratura e potere dello Stato: esperienze britanniche", in GAMBINO, Silvio, *La Magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*. Milano: Giuffrè, 2004.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, "La cooperación en materia procesal penal. Los engaños y las ilusiones formales de los instrumentos jurídicos europeos e internacionales". *Diario de La Ley*, N° 6914, Sección Doctrina, 31 Mar. 2008, Año XXIX, Ref. D-96, Editorial LA LEY.

WATERS, Timothy, Overview: "Design and Reform of Public Prosecution Services", in *Promoting prosecutorial accountability, independence and effectiveness. Comparative Research*. Open Society Institute Sofia, 2008.

WHITE, Robin M., "Investigators and Prosecutors or, Desperately Seeking Scotland: Re-formulation of the 'Philips Principle'". *The Modern Law Review*. Volume 69, March 2006, N° 2.

ZANON, Nicolò, e BIONDI, Francesca, *Il sistema costituzionale della magistratura*. Bologna: Zanichelli, 2011.