



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Conselho Superior do MP - Secção de Apoio ao CSMP
Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.
Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correio@pgr.pt

P/ PROTOCOLO

Exmo Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento Praça da Constituição de
1976
1249-068 LISBOA

Ofício n.º 30268.19 de 29-01-2019 - DA n.º 4932/17

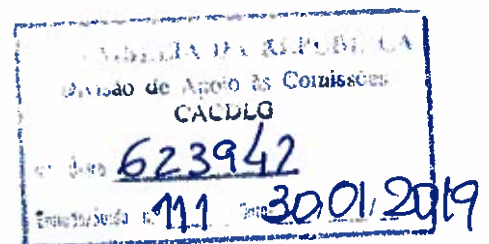
Assunto - Remessa de Parecer

Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª
o **parecer** do Conselho Superior do Ministério Público, relativamente à Proposta de
Lei n.º 147/XII/3.ª /GOV - Estatuto do Ministério Público.

Com os melhores cumprimentos

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira
(Procurador da República)





**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Proposta de Lei nº 147/XII/3ª/GOV

Estatuto do Ministério Público

PARECER

do

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

22 de Janeiro de 2019



Proposta de Lei nº 147/XIII/3ª (GOV), que aprova o Estatuto do Ministério Público

PARECER

1 - Introdução

Solicitou o Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, ao Conselho Superior do Ministério Público a emissão de parecer acerca da **Proposta de Lei nº 147/XIII/3ª (GOV)**, que visa alterar o Estatuto do Ministério Público, o que se passa a fazer ao abrigo do disposto na alínea h) do artigo 27.º do Estatuto do Ministério Público.

Atendendo à colegialidade do Conselho Superior do Ministério Público, órgão composto por dezanove membros, e à natureza nuclear do diploma em causa, não foi possível obter uma posição unânime no seio do Conselho relativamente a questões estruturantes do funcionamento do Ministério Público.

Foi possível, contudo, estabelecer consenso relativamente a matérias importantes, de natureza técnica ou prática, e que serão abordadas no parecer. Por esse motivo, optou-se, em termos metodológicos, por fazer breve enunciação das questões que são objecto de maior divergência no seio do Conselho e, numa segunda parte, por emitir parecer acerca das questões em que existe consenso ou, pelo menos, clara maioria relativamente a alterações a introduzir na Proposta, com vista à melhoria do diploma final.

Por uma questão de economia, pronunciar-nos-emos apenas relativamente aos artigos em que temos dúvidas, objecções ou em que propugnamos caminho diferente, apresentando, sempre que necessário, uma redacção alternativa, recorrendo-se a abreviaturas.

Nesses casos, a fundamentação será mínima, e apenas quando necessária.

2 – Objectivos gerais do diploma



Tendo este Conselho intervindo na fase de preparação da Proposta de Lei (doravante PL), através da emissão de parecer a pedido do Ministério da Justiça, são conhecidos os objectivos do Governo com a sua apresentação ao Parlamento, o que, de resto, consta da respectiva “Exposição de Motivos”.

No essencial, concorda-se com a necessidade de revisão do Estatuto do Ministério Público (doravante EMP) por forma a adaptá-lo à Lei de Organização do Sistema Judiciário (doravante LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, com as alterações decorrentes da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, que introduziu no nosso ordenamento um modelo de gestão, de divisão e de organização do território com implicações profundas na arquitectura organizativa do Ministério Público (doravante MP).

Mas, a par da adaptação à LOSJ, a PL vai muito para além desse objectivo, introduzindo alterações significativas na organização do Ministério Público, na integração da jurisdição administrativa e fiscal na estrutura hierárquica comum, nas carreiras, direitos, deveres, impedimentos e incompatibilidades dos seus magistrados, procedendo ainda a uma redefinição do regime disciplinar, com o alegado propósito de o tornar autossuficiente.

*

Por se afigurar relevante para a compreensão geral da proposta de diploma, debruçemo-nos um pouco mais nalguns dos aspectos elencados na Exposição de Motivos, comentando, muito sumariamente, os seus vários segmentos.

*

I - Adaptação do EMP à LOSJ

A PL procede à adaptação do EMP à LOSJ. É um objectivo que merece a concordância deste Conselho, na medida em que é flagrante a existência de contradições e dificuldades de integração entre a referida Lei e o vigente Estatuto do Ministério Público. Note-se contudo que, por vezes, essa adaptação é efectuada com o abandono de soluções preconizadas pela referida Lei, pelo que se recomenda, nesses casos, a introdução de norma que proceda à revogação expressa dos artigos da LOSJ que estejam em contradição com o diploma final.



II - Extinção dos distritos judiciais

A extinção dos distritos judiciais operada pela LOSJ obriga a repensar o posicionamento das actuais procuradorias-gerais distritais, agora denominadas *procuradorias-gerais regionais* (doravante PGREG) na orgânica do MP. A PL apresenta como solução a manutenção das PGREG como estrutura intermédia de direcção e gestão do MP. De facto, de entre as duas soluções possíveis – extinção das procuradorias-gerais distritais, tal como parecia decorrer do espírito da LOSJ, ou manutenção destas (agora sob nova designação) com composição e competências próximas das previstas no actual EMP – parece-nos acertada a opção tomada, embora sujeita a alguns ajustamentos, como se proporá na apreciação na especialidade.

III - Integração da jurisdição administrativa e fiscal na cadeia hierárquica comum

A PL prevê a integração dos magistrados do MP nos tribunais administrativos e fiscais na cadeia hierárquica comum, ou seja, sob a dependência dos procuradores-gerais regionais, desaparecendo a estrutura hierárquica actualmente existente e que se baseava na existência de dois PGA coordenadores (Norte e Sul), com funções equiparadas às dos PGD. A solução encontrada, embora de alguma complexidade na sua definição e execução, parece-nos a mais adequada em termos de operacionalidade e equilíbrio geral do sistema.

IV - Carreira Plana

Na *Exposição de Motivos* anuncia-se a consagração de uma “*carreira plana*” para a progressão dos magistrados do MP, acrescentando-se que esta constitui a concretização de “*uma velha aspiração da magistratura do Ministério Público*”. Na definição da exposição de motivos, a “*carreira plana tem como elemento definidor a existência, como regra, de uma única categoria de magistrados na primeira instância (...) permitindo aos magistrados mais qualificados, que para o efeito se disponibilizem, o acesso, sem dependência da atribuição de uma outra categoria, a cargos de conteúdo funcional mais responsabilizante*”.



Para além de não ser indiscutível a afirmação de que a “carreira plana” concretiza uma velha aspiração da magistratura do MP, parece-nos que tal conceito pode ter diversas interpretações e não apenas aquela que vem plasmada na exposição de motivos, porventura numa versão algo simplificada do que seria uma carreira plana na acepção em tempos defendida por alguns magistrados e a sua organização sindical.

Assim, uma carreira plana, bem estruturada, poderia permitir que os magistrados avançassem para lugares cada vez mais complexos e de maior responsabilidade, à medida que adquirissem qualificações para o efeito, mas, inversamente, poderiam ter de regressar a lugares de menor responsabilidade ou complexidade quando deixassem de ter qualificações que lhes permitissem manter-se nos anteriores ou, simplesmente, porque assim o pretendem. Da forma como a PL concretiza a carreira plana irão ocorrer, nomeadamente, dificuldades acrescidas na aquisição de experiência para acesso aos lugares que não sejam de jurisdição criminal, mormente pelos actuais procuradores-adjuntos, ou na obtenção de formação, como infra mais detalhadamente se exporá.

V - Novo regime disciplinar, deveres, incompatibilidades e impedimentos

Na *Exposição de Motivos* justifica-se a introdução de profundas alterações no regime disciplinar com “o objectivo de promover a dignificação da função”.

Pondo de parte a questão de saber em que medida é que o regime disciplinar actualmente existente pode contribuir para a não dignificação da função – tanto mais que o mesmo se mantém em vigor, com uma ou outra alteração, há várias décadas, sem que se tenham sentido especiais dificuldades na sua aplicação prática, sempre sujeito à necessária tutela jurisdicional –, as alterações propostas permitem-nos antever algumas dificuldades no futuro, especialmente se se estabelecerem demasiadas aproximações entre o exercício da acção disciplinar e o da acção penal, conhecidas que são as diferenças entre os valores que ambas visam proteger.



Temos dúvidas de que a alegada “autossuficiência regulatória” estatutária em matéria disciplinar e, particularmente, a intenção de tipificar as infrações disciplinares, possam ser um caminho útil ao aperfeiçoamento do exercício da acção disciplinar.

No capítulo dos direitos e deveres, a apreciar na especialidade, ocupar-nos-emos mais detalhadamente desta matéria, propendendo a considerar que seria preferível tornar claro que o EMP enumera apenas os deveres especiais aplicáveis exclusivamente aos magistrados – como é o caso claro do dever de reserva – deixando de fora dessa enumeração os deveres gerais, aplicáveis à generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas, sem prejuízo da densificação de alguns conceitos, remetendo expressamente para a LTFP como direito subsidiário e de forma mais clara, ou explícita, do que a prevista nos artigos 116.º, 211.º e 282.º da PL.

Também no tocante ao regime das incompatibilidades e impedimentos o que vem proposto nos merece alguns reparos, como explicitaremos na apreciação na especialidade.

O rigor com que a PL define o regime disciplinar substantivo não é acompanhado por idêntica preocupação em consagrar um regime adjetivo que garanta os direitos dos arguidos.

Por um lado, as normas em causa encontram-se repletas de conceitos indeterminados - o que nunca é desejável uma vez que estamos no âmbito do *jus puniendi* do Estado (v. g. conceito de “ausência ilegítima” do art.º 213.º, n.º1, al. f) do Projeto).

Por outro, as várias alíneas relativas às infrações são meramente exemplificativas, permitindo interpretações que em muito alargam os casos que podem integrar o conceito. Até o art.º 204.º, do PL, quando define infração disciplinar, recorre a um conceito que exige densificação: “ato ou omissão da vida pública”.

Quanto ao regime disciplinar adjetivo exigindo-se que expressamente consagre garantias mínimas de defesa deverá ter-se em atenção os seguintes aspetos:

I) O processo de averiguação (art.º 263.º do Projeto) não pode dar origem à aplicação de qualquer sanção, nem sequer de advertência. Na verdade, sendo esta uma verdadeira



sanção as garantias de defesa não podem ser obliteradas. As sanções, qualquer que seja a sua natureza, só devem ser aplicadas na sequência de processo disciplinar. Aliás, quando no processo de averiguação o magistrado visado é inquirido e depois se decide que deve ser instaurado processo disciplinar deve estar consagrada a destruição daquelas declarações - uma vez que não foram prestadas com as garantias que resultam do estatuto de arguido.

II) Tem de ficar consagrado que após a conversão do inquérito em processo disciplinar (e antes de ter sido deduzida acusação) terá de ocorrer a constituição como arguido e o interrogatório nessa qualidade. Hoje, face à ambiguidade do EMP – e nada o PL traz de novo nesta matéria – é admissível defender-se que o conceito de “audição” se satisfaz com a notificação ao arguido da acusação. Mas o processo disciplinar é aquele que permite o exercício pelo Estado Português do direito de punir o cidadão que, com ele, estabeleceu uma relação jurídica de natureza institucional e de carácter sinalagmático. O exercício desse direito por um “Estado de direito democrático, baseado no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais” (art.º 2.º, da CRP) encontra-se, pois, subordinado, manietado, por determinados princípios e regras que assegurem, amplos direitos de defesa. Por outro lado, importa ter presente que estamos no âmbito do *jus puniendi* do Estado, na esfera de um processo que é o instrumento para apurar e punir infrações perpetradas pelos seus “servidores públicos” – o que permite inferir que há óbvias relações entre o processo administrativo e o direito processual penal. Aliás, é a própria Constituição que estabelece tal relação, quando, no artigo 32º, sob a epígrafe “garantias do processo penal”, acaba por ligar tais garantias aos processos contraordenacionais e a “quaisquer processos sancionatórios”, dizendo que neles “são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa” (n.º 10). Em outras palavras, é tendo sempre em mente o carácter punitivo do processo disciplinar que deve ser analisada a questão da exigência da constituição e do interrogatório do arguido. O art.º 269.º, n.º 3, da CRP, consagra que no processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa. Em anotação a este normativo, Gomes Canotilho e Vital Moreira[1] esclarecem que este direito deve considerar-se “direito fundamental fora do catálogo, que, nos termos do art.º 17.º, são de natureza análoga aos «direitos, liberdades e garantias»”. Mais, aqueles juristas acrescentam[2] que o



processo disciplinar “deve configurar-se como um «processo justo», aplicando-se, na medida do possível, as regras ou princípios de defesa constitucionalmente estabelecidos para o processo penal, designadamente as garantias de legalidade, o direito à assistência de um defensor (CRP, art. 32.º, n.º 3), o princípio do contraditório (art.º 32.º, n.º 5), o direito de consulta do processo ..., o sentido útil da explicitação constitucional do direito de audiência e defesa é o de se dever considerar a falta de audiência do arguido ou a omissão de formalidade essenciais à defesa como implicando a ofensa do conteúdo essencial do direito fundamental de defesa, daí resultando a nulidade de procedimento disciplinar...”[3]. Ora, o PL é omissivo nesta matéria e o CSMP tem vindo a entender – face à atual redação do EMP – que a constituição como arguido ocorre com a notificação da acusação e o direito de audição é assegurando quando o arguido é notificado daquela peça processual. O reforço dos deveres dos magistrados sem a correspondente garantia de defesa dos arguidos é inadmissível. Impõe-se que se consagre com clareza que a constituição como arguido (art.º 58.º, n.º 2, do CPP) e o interrogatório nessa qualidade tem de realizar-se logo no início do processo disciplinar. Com efeito, tendo em atenção o catálogo de direitos e deveres constante do artigo 61º do CPP temos de convir que a não constituição de arguido priva o acusado de prerrogativas que não podem ser repostas no momento da acusação ou no final do procedimento - como o estar presente aos atos processuais que diretamente lhe disserem respeito; o de ser ouvido pelo instrutor sempre que ele deva tomar qualquer decisão que pessoalmente o afete; o de ser informado dos factos que lhe são imputados antes de prestar declarações perante qualquer entidade; o de não responder a perguntas feitas, por qualquer entidade, sobre os factos que lhe forem imputados e sobre o conteúdo das declarações que acerca deles prestar; o de ser informado, pelo instrutor ou inquiridor perante os quais seja obrigado a comparecer, dos direitos que lhe assistem. João Castro Neves escreve que *“a questão importante a reter é esta: mesmo que as garantias elencadas no artigo 61º estivessem todas descritas ... – e não estão – ainda assim é importante considerar a constituição de arguido como altamente desejável, de um ponto de vista de defesa dos direitos fundamentais do acusado, por causa da carga simbólica nela implícita e, sobretudo, por causa do dique formal e material que tal condição (a de arguido) arrasta contra todas as tentações de abuso ou de arbítrio ... Quer dizer, é preciso decidir se queremos*



um processo disciplinar que pode alegremente iniciar-se e prosseguir sem a constituição de arguido, ou seja, sem conferir ao trabalhador processado a obrigatoriedade dos deveres e a fruição dos direitos que tal constituição implica". Mais, este jurista sublinha a "necessidade de um processo disciplinar que não elimina, de uma penada, as mais primordiais garantias de defesa do arguido, como são as tradicionalmente atribuídas a tal condição, mas, ao invés, as exhibe a traço grosso, para que não restem dúvidas de que aquilo que está em jogo é sempre a defesa de direitos fundamentais" [4].

[1]CRP, Anotada, vol. II, 4ª Edição revista, Coimbra Editora, pág. 841.

[2]Idem, pág. 841.

[3]Bold nosso.

[4]In Parecer não publicado.

III) A prescrição da infração e do procedimento disciplinar: o momento da suspensão

Tem a PL de consagrar expressamente o momento em que se inicia a contagem destes prazos de prescrição e o momento em que ocorre a suspensão dos mesmos. As redações atualmente em vigor e as constantes da PL não são claras. Esta tem sido uma matéria sistematicamente invocada em sede de recurso para o STA e objeto de declarações de voto de vencido no seio do CSMP. Não há motivos para que a atual obscuridade da lei permaneça criando incerteza e insegurança. O "conhecimento ou suspeita da infração" - relevante para a prescrição e para a suspensão desta - é o conhecimento pelo superior hierárquico, havendo que consagrar claramente que o conhecimento relevante para efeitos de contagem dos prazos prescricionais é o do conhecimento da infracção pelo Conselho Superior do Ministério Público, reunido colegialmente, em plenário ou em secção disciplinar. O instituto da prescrição da infração tem uma dupla função: proteger os arguidos e disciplinar o Estado no seu dever de exercer o poder/dever de administrar a justiça em tempo (obrigando o Estado a agir com diligência). Impõe-se, pois, que a matéria da prescrição não fique de tal modo obscura que exija esforço doutrinário e jurisprudencial para a sua densificação.



VI - Regime de avaliação

Refere-se ainda a *Exposição de Motivos* às alterações ao regime de avaliação e de classificação dos magistrados, consagrando no Estatuto o princípio, há muito previsto na regulamentação deste mas ainda com défice na sua aplicação prática, da complementaridade do processo classificativo dos magistrados relativamente ao primordial de avaliação dos serviços. As regras previstas no projecto parecem-nos suficientes na medida em que se remete a sua densificação para regulamento a aprovar pelo CSMP (artigo 21º, n.º 2, al. b).

VII - Autonomia administrativa e financeira da PGR ou do MP?

Segundo a *Exposição de Motivos*, a autonomia administrativa e financeira da Procuradoria-Geral da República, consagrada no projecto, visa reforçar a autonomia do Ministério Público.

Sem colocar em causa esse propósito, e tendo em conta que a autonomia financeira não deve resumir-se apenas à transferência de competências burocráticas, nomeadamente para o processamento de vencimentos, existem outras interrogações a que o Estatuto deve dar resposta.

E a primeira questão prende-se exactamente com o alcance ou a dimensão da autonomia financeira. Pretende-se apenas a autonomia do órgão PGR, ou uma autonomia financeira mais vasta, de todo o Ministério Público, embora executada, naturalmente, pelo seu órgão superior?

É que se for esta última a intenção do legislador, então a norma respectiva - artigo 18º - deveria estar mais clara e, talvez, com diferente inserção sistemática, mais concretamente no Capítulo I, respeitante ao MP e não no Capítulo II – Procuradoria-Geral da República.

Para além disso, parece-nos oportuno reafirmar que existirão outros domínios em que a autonomia externa do Ministério Público também poderá ser aprofundada, designadamente no âmbito nas suas relações com os órgãos de polícia criminal, mormente com a Polícia Judiciária que, sendo um organismo de coadjuvação do MP no exercício da acção penal, não



deve ter uma capacidade de intervenção desfasada da do MP, como muitas vezes acontece. Sendo certo que esta não será matéria que diga respeito, exclusivamente, ao Estatuto do MP, não será demais afirmar que a questão do relacionamento entre o MP e os OPC deveria merecer profunda reflexão do poder político, com vista à melhoria do exercício da acção penal.

VIII - Paralelismo entre magistraturas

A *Exposição de Motivos* faz expressa referência ao princípio do paralelismo entre as magistraturas. Contudo, como na apreciação na especialidade se verá, a sua concretização fica muito aquém do desejável.

A alteração de normas contidas no actual Estatuto do Ministério Público poderá, naturalmente, conflitar com regras de idêntica natureza existentes no novo Estatuto dos Magistrados Judiciais, também ele em fase de revisão, tendo em conta o princípio do paralelismo entre as magistraturas judicial e do Ministério Público, consagrado no n.º 1 do artigo 75.º do Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei nº 47/86, de 15 de Outubro, alterado pela Lei nº 60/98, de 27 de Agosto, e suas sucessivas alterações.

Assim, em nosso entendimento, a aprovação de alteração de regras no EMP deve ser compaginada com regras idênticas, algumas com as devidas adaptações, no EMJ.

Estão neste âmbito, em nossa opinião, as regras respeitantes aos direitos e deveres dos magistrados; ao estatuto remuneratório; ao processo de avaliação; à nomeação dos magistrados; às comissões de serviço; à jubilação, aposentação ou reforma e cessação de funções; à antiguidade e disponibilidade; ao regime disciplinar; ao exercício dos cargos e estatuto dos membros do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público.

Tendo por base o pressuposto da manutenção desse princípio basilar no futuro Estatuto do Ministério Público (previsto no artigo 96.º da PL), entendemos que a presente Proposta de



Lei deverá ser compaginado com a Proposta de Lei respeitante ao EMJ, também em fase de apreciação na especialidade.

Designadamente atente-se nos seguintes casos em que é evidente a violação do princípio do paralelismo:

*no EMJ não há paralelo com a norma do art.º 127.º da PL, sendo que esta viola o art.º 59.º, da CRP, por admitir diminuição de retribuição. Proposta: retirar da PL a seguinte consagração “salvo em situações excepcionais e transitórias, sem prejuízo do disposto no n.º 1”;

*a execução do serviço urgente previsto no art.º 130.º, da PL, deve ser pago de acordo com a remuneração de quem o presta e não pelo índice 100. Proposta: “calculando-se o valor da hora normal de trabalho com referência à remuneração que o magistrado que presta o serviço auferir”.

*em matéria de despesas de movimentação vejam-se as diferenças entre o art.º 134.º, da PL e o art.º 28.º, do EMJ. As despesas de movimentação dos magistrados judiciais são estabelecidos por deliberação do Conselho Superior da Magistratura e as do MºPº dependem de despacho dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça! Se a autonomia financeira foi, a montante, consagrada é para se retirar dela todas as consequências. O controlo financeiro do MºPº é também um eficaz mecanismo de controlo, *tout court*.

*em matéria de pagamento de acumulações e substituição vejam-se as diferenças entre o art.º 135.º, da PL e o art.º 29.º, do EMJ. Também aqui o montante do pagamento aos magistrados judiciais é estabelecido por deliberação do Conselho Superior da Magistratura e as do MºPº dependem de despacho dos membros do governo responsáveis pelas áreas da justiça! O mesmo problema já referido - no âmbito da autonomia financeira e independência do MºPº.

*em matéria de pagamento de ajudas de custo e deslocações ao estrangeiro vejam-se as diferenças entre o art.º 137.º, da PL e o art.º 30.º, do EMJ - os magistrados em representação do Conselho Superior do Ministério Público parece não terem a ajudas de custo nos termos fixados para os membros do Governo.



*o art.º 138.º, n.º3, da PL (“A classificação de serviço inferior a Bom é impeditiva de progressão em índice superior a 175, por referência ao mapa II anexo ao presente Estatuto”) não tem paralelo na magistratura judicial pelo que o dispositivo deve ser eliminado.

*em matéria de pagamento de ajudas de custo nos tribunais superiores não há no EMP normas paralelas às no art.º 30.º e 30.º-A, do EMJ, isto é, que abranja os PGA que exercem funções no STJ e TR.

*

IX – Aspectos não abordados no presente parecer

Como se referiu de início, existem determinadas matérias no Estatuto que, dado o seu carácter estruturante, não mereceram unanimidade, ou sequer consenso, no seio do CSMP, na fase de apreciação da PL com vista à elaboração do presente parecer.

Estão neste caso as matérias referentes às competências, organização e funcionamento do Conselho Superior do Ministério Público (artigo 21º), bem como à sua composição (artigo 22º).

As diferenças manifestadas quanto a estas matérias condicionam qualquer pronúncia sobre as mesmas, dada a sua natureza estruturante.

O mesmo se poderá dizer, embora noutro nível, das normas relativas à designação dos magistrados que exercem funções hierárquicas de maior responsabilidade, designadamente dos directores de departamentos e de gabinetes e dos procuradores-gerais regionais, previstas, nomeadamente, nos artigos 158º e 159º, e 162º a 172º da PL. Nestes casos, a discussão centra-se na forma de nomeação destes responsáveis, havendo quem defenda a realização de concursos curriculares, ou quem, admitindo a nomeação por escolha, ainda assim entenda que as respectivas propostas devem poder provir de qualquer membro do CSMP, ou de um determinado número de membros, ou ainda que se deve afastar a regra da



possibilidade de vetar apenas dois nomes, como consta da generalidade das normas cima mencionadas.

Em resultado, o presente parecer não abordará qualquer destas matérias.

3 – Apreciação na especialidade

A) Parte I – Do Ministério Público

Título I – Estrutura, funções e regime de intervenção

Artigo 4 (Atribuições):

Propõe-se que se aditem um n.º 3 e um n.º4 com a seguinte redação:

“3 - O Ministério Público tem legitimidade e interesse para recorrer de quaisquer decisões penais.”

“4 – O recurso de decisões penais concordantes com posições anteriormente assumidas no processo pelo Ministério Público depende de determinação hierárquica”.

Artigo 5.º (Dever de colaboração):

O n.º 2 deveria prever não só a recusa, mas também a ***“não prestação tempestiva da informação solicitada”*** como fundamento para recurso a meios judiciais de obtenção da informação.

Artigo 8.º, n.º 3 (Representação do MP):

Prevendo a Lei de Organização do Sistema judiciário regras quanto à substituição de magistrados não incompatíveis com a do projecto, propõe-se a seguinte redacção: ***“3 – Os magistrados do Ministério Público fazem-se substituir nos termos previstos no presente Estatuto e na Lei de Organização do Sistema Judiciário.”***



Artigo 18.º (Autonomia administrativa e financeira)

A consagração da autonomia administrativa e financeira à Procuradoria-Geral da República deverá ser entendida como atribuída a todo o Ministério Público, embora através do seu órgão superior. Para o efeito deverá estabelecer-se um regime semelhante, com as devidas adaptações, ao previsto nos artigos 1.º a 7.º da Lei n.º 36/2007, de 14/08, para o Conselho Superior da Magistratura.

Propõe-se, como exemplo, a seguinte redacção:

“Artigo 18º - A Procuradoria-Geral da República é dotada de autonomia administrativa e financeira, a qual abrange todas as procuradorias, departamentos e órgãos e serviços do Ministério Público, dispondo de orçamento próprio, inscritos nos encargos gerais do estado, nos termos a definir em diploma próprio”.

Artigo 19.º (Competência do Procurador-Geral da República):

Nas alíneas d), j) e K) *onde se lê “membro do Governo responsável pela área da Justiça”* deverá aditar-se *“Assembleia da República”*, consoante se trate de matéria de reserva de lei deste órgão ou do Governo.

Artigo 23.º, n.ºs 2 e 3 (Princípios eleitorais):

A previsão de quatro colégios eleitorais para os futuros procuradores da República pode diminuir a representação de correntes minoritárias no CSMP.

Propõe-se alteração do art. 23º nos seguintes termos:

1 – (...)

2 - A eleição dos magistrados do Ministério Público a que se refere a alínea d) do artigo anterior faz-se por sufrágio secreto e universal, com base num colégio eleitoral formado pelos procuradores da República em efectividade de funções.



3 – O colégio eleitoral mencionado no número anterior elege seis magistrados, devendo as listas apresentadas a sufrágio, sob pena de rejeição, conter magistrados em exercício de funções em cada uma das áreas geográficas das procuradorias-gerais regionais e igual número de candidatos suplentes.

4 – (...)

5 – (...)

6 – (...)

O número de proponentes da lista prevista no artigo 26º, nº1 da PL terá ser adaptado, sugerindo-se o número mínimo de 50 eleitores.

Artigo 32.º, n.º 4, nº14 (exercício dos cargos):

Em consonância com a alteração proposta para os nºs 2 e 3 do artº 23º propõe-se a alteração deste número, para que o vogal do CSMP apenas seja substituído pelo elemento seguinte, da mesma lista, caso seja promovido a PGA.

Propõe-se por isso, a seguinte redacção:

“4 – Nos casos em que, durante o exercício do cargo, o magistrado do Ministério Público deixe de pertencer à categoria de origem, ou se encontre impedido, é chamado (...).”

Falta a menção, hoje existente (artº 25º.6), de que os membros cujo mandato caducou permanecerão em funções até à sua substituição. Propõe-se, por isso, o aditamento de um novo nº14 (passando o actual nº 14 a nº 15) com a seguinte redacção:

“14 - Não obstante a cessação dos respectivos mandatos, os membros eleitos ou designados mantêm-se em exercício até à entrada em funções dos que os vierem substituir.”



Artigo 34.º (secções):

Parece-nos desnecessária a existência de uma Secção de Deontologia. Os objectivos que se pretendem atingir com esta secção, previstos no n.º 8 deste artigo, poderão ser atingidos através da criação de um simples grupo de trabalho ou de acompanhamento, a funcionar no âmbito do plenário ou, até, da Secção Disciplinar.

Artigo 60º, nº1 (Composição).

Parece-nos fundamental que a fixação do quadro de magistrados do DCIAP seja responsabilidade do CSMP, dado o conhecimento que lhe advém das suas responsabilidades gestionárias, não fazendo, assim, qualquer sentido que seja o Governo a determinar o número de magistrados a colocar naquele departamento. A intervenção do Governo neste âmbito deve limitar-se, por motivos formais, à publicação da respectiva portaria.

Em consonância, propõe-se a seguinte redacção para o artigo 60.º:

- 1 - O número de procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República a exercer funções no departamento é estabelecido em quadro aprovado pelo Conselho Superior do Ministério Público e publicado em portaria do membro do governo responsável pela área da justiça.***

Artigo 85.º (Estrutura e Competência do DIAP):

Defendemos que devem existir DIAP em todas as comarcas, independentemente da sua dimensão e do volume processual. Aliás, actualmente, só as comarcas de Bragança, Guarda e Portalegre não alcançam o número de 5000 inquéritos anuais fixados na PL como condição para a sua existência. As vantagens organizativas derivadas da sua instituição suplantam largamente quaisquer custos que pudessem originar, os quais, todavia, se afiguram nulos uma vez que nas comarcas mais pequenas a direcção do DIAP pode ficar a cargo do próprio magistrado coordenador da Comarca.



Propõe-se, assim, a seguinte redacção para o nº1: ***“1 - Em todas as comarcas existem DIAP, integrando estes todas as unidades do Ministério Público responsáveis pela direcção do inquérito e exercício da acção penal.”***, suprimindo-se os n.ºs 2 e 3, e renumerando este artigo em conformidade.

*

B) Parte II – Magistratura do Ministério Público

Título único – Magistratura do Ministério Público

Capítulo I – Organização e estatuto.

Artigo 94.º (âmbito):

Não nos parece fazer qualquer sentido a existência de um número 2 com previsão exclusiva para os substitutos de magistrados. Por um lado, porque o artigo 81º da PL não prevê a existência da figura de “substituto de magistrado”, tal como actualmente está prevista no artigo 65º, nº2. Depois, porque é já escasso o número de agentes do MP não magistrados em funções (7 actualmente), tendo já sido deliberado pelo CSMP a cessação definitiva de funções destes até 31 de Dezembro de 2019.

Propõe-se, assim, a alteração do n.º 2, com a seguinte redacção: ***“O regime jurídico e funcional dos magistrados do Ministério Público é conformado pelas disposições do presente Estatuto, só podendo ser alterado por revisão da lei que o aprova”***.

Artigo 97º, nº4 (Estatuto):

Em concordância com o aditamento sugerido ao artigo 4º, terá que se aduzir o seguinte ínsito ao nº 4 do presente artigo, nos seguintes termos:

“4 – (...), sem prejuízo do disposto no nº4 do artigo 4º.”

Capítulo II – Deveres, direitos e incompatibilidades dos magistrados:

Artigos 102.º e ss.



Ao contrário do princípio constante do EMP actualmente em vigor, e ao arrepio da longa tradição dos estatutos das magistraturas, o projecto parece pretender fazer uma enunciação exhaustiva dos deveres a que os magistrados estão sujeitos.

Na verdade, enquanto o EMP actual remete para o regime geral dos funcionários públicos como regime subsidiário, designadamente no tocante aos deveres a que os magistrados estão sujeitos, o projecto enumera esses deveres nos artigos 102.º a 105.º do projecto, sem qualquer referência à eventual subsidiariedade de outros regimes legais para tal matéria.

E, se é certo, como já acima se referiu, que os artigos 116.º, 211.º e 282.º da PL fazem referência à aplicação subsidiária do “*regime de exercício do trabalho em funções públicas*”, também não é menos verdade que a enumeração no projecto de deveres que constam expressamente de outros regimes legais, designadamente dos trabalhadores que exercem funções públicas, pode gerar incerteza sobre a aplicabilidade subsidiária aos magistrados judiciais da LTFP, actualmente prevista na Lei nº 35/2014, de 20 de Junho e seu Anexo.

Contrariamente ao que constava do projecto de PL apresentado pelo Governo ao CSMP, a presente PL já clarifica melhor esta matéria, na medida em que, no projectado artigo 204.º, para além de se dizer que “*constituem infracção disciplinar os factos, ainda que meramente culposos, praticados pelos magistrados do Ministério Público com violação dos deveres consagrados no presente Estatuto (...) e os actos ou omissões na sua vida pública, ou que nela se repercutam, incompatíveis com a dignidade indispensável ao exercício das suas funções*”, acrescentou-se a expressão “*na lei e no presente Estatuto*” o que permite concluir que serão aplicáveis deveres previstos em lei diversa do estatuto.

Artigo 106.º, nº1 (Domicílio necessário):

A fixação da “comarca” como unidade territorial de referência para o domicílio necessário deixou de fazer sentido com a alteração geográfica das comarcas operada pela LOSJ e sua regulamentação.



Até à reforma do Mapa Judiciário de 2014 fazia sentido que o magistrado devesse ter domicílio necessário na comarca, uma vez que as comarcas então existentes tinham uma dimensão relativamente pequena, podendo o magistrado residir em qualquer parte daquela sem grande afastamento do local de exercício de funções. Com o Novo Mapa Judiciário, contudo, a comarca passou a ter uma dimensão totalmente diferente, algumas havendo em que os diversos concelhos que a mesma abrange se situam a muitas dezenas de quilómetros de distância uns dos outros. Veja-se o caso, por exemplo, da Comarca de Faro, em que Vila Real de Santo António se situa a cerca de 160 quilómetros de Vila do Bispo, ou o caso da Comarca de Leiria, onde Peniche, num extremo, fica a cerca de 180 quilómetros de Castanheira de Pera, no outro, não falando já das diversas ilhas das regiões autónomas.

O projecto de PL apresentado ao CSMP previa a seguinte regra no seu artº 99º: “Os magistrados do MP têm domicílio necessário na área do município onde exercem funções”, mantendo, nos números seguintes, a possibilidade de fixação de residência em local diferente.

Creemos que era uma solução melhor do que a prevista na PL, uma vez que, por regra, um magistrado do MP, dadas as funções de ocupa, deve residir relativamente próximo do local em que exerce funções, sem prejuízo de poder ser autorizado a residir em local diverso.

Propõe-se, assim, para o nº1 do artº 106º da PL, uma redacção semelhante à constante do projecto inicial, nos seguintes termos:

“1 - Os magistrados do MP têm domicílio necessário na área do concelho onde se encontra sediado o juízo ou departamento no qual exercem funções”, mantendo-se a redacção para os restantes números deste artigo.

Artigo 107.º, n.º 6, alínea b) (incompatibilidades):

Deveria expurgar-se esta norma, não sendo permitida aos magistrados, em caso algum, a prestação de funções em entidades envolvidas em competições desportivas profissionais.



Artigo 109.º, alínea d) (impedimentos):

Face à dimensão geográfica das comarcas, à desmaterialização dos processos e à cada vez maior desterritorialização da actividade forense, talvez não se justifique consignar este impedimento genérico, para os antigos advogados, solicitadores, agentes de execução e administradores judiciais, pelo menos com esta esta amplitude temporal.

Artigo 110º, nº6 (Protocolo e traje profissional):

Dada a limitação das situações em que os procuradores-gerais adjuntos podem exercer funções em primeira instância, e tendo em conta, nomeadamente, os que exercem funções, por exemplo, de inspectores ou auditores, parece-nos aconselhável, por uma questão de equidade, retirar esta categoria da previsão do nº6 e alterar o nº5 nos seguintes termos:

5 – Os restantes procuradores-gerais adjuntos, designadamente os colocados etc. (...).

Artigo 112.º (prisão preventiva):

Anotando-se o anacronismo da norma, mantendo-se a mesma também no anteprojecto do EMJ, refere-se apenas que, caso se entenda efectuar essa alteração para ambas as magistraturas, poderá a solução a adoptar passar pela autorização prévia da privação da liberdade, por entidade a designar, alterando-se a epígrafe para *“detenção fora de flagrante delito e medidas de coacção privativas da liberdade”*.

Artigo 115.º (Formação Contínua):

A formação específica adquire grande ênfase no futuro estatuto, atenta a carreira plana proposta. Essa formação específica é essencial para acesso a diversos lugares, nomeadamente para tribunais de competência alargada, DIAP distritais e DCIAP.

A realização destes cursos de formação específica é imputada ao Centro de Estudos Judiciários, sedado em Lisboa, pelo que facilmente se antevêem as dificuldades para quem



reside longe da capital e as desigualdades entre os magistrados que nesta cidade têm a sua vida organizada e os demais. Presentemente, os meios à distância são manifestamente incapazes de fornecer formação condigna desse nome, pelas condições em que são transmitidos. Por forma a permitir a todos os magistrados igual tratamento no acesso à formação, cabe munir o CEJ de capacidade de resposta a estes novos desafios, permitindo aos formadores prestar formação *in loco*, de forma estrutural e intensiva, na sede das 23 comarcas.

Artigo 135º, nº1 (Exercício de funções em acumulação)

Dada a autonomia administrativa e financeira da Procuradoria-Geral da República, consagrada no artigo 18º da PL, não faz qualquer sentido que a deliberação sobre o pagamento de remuneração acrescida por efeito de exercício de funções em acumulação, prevista no artigo 79º, não seja decidido pelo CSMP mas sim pelo membro do governo responsável pela área da justiça. Aliás, como se disse acima, no caso do Estatuto dos Magistrados Judiciais, a PL respectiva prevê que esse pagamento seja determinado pelo CSM (Artº 29º).

Propõe-se, por isso, a seguinte redacção, para o nº 1 do artigo 135º: ***“1 – Pelo exercício de funções a que alude o artigo 79º, por período superior a 30 dias seguidos ou 90 dias interpolados, é devida remuneração em montante a fixar pelo Conselho Superior do Ministério Público”.***

Capítulo IV (Provimentos)

Em jeito de comentário genérico ao citado capítulo, entende-se que os lugares de Vice-Procurador-Geral da República, por se tratar de cargo de vicariato, e de procurador-geral-adjunto nos supremos tribunais, por agir em representação do PGR, são os únicos que deverão ser nomeados sob proposta exclusiva do PGR.



Artigo 158.º, n.º 1 (Provimento do director dos DIAP):

Não colhe a impossibilidade de magistrado não colocado na comarca ser director do DIAP, propondo-se por isso, uma vez que o lugar é exercido em comissão de serviço, a supressão da menção “*que exerçam funções na comarca*” no n.º 1 deste artigo. Mais se propõe que se suprima a necessidade de a proposta ser do coordenador da comarca.

Capítulo VIII

Regime disciplinar

Artigo 206.º, n.º 3 (Autonomia):

Propõe-se a seguinte redacção para o n.º 3: “**3 – Proferida acusação em processo criminal em que seja arguido magistrado do MP, o titular do inquérito ou o seu superior hierárquico dão imediato conhecimento ao CSMP**”, mantendo-se o nº3 renumerado em nº4.

Artigo 242º (Efeitos sobre a promoção de magistrados arguidos):

Esta norma reproduz parcialmente a do actual artigo 179.º do EMP, introduzindo-lhe, contudo, requisitos mais exigentes e que, no nosso entendimento, não se justificam.

Na verdade, actualmente, um magistrado sujeito a processo disciplinar ou criminal, em qualquer fase deste, e que esteja para ser promovido ou nomeado, fica graduado a aguardar a decisão do respectivo processo e só após esse momento poderá ser promovido ou nomeado.

Com a alteração proposta, essa impossibilidade de promoção ou nomeação só se verificará em caso de acusação em processo disciplinar ou de despacho de pronúncia em processo criminal.



Dado o tempo que pode decorrer entre a instauração de procedimento disciplinar e a respectiva acusação ou, principalmente, entre a instauração de um inquérito criminal e o despacho de pronúncia, não nos parece que a nova formulação da norma acautele devidamente os interesses que visa proteger, desde logo a impossibilidade de promoção ou de nomeação de magistrado suspeito da prática de infracções de que possa, até, dado o efeito das penas, mormente os previstos no artigo 239.º, nº3, al. a) da PL, resultar a impossibilidade de promoção.

Propõe-se, assim, que o n.º 1 tenha a seguinte redacção: *“Os magistrados do Ministério Público contra quem esteja pendente processo disciplinar ou criminal são graduados etc....)”*.

Artigo 252.º (Prazo da instrução)

Este artigo prevê a redução para 60 dias do actual prazo de 90 dias, previsto no artigo 194.º do EMP, para instrução do processo disciplinar.

Dadas as dificuldades decorrentes da recolha de prova, por vezes em diversos locais dada a natural movimentação dos magistrados, e a não existência de limite para o número de testemunhas na fase da instrução (artigo 253.º) propomos que o prazo se mantenha em 90 dias.

Parte III

Disposições complementares, transitórias e finais:

Artigo 284.º, n.ºs 1 e 3:

n.º 1: Deverá limitar-se, adequando-o ao já deliberado pelo CSMP, o período pelo qual os substitutos continuarão em funções: 31 de Dezembro de 2019.

*



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É este, salvo melhor opinião, o parecer do Conselho Superior do Ministério Público à
Proposta de Lei que visa alterar o Estatuto do Ministério Público.

Lisboa, 22 de Janeiro de 2019