

— nova série —

JUSTIÇA

Revisão do Estatuto
do Ministério Público

Caderno I



SMMP

Sindicato dos Magistrados
do Ministério Público

Índice

Contributo para uma Reforma do Ministério Público (Documentos Sindicais)

1. Nota de apresentação	3
2. Síntese Conclusiva do VII Congresso do Ministério Público	4
3. A Reflexão sobre a Revisão do Estatuto do Ministério Público: por uma nova eficácia, impedir a governamentalização	6
4. Proposta de Revisão do Estatuto do Ministério Público	17
5. Parecer do SMMP para o CSMP sobre a Revisão do regulamento e Sistema de Inspeções	21

Nota de apresentação

Com novo aspecto gráfico e outra função reaparece agora, de novo, o Justiça, o boletim do SMMP.

Desactualizada que estava a sua função de órgão de comunicação da Direcção com os sócios, dada a mais rápida e eficaz capacidade dos novos meios comunicação informáticos e mediáticos, parece, todavia, necessário continuar a coligir e divulgar os textos mais significativos produzidos pela actividade sindical ou no seu âmbito.

A necessidade de guardar e dar testemunho das reflexões que os magistrados do Ministério Público vêm fazendo sobre a Justiça e por causa dela parece hoje mais evidente, tanto mais que muitos se esforçam para fazer colar à ideia de associativismo judicial apenas o seu aspecto corporativo.

E, no entanto, em Portugal, poucas organizações, poucos espaços de discussão plural e colectiva têm, ao longo da sua curta história, produzido uma reflexão tão crítica sobre a Justiça, o Ministério Público, e a condição de magistrado, como tem feito o SMMP.

Iniciamos esta nova série com textos diversos relativos ao Estatuto do Ministério Público e às causas, necessidades e propostas da sua revisão. -

Seguir-se-á um outro caderno com a publicação dos trabalhos do seminário organizado em Sintra pelo grupo de trabalho do SMMP na jurisdição administrativa sobre a defesa do ambiente e a preservação de um urbanismo de qualidade. Provavelmente, seguir-se-á, depois, um Caderno reservado à defesa do Património.

Procuraremos publicar textos actuais e históricos, mas sempre significativos do pensamento português, europeu e mundial, sobre a Justiça e o Ministério Público.

Incluiremos textos de magistrados e de não magistrados, de juristas e de não juristas.

De comum, esperamos contudo, que eles veiculem sempre a perspectiva dos que se preocupam com a preservação do estado de direito e o progresso de uma democracia vivida, participada e defendida pelos cidadãos.

Será essa, enfim, a função deste novo Boletim Justiça.

Lx. 10/1/2008

A Direcção do SMMP

Os trabalhos do VII Congresso do MP ocorreram num momento determinante da vida da sociedade portuguesa, da sua Justiça e do seu Ministério Público.

Dos debates públicos em que participaram juristas e outros especialistas de diferentes ramos do saber, das conclusões parcelares obtidas nas diferentes mesas temáticas em que se dividiu o Congresso, a Direcção do SMMP retirou os seguintes pontos conclusivos que põe à consideração da Assembleia:

1. A defesa da Legalidade Democrática é tanto mais eficaz quanto ela for desenvolvida e travada nas diversas áreas que servem para consolidar a soberania e a cidadania;
2. O Ministério Público tem, neste momento, nessa defesa um papel determinante, tanto mais que a nossa sociedade continua a sofrer de um défice de informação e a não conseguir instituir suficientes instrumentos próprios e autónomos capazes de, com eficácia, qualidade científica e acuidade responderem às violações sistemáticas dos direitos consagrados na Constituição;
3. Para que o Ministério Público possa prosseguir o seu papel constitucional de instrumento de defesa colectiva da legalidade e dos direitos dos cidadãos deve encontrar novas formas organizativas que possibilitem um contacto real, tempestivo e constante com os cidadãos, suas organizações civis e as instituições regionais e locais onde as suas estruturas territoriais estão instaladas;
4. A pró-actividade do Ministério Público implica a autonomia dos seus magistrados e das suas estruturas regionais e locais bem como a exigente responsabilização e visibilidade dessas estruturas, dos seus dirigentes e magistrados;
5. Importa, também, para que essa pró-actividade seja útil e eficaz, uma crescente especialização dos magistrados do Ministério Público e das suas estruturas nacionais, regionais e locais;
6. Essa especialização só pode ser conseguida e alcançada se for introduzida uma exigente cultura de formação subsequente e contínua de dirigentes e magistrados do Ministério Público, que permita a colocação – mediante concurso – dos melhor preparados e vocacionados para as distintas áreas de especialidade nas suas diversas jurisdições;
7. A definição de prioridades na área da política criminal não pode traduzir-se num exercício vão de abstrações e generalidades politicamente irresponsabilizantes, ela implica necessariamente, para ser real e credível, a consequente dotação dos meios necessários à sua efectivação por parte do poder político que a aprova;
8. Esses meios, designadamente a área das perícias técnicas e científicas, devem ser organizados com recurso a estruturas dotadas de autonomia financeira, técnica e científica e calculados e proporcionais às necessidades decorrentes dos prazos processuais estipulados nos diversos códigos e leis de processo;
9. As instituições da sociedade civil e os cidadãos devem ser chamados a participar com os seus conhecimentos e técnicos especializados na organização de entidades oficialmente reconhecidas onde se reúnam meios periciais independentes de que o Ministério Público possa e deva socorrer-se para o desenvolvimento da sua acção na concretização prática e processual da defesa dos direitos dos cidadãos nas diversas áreas jurisdicionais;
10. A PGR deve ser capaz de organizar estruturas e departamentos consistentes e apropriados ao estudo, investigação e apoio concreto às estruturas regionais e locais do Ministério Público, designadamente nas áreas sociais onde a necessidade de especialização permanente mais se faz sentir e em que a sociedade mais exige do Ministério Público, como instrumento de defesa colectiva dos direitos e do Estado de Direito;
11. Devem, por isso, de imediato, ser criados gabinetes ou departamentos junto da PGR capazes de coordenar áreas concretas de acção do Ministério Público, reconhecidas pela sociedade como necessitando de uma coordenação urgente e tempestiva;
12. O CSMP, órgão plural e pluralista de gestão e controlo desta magistratura, deve proceder, de imediato, a uma revisão dos seus meios de inspecção vocacionando-os, directamente, para:

- a. A análise e monitorização da aplicação das novas leis a nível regional e nacional;
 - b. Auditoria da eficiência da gestão de quadros;
 - c. Métodos organizativos e de trabalho das procuradorias distritais (e correspondentes estruturas da jurisdição administrativa) e de círculo;
 - d. A detecção da necessidade de áreas fundamentais de formação e especialização de magistrados.
- 13.** Junto da PGR deve reunir-se com regularidade um colégio de PGD's, Procuradores-Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos, coordenadores do Ministério Público junto dos Supremos Tribunais e coordenadores do DCIAP, DIAP's e Departamentos de Contencioso do Estado tendo em vista aconselhar o PGR na definição das linhas de orientação geral da actividade normal do Ministério Público;
- 14.** O Ministério Público deve promover uma campanha de esclarecimento e sensibilização dos cidadãos tendo em vista a informação pública das suas funções nas diferentes vertentes de intervenção nas distintas jurisdições e das obrigações e responsabilidades de cada um dos escalões hierárquicos dos seus magistrados;
- 15.** Todas as determinações hierárquicas gerais e doutrinárias do Ministério Público e das suas estruturas dirigentes devem ser públicas e por isso responsabilizantes dos magistrados que as assinarem;
- 16.** Sem assunção pública e transparente das orientações hierárquicas e doutrinárias e organizativas centrais regionais e locais, a autonomia do Ministério Público e dos seus magistrados fica em risco e os direitos dos cidadãos e a sua defesa colectiva por parte desta magistratura pode claudicar e vir a ser instrumentalizada.

Alvor, 3 de Fevereiro de 2007

A reflexão sobre a revisão do Estatuto do Ministério Público: por uma maior eficácia, impedir a governamentalização

1. A revisão do estatuto e os problemas actuais que importa resolver

1.1 Decorreram já vários anos sobre a última e mais significativa revisão do Estatuto do Ministério Público promovida pelo Ministro Vera Jardim.

No essencial, teve por finalidade tal reforma dotar o Ministério Público de instrumentos orgânicos que adequassem a estrutura do Ministério Público às exigências práticas surgidas com a entrada em vigor do CPP e à revisão constitucional de 1997.

Foi – embora não isenta de críticas – uma reforma séria e bem pensada que procurou reforçar a autonomia do Ministério Público e dotá-lo dos instrumentos adequados ao exercício das suas funções.

Alguns desses instrumentos nunca chegaram a ser postos em prática, outros foram-no deficientemente e outros ainda nunca chegaram a ser completados.

Muita da ineficácia que o Ministério Público hoje revela deve-se, sem dúvida, mais a essas omissões do que à errada concepção que o Estatuto possa revelar.

1.2 Em todo o caso, a evolução e complexidade crescente da realidade criminal actual, a acuidade na protecção dos interesses públicos e na defesa dos direitos de cidadania e a experiência da vida orgânica desta magistratura durante estes últimos anos aconselham e impõem mesmo, porém, uma reflexão sobre o seu Estatuto.

Esta reflexão deve ter em vista o aumento da eficácia do Ministério Público nas diversas jurisdições e o reforço da sua identidade como magistratura, encarregada da defesa da legalidade democrática e da execução da política criminal, determinada esta pelos órgãos de soberania, de acordo e no respeito pelo princípio da legalidade no exercício da acção penal; o mesmo é dizer, da igualdade dos cidadãos perante a lei.

O facto de os problemas de defesa da legalidade nas áreas citadas imporem, como a realidade vem demonstrando, uma atenção especial ao exercício, desenvolvimento e justificação dos actos relacionados com a actividade dos poderes públicos e dos interesses económicos, exige, por sua vez, uma reflexão séria sobre o conceito de autonomia do Ministério Público e da responsabilidade e independência da consciência jurídica dos seus magistrados, bem como sobre a clarificação da responsabilidade e transparência no exercício da hierarquia e acção processual desta magistratura.

De outro lado, urge fazer, também, um estudo sério sobre os modelos organizativos assumidos pelo Ministério Público e, designadamente, sobre a adequação dos mesmos às realidades avançadas com os estudos (propostas?) de mapa e organização judiciária que se conhecem.

Alguns dos princípios orientadores da discussão destas questões podemos encontrá-los já na Síntese Conclusiva do VII Congresso do Ministério Público. Convém, no entanto, precisar os seus termos e adequá-los às realidades e propostas que se anunciam e estão já em cima da mesa.

2. A hierarquia: seu sentido e planos do seu reforço

Os problemas da eficácia do Ministério Público vêm sendo sentidos em diversos planos:

a) De um lado, no concreto exercício e publicidade da acção e intervenção hierárquica no âmbito funcional e processual.

É, aliás, este o âmbito – o plano funcional e processual – onde, nos termos constitucionais e estatutários, a hierarquia deve e pode ser exercida.

Recorde-se, que, para se preservar, externa e internamente, a autonomia do Ministério Público e a consciência jurídica dos seus elementos, no âmbito da gestão das carreiras dos magistrados, sua colocação e acção disciplinar, foi, no actual Estatuto, atribuída competência, não à hierarquia, mas a um órgão colocado fora dela: o CSMP. Este órgão tem, por isso, uma composição mista que pretende, exactamente, garantir que a actuação processual dos magistrados do Ministério Público não deva reger-se por outros princípios que não os da legalidade, objectividade e imparcialidade. Pretende-se assim que,

por causa do sentido da concreta acção processual, não possam os magistrados ser prejudicados na carreira ou vítimas de injustificados procedimentos disciplinares.

Daí, integrarem o CSMP magistrados e não magistrados; magistrados eleitos pelos pares e outros que ali acedem por inerência dos cargos. Isto é, a CRP e o Estatuto pretenderam, sabiamente, separar os poderes da cadeia hierárquica, que reservaram para a área funcional e processual, dos poderes de gestão das carreiras, colocação e disciplina dos magistrados, que reservaram para um órgão pluralista e independente.

Nesta dupla definição de poderes assenta a salvaguarda da consciência jurídica dos magistrados do Ministério Público e a garantia de que a sua actividade processual não pode privilegiar ou prejudicar uns cidadãos em detrimento de outros.

Importa, todavia, estudar formas de potenciar o desempenho deste órgão, sem permitir, no entanto, a descaracterização da sua composição constitucional ou escamotear os fins que presidiram à sua criação e consagração no Estatuto e na Constituição.

b) De outro, no plano da necessidade da especialização da própria hierarquia, o que também se reflecte no plano da responsabilidade concreta e pública pela sua intervenção.

Este plano encontra-se, na verdade, absolutamente descuidado, constituindo um dos factores de maior perturbação da acção do Ministério Público, tanto do ponto de vista organizativo e funcional, como até processual, o que se traduz, naturalmente, em problemas de desempenho e eficácia.

2.1 Hierarquia, Responsabilidade e Transparência

A intervenção hierárquica – que, nos termos da CRP e do Estatuto, se resume e deve continuar a resumir à intervenção funcional e processual do Ministério Público – assume relevante papel na gestão e necessária unificação da actuação do Ministério Público.

Essa unificação, porém, deverá ocorrer, apenas, quando se está perante tipificadas situações de evidente interesse público, que devam obter, por isso, um tratamento processual tendencialmente igual por parte dos magistrados do Ministério Público.

Essas intervenções hierárquicas ganham cada vez maior interesse institucional e a sua assunção deve, por isso, ser mais concreta e, pública e transparentemente, assumida. Elas devem, além do mais, ser comumente perceptíveis pelos operadores judiciais e os cidadãos.

Isto, quer essas intervenções tenham ocorrido no contexto de uma actividade processual directamente assumida pela hierarquia, quer, ainda, na defesa e sustentação pública dos actos processuais dos magistrados dos escalões inferiores.

Na verdade, estes actos tanto podem decorrer de uma orientação hierárquica genérica ou concreta, como podem ter sido praticados no exercício de uma competência própria. De qualquer modo, esses actos processuais responsabilizam, igualmente, todo o Ministério Público e, portanto a hierarquia, e merecem ser, quando se justifique, assumidos institucionalmente por ela.

A reforma Vera Jardim inovava, já, significativamente, em matéria de transparência hierárquica ao impor a publicação no Diário da República das circulares de carácter doutrinário e ao estatuir que as ordens concretas para os processos penais assumissem, obrigatoriamente, a forma escrita. Infelizmente, e ao contrário do que já sucede em países como a França, não se exige, ainda, como se importaria, que essas ordens concretas constem dos processos a que se dirigem, para que as partes possam saber a quem atribuir as responsabilidades pelos actos concretos que as afectam. O interesse público e a pressão mediática exigem, porém, uma clarificação nesta matéria.

Sem transparência a hierarquia pode transformar-se num perigoso instrumento de manipulação processual, num instrumento contra a objectividade e imparcialidade a que todos os magistrados estão obrigados – inclusive os dos escalões hierárquicos – e, por conseguinte, num factor de desigualdade na aplicação da lei.

2.1.1 Da crítica da “coordenação” ao restabelecimento de uma hierarquia estatutária

Numa outra perspectiva, importa analisar a experiência do actual Estatuto e, designadamente a opção por um modelo de “coordenação” das “Procuradorias de Círculo” em detrimento do anterior modelo de verdadeira responsabilização hierárquica e da atribuição da “chefia” dessas circunscrições a um autêntico superior hierárquico.

Tal experiência constitui-se, em nosso entender, como uma solução menos bem sucedida.

Em primeiro lugar, o “coordenador” não possuía verdadeiros poderes de direcção, o que impossibilitava, em muitas situações, um qualificado exercício funcional.

Em segundo lugar, a indigitação de tal “coordenador” foge, actualmente, em muitos casos, à normal selecção e colocação de magistrados pelo CSMP, o que, para além de outros factores relacionados com as regras de objectividade que a elas devem presidir do ponto de vista estatutário, afecta, obviamente, a legitimidade inter pares de tal figura.

Em rigor, estamos perante uma situação de nomeação de um cargo que escapa aos poderes do CSMP e que coloca em crise a separação de funções entre a cadeia hierárquica e os poderes daquele órgão constitucional e estatutário.

Se, a esses factores, acrescentarmos a possibilidade do desaparecimento dos “Círculos Judiciais” e a sua substituição por circunscrições geograficamente maiores e mais significativas do ponto de vista funcional – as NUT3 – impõe-se, naturalmente, a revisão daquele modelo de hierarquia difusa.

Com efeito, a possibilidade de as NUT3 passarem a constituir a base territorial mínima da organização judiciária poderá aconselhar a que, do ponto de vista do Ministério Público, se preveja a possibilidade da sua presidência por um PGA.

Esta alteração não deve ser, no entanto, considerada como absolutamente revolucionária do ponto de vista da coincidência entre graus hierárquicos e as instâncias judiciais.

Basta pensarmos que organismos como o DIAP de Lisboa, Porto e Coimbra, que têm competências exclusivas ao nível da 1.ª instância, já são dirigidos por PGA's.

Nestes termos – com a presidência dos serviços do Ministério Público nas NUT3 por um PGA – se manteria o paralelismo entre os magistrados do Ministério Público e os juizes colocados em tribunais equiparados aos de círculo e se reintroduziria a “verdadeira hierarquia”, escolhida, além do mais, através dos normais mecanismos de selecção e colocação, que o estatuto comete ao CSMP.

Acresce, que se o legislador vier, na lógica integral do sistema proposto, a optar, no futuro, por um modelo de Tribunal de Grande Instância (tribunal que julga em 1.ª Instância certos casos mais significativos e em 2.ª Instância outros menos significativos) em vez do actual modelo de Tribunais de Relação, o Ministério Público estaria já preparado organicamente para essa transformação.

2.1.2 Conteúdos da Hierarquia

Só que, não basta mudar o grau hierárquico dos titulares destes cargos.

Impõe-se definir, com clareza, os poderes atribuídos aos titulares deste escalão ou posto hierárquico. Isto, tanto do ponto de vista da gestão funcional dos magistrados, como no da gestão e intervenção processual ou, ainda, no da responsabilização e publicitação das medidas tomadas no exercício de tal cargo e na expressão pública e mediática do trabalho desenvolvido nas circunscrições cuja direcção lhe corresponda. Além disso, importa também definir bem os poderes que lhe hão-de ser cometidos na gestão dos serviços e respectivos funcionários.

a) Gestão funcional

Esta questão é tão mais relevante quanto, no âmbito das NUT3, se prevê alguma “mobilidade” nas colocações dos magistrados, que, por um lado, não deve colidir com o princípio da “estabilidade” das colocações e, por outro, não deve poder servir para a afectação casuística e personalizada, em função de interesses pouco transparentes, de determinados processos a determinados magistrados. Para que essa “mobilidade” não se transforme num instrumento ilegítimo de pressão sobre a consciência jurídica dos magistrados, importa que ela obedeça a regras pré-determinadas. Só assim se conseguirá aproveitar as potencialidades de alguma flexibilidade na gestão de pessoal no âmbito das NUT3, com a transparência na atribuição de processos, designadamente na área processual penal, como se prevê no Código de Processo Penal. Em todo o caso, a própria lei deve prever os departamentos e lugares de magistrados que existem no seio de cada NUT3, para que possa ser o CSMP a colocar ali os magistrados.

A departamentalização do Ministério Público é não só uma garantia para o princípio da estabilidade dos magistrados, como, também, para os cidadãos, na medida em que não permite uma personalização dos seus casos e uma distribuição de processos com “retrato”.

Além disso, como acontece já com o PGR, importa que as directivas e instruções dos titulares dos cargos dirigentes das NUT3 sejam escritas e públicas (pelo menos no âmbito do sistema judiciário da NUT3).

Isto é: é necessário que, tanto os juizes, como os advogados que exercem nessas NUT3, possam tomar prévio conhecimento dessas directivas e instruções.

Acrescente-se, aliás, que se preconiza, no âmbito das NUT3, a criação de um Conselho Judiciário que reúna o juiz Presidente da NUT3 – que presidirá – o PGA que preside aos Serviços do Ministério Público e o Decano ou representante da OA nessa circunscrição.

Este Conselho poderia ter um papel relevante no auxílio à detecção, gestão e resolução de problemas no âmbito do funcionamento da NUT3 e seus operadores.

b) Intervenção hierárquica processual

No que diz respeito às ordens concretas dirigidas aos processos, importa insistir que devem ser escritas e que o seu texto pode e deve ser citado no despacho do magistrado que as cumprir.

c) Hierarquia sobre serviços e funcionários

Importa, ainda, definir, assegurar e clarificar a competência hierárquica dos titulares de tais cargos do Ministério Público sobre os Serviços e funcionários (exclusivos) do Ministério Público que laboram nas NUT3.

d) Responsabilidade pública e contactos com os media

Deverá, finalmente, competir ao PGA que a essas circunscrições presidir manter, sempre que se exigir, os contactos com os media, no que se refere a processos e decisões por si tomadas, processos e decisões tomadas na sequência da sua intervenção ou tomadas por magistrados que dirija. Não pode haver hierarquia sem responsabilidade. Não pode haver hierarquia responsável e responsabilizável sem transparência na gestão administrativa e processual.

2.2 Instrumentos de Gestão e Especialização da Hierarquia

2.2.1 Como se disse na Síntese Conclusiva do VII Congresso do Ministério Público, a PGR deve ser capaz de organizar estruturas e departamentos consistentes e apropriados ao estudo, investigação e apoio concreto às estruturas regionais e locais do Ministério Público, designadamente nas áreas sociais onde a necessidade de especialização permanente mais se faz sentir e em que a sociedade mais exige do Ministério Público, como o instrumento de defesa colectiva dos direitos e do Estado de Direito.

Além disso, disse-se também que devem, em consequência, ser criados, de imediato, gabinetes ou departamentos junto da PGR capazes de coordenar áreas concretas de acção do Ministério Público, reconhecidas pela sociedade como necessitando de uma coordenação urgente e tempestiva.

2.2.2 A criação de tais gabinetes e o desenvolvimento da sua acção territorial deve obedecer a uma economia de meios e a uma criteriosa escolha dos campos de acção.

De um lado, tais gabinetes devem depender directamente do PGA que o PGR indicar para esse efeito e que, por isso, será o seu responsável.

Competir-lhe-á propor um grupo de Procuradores que comporão a equipa e cujo número dependerá do campo de acção a que se destine, pois nem todas necessitarão, num mesmo momento, dos mesmos meios humanos.

Junto de cada Distrital (se se mantiver essa organização) e de cada NUT3 existirá um responsável pelo acompanhamento do campo de acção a que respeite cada uma das equipas antes referidas.

A sua função será a de notificar imediatamente a equipa da PGR sobre os processos e acções que em cada Distrital e/ou NUT3 venham a ser autuados e que respeitem à matéria que aquela deva acompanhar e que este, no terreno, deva instruir e, se for o caso, sustentar em julgamento.

A equipa da PGR decidirá se avoca ou não o processo e, caso seja solicitada, emitirá a sua opinião sobre as diligências que serão úteis para a sua instrução e poderá, ainda, dar parecer sobre o sentido do despacho final e, se for essa a solução, sobre a acusação ou petição inicial e restantes articulados.

A decisão, caso não haja avocação, caberá, contudo, sempre e em última análise ao magistrado titular do processo e/ou ao seu superior hierárquico na estrutura territorial, valendo para tanto as normas já previstas no Estatuto sobre esta matéria.

As equipas da PGR deverão, em todo o caso, organizar um banco de dados que inclua os modelos de acusação e PI e outros articulados, bem como a catalogação do tipo de problemas que se suscitam nas contestações. Em função desse conjunto de dados e de pesquisa que efectuarem poderão fazer estudos e organizar “rotinas” e “mapas” de diligências úteis, bem como “formulários” capazes de orientar os magistrados do Ministério Público que, no terreno, se vejam confrontados com processos dessa natureza.

Estas equipas elaborarão, também, relatórios analíticos sobre o trabalho do Ministério Público nessas áreas e sobre o seu sucesso ou insucesso. Poderão, além disso, propor ao PGR a emissão de circulares doutrinárias e instruções procedimentais.

Indicarão, também, ao PGR e ao CSMP as alterações legislativas ou de quadros que se exijam para o sucesso do trabalho do Ministério Público nessas áreas, bem como poderão indicar e organizar as acções de formação que se impuserem.

2.2.3 A título de exemplo, entende-se que poderiam ser criadas equipas desse tipo nas seguintes áreas:

- a) No âmbito penal e contra-ordenacional:** – criminalidade informática; criminalidade financeira + branqueamento de capitais + falências fraudulentas; violência de género; sinistralidade rodoviária; sinistralidade laboral; actividade bolsista e especulativa no mercado cambial e de compra e venda de moeda;
- b) No âmbito da defesa dos direitos colectivos e interesses difusos:** urbanismo e ambiente (jurisdição penal + cível e administrativa) consumidor;
- c) No âmbito da jurisdição de menores e família:** delinquência juvenil; protecção de crianças em perigo + adopção...
- d) Contencioso laboral e social + imigração.**

Algumas destas áreas especializadas têm já estruturas implantadas no terreno (DCIAP, por exemplo) importando apenas complementá-las e optimizá-las.

Outras áreas de especialização estão previstas no Estatuto como o Departamento do Contencioso do Estado, mas nunca foram instalados. Importa por isso implantá-los no terreno.

Convém, em todo o caso, reforçar aqui uma nota anterior.

A departamentalização do Ministério Público é não só uma garantia para o princípio da estabilidade dos magistrados, como, também, fundamentalmente, para os cidadãos, na medida em que não permite uma personalização dos seus casos e uma distribuição de processos com “retrato” e com “cor”.

Por isso, mesmo que sob proposta do PGR, deve ser o CSMP a colocar ali os magistrados, por tempo determinado e respeitando os princípios estatutários da estabilidade e os princípios processuais da distribuição predeterminada. Assim se garante, também, o aproveitamento e rentabilização da experiência adquirida no tratamento dos processos mais complexos, o aperfeiçoamento de “rotinas” de investigação e instrução de processos, bem como a sua transmissão e possível evolução.

2.2.4 A actividade hierárquica não pode porém ser correctamente desempenhada se não houver uma troca permanente de opiniões e de posições e experiências práticas entre os diversos escalões hierárquicos do Ministério Público e, mormente, entre os titulares dos seus escalões superiores.

Sem esse trabalho conjunto, escapará ao PGR a visão abrangente de que ele necessita para intervir com segurança, eficácia e verdadeira responsabilidade institucional.

Sem esse tipo de trabalho e de estrutura, a sobre-exposição e desgaste do PGR – que aliás, nos termos da Constituição, não necessita de ser um magistrado, nem sequer um jurista – será, numa sociedade como a nossa, cada vez maior e os riscos da politização real ou aparente da sua acção crescerão, com tudo o que isso comporta de deslegitimação da sua acção e da Justiça.

Por outro lado, sem esse trabalho de equipa, comum e regular não existirá nunca, também, no seio da estrutura hierárquica do Ministério Público, uma visão de conjunto, uma responsabilização colectiva e uma verdadeira orientação conjunta, que traduza o sentido das diferentes experiências e dificuldades e que permita a sua eficaz ultrapassagem.

Essa função não pode, porém, ser executada cabalmente pelo CSMP – independentemente de este poder emitir pareceres sobre a acção e orientação do Ministério Público, que deve manter-se – pois a sua função primordial, como se referiu, é a de garantir a objectividade na gestão da carreira dos magistrados e no exercício disciplinar e promover acções de controlo interno.

Por isso, a composição do CSMP é, propositadamente, variada, não dependente da hierarquia e não totalmente profissionalizada.

Por todos estes motivos, no VII Congresso se propôs e, aqui se reitera, a necessidade de dotar o Ministério Público de um **novo órgão superior de coordenação**.

Propõe-se, pois, que junto do PGR funcione, com regularidade fixa, um **Colégio** de PGD's, Procuradores-Cordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos, coordenadores do Ministério Público junto dos Supremos Tribunais e Directores do DCIAP, DIAP's e Departamentos de Contencioso do Estado, que tenha como competência estatutária aconselhar o PGR na definição das linhas de orientação geral da actividade do Ministério Público, bem como propor ou dar parecer sobre as circulares doutrinárias e instruções organizativas que aquela deva emitir.

3. Os Poderes do CSMP, sua função, composição e funcionamento

Os actuais poderes ou competências do CSMP dimanaram também da reforma Vera Jardim.

Eles resultam do que se estipula no artigo 15.º e 27.º do Estatuto que diz serem competências do CSMP:

- «Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a acção disciplinar e, em geral, praticar todos os actos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados do Ministério Público, com excepção do Procurador-Geral da República;
- Aprovar o regulamento eleitoral do Conselho, o regulamento interno da Procuradoria-Geral da República, o regulamento previsto no n.º 4 do artigo 134.º e a proposta do orçamento da Procuradoria-Geral da República;
- Deliberar e emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros;
- Propor ao Procurador-Geral da República a emissão de directivas a que deve obedecer a actuação dos magistrados do Ministério Público;
- Propor ao Ministro da Justiça, por intermédio do Procurador-Geral da República, providências legislativas com vista à eficiência do Ministério Público e ao aperfeiçoamento das instituições judiciárias;
- Conhecer das reclamações previstas nesta lei;
- Aprovar o plano anual de inspecções e determinar a realização de inspecções, sindicâncias e inquéritos;
- Emitir parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça;
- Exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei»

Elas servem, no essencial, os fins constitucionais do CSMP, apenas cabendo criticar a falta de estruturas de apoio que permitam ao Conselho e aos seus membros o cabal desempenho das suas funções. Em todo o caso, haverá que reconhecer que, nos últimos tempos, essas estruturas foram reforçadas, o que, de imediato, produziu resultados positivos visíveis. Por outro lado, assiste-se, ainda, a uma preocupante desconfiança pública sobre o funcionamento, a formação das decisões e orientações do CSMP, o que vem condicionando a sua imagem e afecta mesmo a legitimidade social desse órgão e, em geral, do MP.

Importante seria, por isso, que o CSMP funcionasse, normalmente, com total abertura, transparência e publicidade, salvo quando são analisadas questões disciplinares e o visado a isso se opuser.

3.1 O CSMP: Instrumento e Garantia da Isenção e da Objectividade da Gestão das Carreiras dos Magistrados do Ministério Público

As principais competências do CSMP situam-se, assim, claramente, no âmbito da gestão das carreiras e colocação e movimentação dos magistrados e no exercício da acção disciplinar.

De facto, cabe ao CSMP o objectivo de, nos termos da Constituição, garantir aos cidadãos que os magistrados do Ministério Público são promovidos e colocados nos lugares em função de factores objectivos e previamente determinados na lei, conforme se estipula na CRP, art. 218.º n.º 4, e exigem os diferentes documentos internacionais sobre a matéria, designadamente os das Nações Unidas e do Conselho da Europa.

Simultaneamente e com os mesmos objectivos de segurança e de garantia de igualdade na aplicação da lei aos cidadãos, o CSMP – com a sua composição equilibradamente pluralista – pretende garantir aos magistrados que podem desenvolver a sua função, livres de ingerências hierárquicas ilegítimas e de pressões políticas, económicas e sociais na apreciação dos casos concretos, e que, por fazê-lo, não serão perseguidos, transferidos ou prejudicados na sua progressão na carreira.

3.1.1 Aqui o cerne dos poderes e competências e, de certo modo, a razão de ser do CSMP.

Duas tendências interpretativas se têm, entretanto, confrontado no seio do CSMP a propósito do conceito e da amplitude dos poderes do Conselho no que se refere às nomeações para determinados cargos de hierarquia.

De um lado, a tendência que corresponde a uma leitura constitucionalista, “garantística” e “judiciária” da função do Ministério Público e que privilegia, por conseguinte, o “concurso” aberto e a análise ampla pelo Conselho dos currículos dos candidatos e das melhores candidaturas.

Esta tendência funda-se na necessidade de aprofundar que o Conselho – onde têm assento membros providos de várias áreas políticas e profissionais – possa garantir nomeações para cargos dirigentes, de magistrados, que são pensadas, fundamentalmente, em razão das suas aptidões e não em função de outros critérios menos sindicáveis.

Esta orientação protege e evita o “partidarismo político ou corporativo” (este último, também conhecido por “amiguismo” e tão próprio das carreiras hierarquizadas) das nomeações e assegura aos cidadãos que as nomeações são, tanto quanto possível, isentas e se destinam a garantir o melhor e mais imparcial desempenho profissional.

De outro, aquela que podemos denominar de tendência orgânico-funcionalista, que se funda numa visão estritamente monocrática do Ministério Público.

Esta outra tendência tende a privilegiar conceitos organizativos.

Preocupa-se, sobretudo, com o estrito sentido da operacionalidade, sobrevaloriza a confiança pessoal e legitima-se na necessidade de dar continuidade ao factor de “confiança política” que, constitucionalmente, serve para a escolha do PGR.

A preocupação de encontrar um meio-termo entre ambas as tendências e os valores democráticos e técnico-funcionais que, respectivamente, representam, tem, entretanto, feito algum caminho na prática do CSMP.

Tratando-se de uma magistratura hierarquicamente organizada, mas que tem por essencial função constitucional defender a legalidade democrática – a função de onde, de resto, decorrem todas as outras que lhe são cometidas – não podia ser de outro modo.

Preservar esse equilíbrio parece fundamental, porque corresponde ao desenho constitucional do estatuto e do CSMP, serve os princípios de objectividade e imparcialidade que devem reger o Ministério Público e permite atingir níveis de eficácia enquanto, simultaneamente, garante, também, a total responsabilização institucional da hierarquia. Nesse sentido manter e aperfeiçoar os critérios objectivos que presidem à selecção, escolha, nomeação e transferência de magistrados e sobretudo das chefias parece fundamental.

Fundamental é, também, em todo o caso, que se evidenciem, publicamente, os fundamentos que levam o CSMP a apresentar uma proposta, a fazer uma opção, a conceder um parecer positivo, designadamente quando a proposta não parte de si, não resulta de uma análise das candidaturas num concurso, mas parte do topo hierárquico.

Todo o processo deve, em todo o caso, ser fundamentado em dados objectivos (por exemplo os currículos) e o CSMP deve poder mesmo exigir uma sua aferição pessoal e presencial. Note-se, ainda, que sendo todos cargos de “chefia” desempenhados, em regra, por magistrados do Ministério Público em regime de “comissão de serviço” interna, nenhuma nomeação pode e deve poder escapar aos poderes de controlo do CSMP, pois só ele tem e deve ter poderes para autorizar a sua nomeação, colocação e transferência.

Igualmente, deverá ser sempre o CSMP o órgão competente para classificar os magistrados, qualquer que seja o

fim ou objectivo dessa classificação, tanto mais que ela tem já efeitos relevantes na progressão da carreira e pode vir a tê-los ainda mais na progressão remuneratória.

Também, porque relacionadas com aqueles aspectos, só ao CSMP deve competir autorizar ou ratificar as acumulações de serviço.

Deixar tal poder, livre e sem controlo, nas mãos de um qualquer membro da hierarquia pode significar o condicionamento do desempenho e da consciência jurídica de um magistrado e, esvaziar de uma vez, os objectivos constitucionais do CSMP.

O PGR deve, por sua vez, comunicar ao CSMP todas as nomeações que decidir fazer ao abrigo do artigo e 68.º, n.º1 do Estatuto.

3.2 O CSMP como garante da isenção, objectividade e imparcialidade da actuação geral do Ministério Público

Mas, não é apenas neste plano que o CSMP pode e deve garantir a isenção e objectividade do Ministério Público.

A reforma Vera Jardim acrescentou às anteriores competências do CSMP a possibilidade de este órgão:

- «Deliberar e emitir directivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros;
- Propor ao Procurador-Geral da República a emissão de directivas a que deve obedecer a actuação dos magistrados do Ministério Público;»

Nestes termos o CSMP – órgão democrático, plural nos saberes, experiências profissionais e institucionais e pluralista do ponto de vista da sua composição política externa e interna – participa directamente na gestão orgânica do Ministério Público e, por via indirecta, mas com efectividade, através de recomendações ao PGR, pode orientar mesmo a actuação funcional dos magistrados do Ministério Público.

Além disso, cabe-lhe a função de «Propor ao Ministro da Justiça, por intermédio do Procurador-Geral da República, providências legislativas com vista à eficiência do Ministério Público e ao aperfeiçoamento das instituições judiciárias».

Assim, este órgão não pode, nem deve, ser relegado para segundo plano na direcção efectiva do Ministério Público e a ele não podem ser retiradas competências de consulta obrigatória sobre projectos legislativos (como parece ser tendência recente).

Se isso acontecer, relaxa-se o controlo democrático interno que sobre o Ministério Público exercem os órgãos de soberania representados no CSMP, enfraquece-se a “autonomia” do PGR que deixa, nos momentos críticos, de poder socorrer-se do aviso deste órgão pluralista e democrático e reforça-se a dependência do Ministério Público perante o poder político, num momento em que a lei da política criminal permite já um certo grau – mas se necessário considerável – manipulação na iniciativa e no exercício da acção penal pública.

Para poder desempenhar as funções antes descritas, o CSMP deve aprovar, periodicamente, linhas e objectivos estratégicos de actuação do Ministério Público, cuja execução deve, depois, ser verificada, controlada e analisada.

3.3 A notação dos Magistrados

A notação dos magistrados ganha hoje uma importância acrescida.

Independentemente de o Governo parecer ter esquecido a sua promessa de Programa de instituir uma carreira plana nas magistraturas, a verdade é que os factores de avaliação e classificação entraram na discussão pública, relativamente às condições da progressão remuneratória.

Como antes se disse, em carreiras como as das magistraturas o problema das classificações, da sua objectividade e da isenção dos órgãos que as atribuem ganha acrescida importância.

O facto de o Ministério Público constituir uma magistratura hierarquizada, cujos magistrados estão, simultaneamente, subordinados ao princípio da legalidade e da objectividade e que devem mesmo, obrigatoriamente, nos termos do Estatuto, recusar o cumprimento de ordens ilegais, venham elas de onde vierem, faz crescer a importância da discussão deste problema. Não se nega a necessidade de moralizar alguns aspectos ligados à progressão remuneratória. Alguns princípios devem, no entanto, ficar assentes, quer nos mantenhamos perante o actual sistema de carreira, quer se progrida, como se considera correcto, para um sistema de carreira plana:

- a) Só ao CSMP deve caber a avaliação e atribuição de classificações que tenham impacto na carreira e no estatuto remuneratório;
- b) Só notas negativas – e importa saber o que isso é hoje e no futuro – devem poder obstar à progressão remuneratória (uma vez que já impedem a progressão na carreira);
- c) Se a progressão remuneratória vier a depender de classificações, impõe-se a actualização generalizada das classificações de todos os magistrados antes de estes atingirem o patamar que permite essa progressão. Isso implica redimensionar os quadros da Inspeção e o funcionamento do CSMP.

3.4 A inspeção como órgão de auditoria interna na dependência do CSMP

O SMMP na Síntese conclusiva do seu VII Congresso e num Parecer elaborado a pedido do CSMP emitiu já opinião sobre esta questão.

Disse-se no primeiro daqueles documentos:

«O CSMP, órgão plural e pluralista de gestão e controlo desta magistratura, deve proceder, de imediato, a uma revisão dos seus meios de inspeção vocacionando-os, directamente, para:

- A análise e monitorização da aplicação das novas leis a nível regional e nacional;
- Auditoria da eficiência da gestão de quadros;
- Métodos organizativos e de trabalho das procuradorias distritais (e correspondentes estruturas da jurisdição administrativa) e de círculo;
- A detecção da necessidade de áreas fundamentais de formação e especialização de magistrados.»

No segundo documento propôs-se, também, um conjunto de recomendações e soluções que podem ajudar a melhorar sensivelmente o sistema, os objectivos e métodos de selecção dos Inspectores.

Nele se analisam também os critérios e formas de tornar mais objectiva a Inspeção e conseqüentemente as classificações. Importante é, em todo o caso, que o CSMP encontre formas de controlar e dirigir efectivamente aquele que é privilegiadamente um instrumento seu e que lhe é fundamental para o exercício efectivo e responsável das suas competências.

3.5 A composição do CSMP como expressão do pluralismo político externo e pluralismo de pensamento interno bem como da pluralidade de saberes e de experiências profissionais.

Toda a doutrina e jurisprudência constitucionais e, mormente, os Acórdãos do Tribunal Constitucional assentam as suas análises sobre a autonomia do Ministério Público nas competências e composição do CSMP.

Entre todos releva, pelo seu desenvolvimento e por ter servido de base doutrinal a muitos outros, o Acórdão n.º 254/92, publicado no DR em 31/07/92.

Depois de procurar fixar o conceito de “autonomia” do Ministério Público o referido Acórdão estabelece que «Esta autonomia funcional há-de encontrar eco numa certa autonomia orgânica...»

Na sequência de tal afirmação o referido aresto aponta, finalmente, para a necessidade de manter um equilíbrio razoável e uma proporcionalidade adequada entre os membros que a própria CRP indica deverem integrar obrigatoriamente aquele órgão e os que, além deles, a lei pode permitir que, também, o integrem.

De certa forma, com a presença de membros “natos ou por inerência” – os PGD - de que a Constituição não fala, mas que, “corporativamente”, o Estatuto integra, a composição do CSMP tende já a violar a proporcionalidade exigida por aquela jurisprudência. Acresce que a estes devem somar-se os dois elementos designados pelo MJ e que a CRP também não prevê.

Isto é, para cinco membros designados pela Assembleia da República e sete magistrados eleitos pelos seus pares, verificamos existirem seis membros não previstos no texto constitucional (quatro Distritais e mais duas personalidades designadas pelo MJ).

Entendemos, em todo o caso, estarmos ainda assim no limite razoável e numa proporcionalidade adequada às exigências da lei fundamental.

Saliente-se, contudo, que a tendência dominante para a reforma da composição do Conselho tem sido, nos últimos anos, a da defesa da componente política e do reforço da legitimidade democrática directa dos membros dos Conselhos Superiores.

Este reforço e qualificação da proporcionalidade defendida no aludido Acórdão justificar-se-ia hoje, mais do que quando ele foi proferido, na medida em que a Assembleia viu as suas competências alargadas em matéria de definição da Política Criminal.

A justificar-se, assim, uma alteração na composição do CSMP ela só pode resultar do reforço do peso da componente parlamentar do Conselho, aumentando-se o seu número de membros ou reduzindo-se o número de membros “natos ou por inerência”.

Isto, na medida em que se entende que os membros de designação governamental preenchem já uma quota ideal.

O aumento do número destes ou a inclusão de outros não previstos na Constituição poderia atentar contra a autonomia do Ministério Público, conforme se reconhece naquele Acórdão; a sua diminuição retirar-lhe-ia significado.

O SMMP não deve, por isso, opor-se a uma alteração equilibrada que se insira no objectivo de aperfeiçoar ou preservar o equilíbrio das componentes constitucionalizadas do CSMP.

Na verdade, uma leitura conforme a Constituição deve sempre privilegiar na composição do Conselho os membros que a lei fundamental considera essenciais e não quaisquer outros.

4. As funções do Ministério Público

Na Síntese Conclusiva do VII Congresso do MP defendeu-se:

«A defesa da Legalidade Democrática é tanto mais eficaz quanto ela for desenvolvida e travada nas diversas áreas que servem para consolidar a soberania e a cidadania;

O Ministério Público tem, neste momento, nessa defesa um papel determinante, tanto mais que a nossa sociedade continua a sofrer de um défice de informação e a não conseguir instituir suficientes instrumentos próprios e autónomos capazes de, com eficácia, qualidade científica e acuidade responderem às violações sistemáticas dos direitos consagrados na Constituição»

Destas conclusões retira-se a ideia de que nenhuma das funções e competências atribuídas ao Ministério Público deve – ao menos neste momento – ser posta em causa.

Se a competência do MP para o exercício da acção penal não parece estar em causa (a própria lei da mediação penal acabou por ver corrigidos os erros mais gritantes), as restantes competências desta magistratura têm vindo a ser alvo de uma crescente contestação e de um apetite voraz por parte dos interesses do mercado.

4.1 De um lado e no que diz respeito à defesa do Estado, regiões autónomas e autarquias locais, apesar de se manterem válidos muitos dos argumentos que antes justificaram uma posição negativa por parte do SMMP relativamente ao assegurar destas competências, importa ter, agora, em conta a profunda interligação que a vida política e social actual introduziu, entretanto, entre o que são interesses “privados” da administração e os interesses públicos que, nos termos da missão constitucional de defesa da legalidade democrática, também incumbe ao Ministério Público assegurar.

O que se vem verificando na prática não é – apesar da subsistência supletiva desta competência do Ministério Público –, uma cabal e eficaz defesa do Estado por parte dos organismos que têm por obrigação fazê-lo, de modo próprio.

Antes se verifica, pelo contrário, a inacção na defesa directa desses interesses e a não participação a esta magistratura dos casos mais relevantes, ou, ainda, mais gravemente, a permissividade nos acordos com as partes opostas, quando não, a própria e fraudulenta convivência com os interesses contrários.

Estes vícios e a falta de controlo na defesa dos interesses do Estado (que o actual sistema subtrai ao Ministério Público) verificam-se sobretudo quando os processos versam litígios entre o Estado e aquelas entidades e interesses que com ele contrataram ou acordaram em projectos comuns e parcerias mais ou menos públicas, mais ou menos privadas.

Acresce que continua a verificar-se uma total obscuridade relativamente aos critérios com que, nestes casos, são contratados os escritórios de advogados que representam o Estado, as formas e procedimentos concursais e contratuais, desconhecendo-se, além disso, quais os montantes pagos. Deste modo, a retirada, pura e simples, desta competência ao Ministério Público (para nós a questão não se situa num plano de princípios) permitiria um ainda maior descon-

trolo e desbaratamento dos interesses patrimoniais e materiais do Estado, o que, num momento de restrição de prestação de serviços públicos por falta de meios financeiros, não deixa, assim, de ter e ganhar acrescida e óbvia relevância no interesse colectivo e social.

Pelo contrário, exigir-se-ia da parte da Assembleia da República, do Tribunal de Contas e da PGR um conhecimento mais completo desta situação.

- 4.2** De outro lado, e relativamente à competência do Ministério Público para defesa dos trabalhadores e suas famílias – a outra competência mais correntemente contestada – não podemos deixar de tomar em conta dois factores.

De um lado, o facto de a Constituição consagrar um tratamento privilegiado aos trabalhadores em função da sua debilidade relativa na relação laboral – discriminação positiva – o que justifica a sua representação pelo Ministério Público.

De outro, o facto de a tendência política e social para desregulamentação das relações laborais, o crescente número de trabalhadores com empregos variáveis e a termo certo, a mobilidade e a conseqüente diminuição do papel e influência dos sindicatos, exigirem, no mínimo, do Estado uma protecção condigna, que, neste momento só o Ministério Público está em condições de, com eficácia e competência (próprias da especialização) e amplitude geográfica ao longo de todo o País, fornecer.

Acresce que, apesar da propaganda sobre o papel da mediação laboral (cujos resultados parecem quase nulos), só a acção de conciliação do Ministério Público nesta área, por via do seu reconhecimento e legitimidade social, tem possibilitado uma contenção da litigação forense, impedindo assim o afundamento de mais uma jurisdição.

- 4.3** Em todo o caso, sempre será de admitir e propor – como já decorre do actual Estatuto – a separação e concentração dos serviços do Ministério Público na área do Contencioso do Estado num Departamento Central com ramificações distritais ou nas NUT3.

- 4.4** No que diz respeito à defesa dos Interesses Colectivos e Difusos importa, também, pensar a organização do Ministério Público e eventualmente a criação de departamentos apropriados que possam articuladamente intervir nas várias jurisdições.

5. Direito e Dever à Formação Contínua

Uma verdadeira especialização das diversas jurisdições deve implicar sempre uma formação específica prévia e actualizada do magistrado que há-de desempenhar tais funções.

Todos os documentos internacionais relativos ao desempenho e Estatuto do Ministério Público (Conselho da Europa e Nações Unidas) aconselham e impõem mesmo, o direito e dever à formação contínua dos magistrados.

Esta formação deve ser fornecida e fomentada pelas entidades competentes – PGR e CEJ – e inserida na vida e carreira normal dos magistrados. Importa, por isso, prever no Estatuto o número de horas de formação que cada magistrado tem de frequentar e qual a sua periodicidade.

Deve, igualmente, prever-se e valorizar-se os esforços que cada magistrado, por si, faça para valorizar a sua formação e a sua carreira.

Lisboa, 18 de Julho de 2007

*A Direcção do
Sindicato dos Magistrados do Ministério Público*

Decorridos vários anos sobre a última e mais significativa revisão do Estatuto do Ministério Público, a evolução e complexidade crescente da realidade criminal actual, a acuidade na protecção dos interesses públicos e na defesa dos direitos de cidadania e a experiência da vida orgânica desta magistratura, aconselham e impõem uma reflexão sobre o seu Estatuto.

Objectivos :

- O **aumento da eficácia do Ministério Público nas diversas jurisdições;**
- O **reforço da sua identidade como magistratura autónoma**, encarregada da defesa da legalidade democrática e da execução da política criminal, determinada esta pelos órgãos de soberania, de acordo e no respeito pelo princípio da legalidade no exercício da acção penal;
- Um **estudo sério sobre os modelos organizativos** assumidos pelo Ministério Público e, designadamente, sobre a adequação dos mesmos às realidades avançadas com os estudos de mapa e reorganização judiciária que se conhecem.

Funções do Ministério Público:

- Defesa do **Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais;**
- Defesa de **menores e crianças em perigo;**
- Defesa dos **trabalhadores** e suas famílias;
- **Defesa dos** Interesses Colectivos e Difusos;

Hierarquia, responsabilidade e transparência

- Deve **manter-se a separação entre os poderes da cadeia hierárquica**, reservados para a área funcional e processual, **e os poderes de gestão das carreiras, colocação e disciplina dos magistrados, reservados para um órgão pluralista e independente: o CSMP;**
- Este órgão deve manter uma **composição mista** (magistrados e não magistrados; magistrados eleitos pelos pares e outros que ali acedem por inerência dos cargos), **para garantir que a actuação processual dos magistrados do Ministério Público não deve reger-se por outros princípios que não os da legalidade, objectividade e imparcialidade** e que, por sua causa, não podem os magistrados ser prejudicados na carreira ou vítimas de injustificados procedimentos disciplinares;
- Há necessidade da **especialização da própria hierarquia e responsabilização** concreta e pública pela sua intervenção:
 1. A intervenção hierárquica deve continuar a resumir-se à intervenção funcional e processual do Ministério Público;
 2. Deve visar a unificação da actuação do Ministério Público, fundamentalmente quando se está perante tipificadas situações de evidente interesse público, que devem obter, por isso, um tratamento processual tendencialmente igual por parte dos seus magistrados;
 3. Essas intervenções hierárquicas devem ser conhecidas e perceptíveis pelos operadores judiciários e os cidadãos;
 4. As ordens concretas devem constar dos processos a que se dirigem para que as partes possam saber a quem atribuir as responsabilidades pelos actos concretos que as afectam;
- **“Coordenação”** – restabelecimento de uma hierarquia estatutária:
 1. A possibilidade de as NUT3 passarem a constituir a base territorial mínima da organização judiciária poderá aconselhar a que, do ponto de vista do Ministério Público, se preveja a possibilidade da sua **presidência por um PGA;**
 2. A **indigitação** de tal “Presidente” deve seguir os princípios da normal selecção e colocação de magistrados **pelo CSMP;**
 3. O “Presidente” deve possuir **poderes definidos** com clareza:
 - a) Ao nível da gestão funcional dos magistrados:

1. A previsível “**mobilidade**” dos magistrados não deve colidir com o princípio constitucional da “**estabilidade**” das colocações e não deve poder servir para uma sistemática afectação casuística e personalizada de determinados processos a determinados magistrados, pelo que:

- Deve obedecer a **regras predeterminadas**;
- **Deve ser limitada a períodos mais ou menos fixos**, salvo excepções de conveniência de serviço, igualmente limitadas no tempo e devidamente fundamentadas.

2. As **directivas e instruções** dos titulares dos cargos dirigentes das NUT3 devem ser **escritas e públicas**;

a) Ao nível da **gestão processual**:

- As **ordens concretas dirigidas aos processos** devem ser **escritas** e o seu texto pode e deve ser citado no despacho do magistrado que as cumprir;

b) Na **gestão dos serviços e respectivos funcionários**:

- Importa **definir**, assegurar e clarificar a **competência hierárquica** dos titulares de tais cargos do Ministério Público **sobre os Serviços e funcionários (exclusivos) do Ministério Público** que laboram nas NUT3;

c) Na **expressão pública e mediática** do trabalho desenvolvido nas circunscrições cuja direcção lhe corresponda:

- Deverá competir ao PGA Presidente manter, sempre que se exigir, os contactos com os média no que se refere a processos e decisões por si tomadas, processos e decisões tomadas na sequência da sua intervenção ou tomadas por magistrados que dirija;

– Instrumentos de gestão e especialização da hierarquia:

1. **A PGR deve ser capaz de organizar estruturas e departamentos consistentes e apropriados ao estudo, investigação e apoio concreto às estruturas regionais e locais do Ministério Público**, designadamente nas áreas sociais onde a necessidade de especialização permanente mais se faz sentir e em que a sociedade mais exige do Ministério Público, como instrumento de defesa colectiva dos direitos e do Estado de Direito;

2. Devem ser criados **gabinetes ou departamentos junto da PGR capazes de coordenar áreas concretas de acção do Ministério Público**

- A criação de tais gabinetes e o desenvolvimento da sua acção territorial deve obedecer a uma economia de meios e a uma criteriosa escolha dos campos de acção;
- Devem ser chefiados por um PGA indicado pelo PGR;
- Devem ser compostos por uma equipa de Procuradores e Procuradores-Adjuntos em número variável (dependendo do campo de acção a que se destine), com competência nas respectivas áreas, propostos pelo PGA ao PGR e por este ao CSMP, que os nomeará por tempo determinado e respeitando os princípios estatutários da estabilidade e os princípios processuais da distribuição predeterminada.
- Junto de cada Distrital (se se mantiver essa organização) e de cada NUT3 existirá um responsável pelo acompanhamento do campo de acção a que respeite cada uma dessas equipas, para:

a) Notificar imediatamente a equipa da PGR sobre os processos e acções que em cada Distrital e/ou NUT3 venham a ser autuados e que respeitem à matéria que aquela deva acompanhar e que este no terreno deva instruir e, se for o caso, sustentar em julgamento;

- A equipa da PGR decidirá se avoca ou não o processo e, caso seja solicitada, emitirá a sua opinião sobre as diligências que serão úteis para a sua instrução e poderá ainda dar parecer sobre o sentido do despacho final e se for essa a solução sobre a acusação ou petição inicial e restantes articulados;
- A decisão, caso não haja avocação, caberá, contudo, sempre e em última análise ao magistrado titular do processo e/ou ao seu superior hierárquico na estrutura territorial;
- As equipas da PGR deverão, em todo o caso, organizar um banco de dados que inclua os modelos de acusação e PI, bem como a catalogação do tipo de problemas que se suscitam nas diversas áreas de actuação, fazer estudos e organizar “rotinas” e “mapas” de diligências úteis, bem como “formulários” capazes de orientar os magistrados do Ministério Público que, no terreno, se vejam confrontados com processos dessa natureza;

- Estas equipas elaborarão, também, relatórios analíticos sobre o trabalho do Ministério Público nessas áreas e sobre o seu sucesso ou insucesso;
- Poderão propor ao PGR a emissão de circulares doutrinárias e instruções procedimentais e indicarão ao PGR e ao CSMP as alterações legislativas ou de quadros que se exijam para o sucesso do trabalho do Ministério Público nessas áreas, bem como poderão indicar e organizar as acções de formação que se impuserem;
- Deve ser criado um **novo Órgão Superior de Coordenação** que:

1. Funcione junto do PGR com regularidade fixa;
2. Seja composto por um Colégio de PGD's, Procuradores-Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos, Coordenadores do Ministério Público junto dos Supremos Tribunais e Directores do DCIAP, DIAP's e Departamentos de Contencioso do Estado;
3. Tenha como competência estatutária aconselhar o PGR na definição das linhas de orientação geral da actividade do Ministério Público, bem como propor ou dar parecer sobre as circulares doutrinárias e instruções organizativas que aquela deva emitir.

CSMP: Poderes, Função e Composição

- Poderes:

1. **Devem manter-se no CSMP as competências para a gestão das carreiras, colocação e movimentação dos magistrados e exercício da acção disciplinar;**
2. Devem manter-se e **aperfeiçoar-se os critérios** objectivos que presidem à selecção, escolha, nomeação e transferência de magistrados:
 - Devem ser **conhecidos os fundamentos que levam o CSMP a apresentar uma proposta, a fazer uma opção, a conceder um parecer positivo** (designadamente quando a proposta não parte de si, não resulta de uma análise das candidaturas num concurso, mas parte do topo hierárquico) e todo o processo deve ser fundamentado em dados objectivos (por exemplo os currículos) e deve poder mesmo exigir-se uma sua aferição pessoal e presencial;
 - **Sendo todos cargos de "chefia" desempenhados, em regra, por magistrados do Ministério Público em regime de "comissão de serviço" interna, nenhuma nomeação pode e deve poder escapar aos poderes de controlo do CSMP**, pois só ele tem e deve ter poderes para as autorizar a sua nomeação, colocação e transferência;
3. Só ao CSMP deve competir autorizar ou ratificar as acumulações de serviço;
4. **O CSMP deve continuar a participar** directamente na **gestão orgânica do Ministério Público e**, por via indirecta, mas com efectividade, através de recomendações ao PGR, a controlar e **orientar mesmo a actuação funcional dos magistrados do Ministério Público;**

- Composição do CSMP – expressão do pluralismo político externo e pluralismo de pensamento interno bem como da pluralidade de saberes e de experiências profissionais:

1. **Deve ser mantido um equilíbrio** razoável e uma proporcionalidade adequada **entre os membros** que a própria CRP indica deverem integrar obrigatoriamente aquele órgão e os que, além deles, a lei pode permitir que, também, o integrem;
2. Deve ser mantido um equilíbrio razoável e uma **proporcionalidade adequada entre membros magistrados do Ministério Público e membros não magistrados** do Ministério Público;
3. Mas, **a justificar-se uma alteração na composição do CSMP ela só pode resultar do reforço do peso da componente parlamentar do Conselho**, aumentando-se o seu número de membros ou reduzindo-se o número de membros "natos ou por inerência".

- Notação dos magistrados:

1. **O CSMP deverá ser sempre o órgão competente** para classificar os magistrados, qualquer que seja o fim ou objectivo dessa classificação;

Serviços de Inspeção

– A Inspeção deverá ser um **órgão de auditoria interna** na dependência do CSMP vocacionado para:

1. Análise e **monitorização da aplicação das novas leis** a nível regional e nacional;
2. **Auditoria** da eficiência da **gestão de quadros**;
3. **Auditoria aos métodos organizativos** e de trabalho das procuradorias distritais (e correspondentes estruturas da jurisdição administrativa) e de círculo;
4. **Deteção** da necessidade **de áreas fundamentais de formação e especialização** de magistrados.

– Devem procurar-se melhores soluções deontológicas e técnicas para a concretização prática desses diferentes objectivos e missões que, em concreto, lhe vierem a ser incumbidas:

1. Devem ser definidos **limites temporais ao exercício da função de Inspeção**;
2. Deve existir **especialização dos inspectores** em função das diferentes jurisdições;
3. Deve **impedir-se a “regionalização dos inspectores”**;

Formação Contínua: Direito e Dever

1. Uma verdadeira **especialização das diversas jurisdições deve implicar sempre uma formação** específica prévia e actualizada do magistrado que há-de desempenhar tais funções;
2. Esta formação **deve ser fornecida** e fomentada pelas entidades competentes – **PGR e CEJ** – e inserida na vida e carreira normal dos magistrados;
3. O Estatuto **deve prever o número de horas de formação que cada magistrado tem de frequentar e qual a sua periodicidade**;
4. Deve igualmente prever-se e **valorizar-se os esforços** que cada magistrado por si faça **para melhorar a sua formação e a sua carreira**.

Lisboa, 18 de Julho de 2007

*A Direcção do
Sindicato dos Magistrados do Ministério Público*

1. Convidou V. Ex.^a, em nome do CSMP, o SMMP a pronunciar-se sobre o processo de revisão do Regulamento das Inspeções.

Tal convite constitui para o SMMP motivo de satisfação, atentas as preocupações desde sempre manifestadas pela nossa organização relativamente à questão em apreço.

2. Em síntese podemos afirmar que duas ordens de questões devem em nosso entender presidir a esse processo de revisão.

2.1 De um lado, a definição estratégica dos objectivos prioritários da actividade Inspeção.

2.2 De outro, a procura das melhores soluções deontológicas e técnicas para a concretização prática dos diferentes objectivos e missões que, em concreto, lhe vierem a ser incumbidas.

3. Definição estratégica dos objectivos prioritários da actividade Inspeção

No que respeita à primeira questão apontamos para a conclusão 12.^a do VII Congresso do Ministério Público em que se refere a necessidade de vocacionar a Inspeção, enquanto órgão de auditoria e controlo interno do CSMP, para:

- a) A análise e monitorização da aplicação das novas leis a nível regional e nacional;
- b) Auditoria da eficiência da gestão de quadros;
- c) Auditoria aos métodos organizativos e de trabalho das Procuradorias Distritais (e correspondentes estruturas da jurisdição administrativa) e de círculo;
- d) A detecção da necessidade de áreas fundamentais de formação e especialização permanente de magistrados e serviços.
- e) A organização de meios periciais de apoio às funções do Ministério Público e a detecção e inventariação das carências existentes.

Entende-se, com efeito, que, para além da função que hoje absorve em regra os trabalhos da Inspeção – a classificação de magistrados em inspeções de tipo extraordinário –, é necessário, embora em moldes novos, regressar ao trabalho das inspeções ordinárias e de sistema. Mais importante, no entanto, do que fazer o levantamento do trabalho parcelar e atomístico de uma ou outra circunscrição, parece-nos agora fundamental que o CSMP incumba a Inspeção de proceder a verdadeiras auditorias internas viradas para o estudo comparado da aplicação das novas leis – interpretação e procedimentos – nos diferentes serviços do Ministério Público e para a gestão e organização desses serviços e dos seus quadros e meios de apoio. Sem dispor de análises desse tipo não pode, em rigor, o CSMP ser capaz de propor ao PGR medidas para actuação do Ministério Público e, consciente e cientificamente, gerir as necessidades e o quadro de magistrados do Ministério Público no país.

Por causa da falta de tais estudos e auditorias, a gestão de quadros continua a assentar, no fundamental, na capacidade de lobbying de certas Distritais, o que tem conduzido a algumas desproporções de meios humanos utilizados das diferentes zonas do país. Além disso, a possibilidade de o CSMP poder contar com estudos sérios e isentos sobre a gestão de quadros e dos meios de apoio do Ministério Público permitiria “despolitizar” a afectação desses meios. Podia, também, impedir, assim, que eles só sejam disponibilizados em função da projecção e pressão mediática de alguns casos – mesmo que de menor importância real – em detrimento de outros, porventura mais significativos para o funcionamento do Estado e da democracia. Neste sentido, importaria, por exemplo, que o CSMP definisse para cada ano a concretização pela Inspeção de, pelo menos, quatro inspeções ordinárias (auditorias de gestão) a realizar de acordo com as necessidades do Ministério Público e os problemas suscitados no Conselho.

4. Procura das melhores soluções deontológicas e técnicas para a concretização prática dos diferentes objectivos da inspeção

No que se refere ao segundo tipo de questões importaria, no fundamental, rever substancialmente o actual panorama de funcionamento das Inspeções e do seu quadro de Inspectores, de acordo com algumas das sugestões e princípios que a seguir deixamos expressas.

Recrutamento e Quadro de Inspectores

- 4.1 Importaria, desde logo, que o quadro de inspectores fosse preenchido por escolha, mas após concurso interno publicitado para o efeito e tendo sido definidas previamente áreas de especialização.

- 4.2 Importaria ainda definir limites temporais ao exercício da função de Inspeção e ordenar o seu corpo e esses limites temporais de acordo com uma especialização de parte do quadro de inspectores em função das diferentes jurisdições.
- 4.3 Convinha que o recrutamento dos Inspectores fosse realizado para áreas jurisdicionais determinadas, com especialização prévia – genérica para a função e concreta para a especialização – e com obrigação de actualização e formação permanente regular nas áreas onde viessem a exercer, sob pena de não renovação da comissão.
- 4.4 Tendo por base esta nova filosofia, importaria ainda impedir que os inspectores se regionalizassem, o que, de resto, estava teoricamente proibido no regulamento anterior. Esta proibição não era contudo respeitada por via das trocas de inspecções entre inspectores e veio a cair no actual regulamento, apenas por interesse pessoal dos inspectores. Todavia esse princípio deve ser reintroduzido a fim de evitar que se criem hierarquias paralelas, lobbings regionais e se cristalizem influências pessoais capazes de pôr em causa a objectividade das próprias Inspecções.
- 4.5 O trabalho dos Inspectores deve poder ser avaliado regularmente pelos serviços e magistrados inspeccionados mediante o preenchimento de um formulário modelo a aprovar pelo CSMP. Essa avaliação deve ser apreciada pelo CSMP e ser tida em conta aquando da eventual renovação da comissão.
- 4.6 O CSMP deve, com regularidade, reunir e ouvir os Inspectores, devendo para tal fazer comparecer membros seus nas reuniões da Inspeção. Se for considerado necessário deve o CSMP chamar ao Conselho determinados Inspectores para os ouvir directamente sempre que, por exemplo, se trate de discutir Relatórios de Inspecções Ordinárias.
- 4.7 O estatuto remuneratório dos Inspectores deve ser revisto e nele introduzidas alterações que o compatibilizem com os das Inspecções Superiores que existem na Administração Pública.

Métodos e Modelos de Intervenção da Inspeção

- 4.8 O Regulamento deve incluir um Código de Conduta (boas práticas) a seguir pelos Inspectores no seu relacionamento com os serviços e seus magistrados onde se prevejam, por exemplo, incompatibilidades e regras de urbanidade adequadas a uma actividade de Inspeção própria de magistrados.
- 4.9 Por exemplo: A Inspeção, como qualquer Auditoria, deve processar-se de modo amigável e de forma a obter toda a colaboração e confiança do auditado.
- 4.10 Deve também ser aprovado pelo CSMP um Manual de Inspeção com procedimentos tipo e normas genéricas e especiais em função do tipo de Inspeção a concretizar.
- Esse Manual deve ser obrigatoriamente seguido pelos inspectores.
- Só assim se consegue introduzir alguma objectividade de procedimentos e nos critérios de Inspeção.
- Nesse sentido e por exemplo poderia constar de tal manual uma regra que impusesse a assinatura de cada Relatório de inspecção a enviar ao CSMP pelo relator e mais dois inspectores.
- Tal procedimento obrigava os inspectores a controlarem e homogeneizarem os critérios de notação.
- 4.11 Num tal Manual devem conter-se as normas de acção dos Inspectores.
- Devem ser, por isso, definidos os tipos de procedimento que podem ser usados numa Inspeção e a sua ordem de execução.
- Por exemplo; para a classificação de magistrados deve, previamente ao início da Inspeção, o Inspector recolher, por escrito, a opinião dos superiores hierárquicos, que deverá ser fornecida ao inspeccionado.
- Caso no decurso da Inspeção se revele uma diferença significativa entre a apreciação hierárquica e a apreciação do Inspector, importa prever normas que determinem o alargamento do âmbito da Inspeção de molde a poderem ser fornecidos ao CSMP elementos que lhe permitam compreender as diferentes apreciações.
- 4.11.1 As Inspecções devem respeitar princípios consagrados neste tipo de processos.

Por exemplo: Toda a Inspeção deve decorrer com transparência e totalmente subordinada ao princípio do Contraditório. A própria notação hierárquica devia já estar subordinada a esse princípio, reintroduzindo-se a prática – algo em desuso, nos últimos anos, apesar da deliberação do CSMP nesse sentido – do imediato conhecimento da notação ao magistrado para contraditório, mesmo antes de ela ser apreciada pelo sucessivo superior hierárquico.

4.11.2 Para a notação dos magistrados deve o Regulamento incluir uma tabela percentual de valorização de itens em função da sua importância relativa que, quando preenchida, deve dar o nível final obtido.

O valor e quantidade do serviço distribuído e concretizado por cada magistrado podem, assim, ser mais facilmente mensurados. Nesse sentido, importaria reconduzir, inicialmente, a notação a uma tabela numérica, cuja média ponderada obtida seria, depois e por sua vez, reconvertida, por equivalência, para as classificações definidas no Estatuto. Só através da comparação regular do valor dos diversos itens e da sua concreta justificação é possível ao CSMP obter critérios minimamente objectivos de classificação e assegurar a igualdade de tratamento dos inspeccionados. Só assim, também, pode o Inspeccionado analisar o juízo do Inspector e dele reclamar fundamentadamente, se assim o entender.

4.11.3 Os Relatórios devem, por isso, também, ser devidamente fundamentados item a item.

Essa fundamentação deve referir-se, também a critérios objectivos previamente valorados no Regulamento.

Exemplo: o número de inquéritos distribuídos e sua qualidade e dificuldade; o número de horas em sala de julgamento; o número de atendimentos ao público, etc.

4.11.4 No Relatório, e relativamente a cada item criticado, deve fazer-se menção da concreta resposta fornecida pelo inspeccionado às observações feitas a esse item.

4.11.5 Os Relatórios devem ter sempre em atenção a organização e determinações hierárquicas e de serviço existentes a que o magistrado deve obediência.

Estas não podem, salvo em Inspeção a esse fim determinado, ser passíveis de crítica e os seus efeitos imputáveis negativamente ao desempenho do inspeccionado, a não ser que se trate do responsável hierárquico do serviço.

5. Regras do CSMP na apreciação dos Relatórios e na Relação com a Inspeção

5.1 Quem contribui por via do seu poder hierárquico para, de algum modo, notar ou aprovar uma notação de um magistrado seu subordinado não deve poder intervir e votar a sua classificação no CSMP (dado o seu conhecimento do Inspeccionado e a sua intervenção anterior no processo de notação a sua intervenção posterior viola o princípio do contraditório e o da segregação de funções que preside à diferenciação da actividade de inspeção e notação relativamente à da classificação pelo CSMP).

5.2 Uma apreciação claramente negativa do CSMP sobre um Relatório de Inspeção deve obrigar à formulação de quesitos por parte daquele órgão relativamente ao Inspector e a um procedimento de esclarecimento por parte deste.

5.3 Uma contradição flagrante entre a notação hierárquica e a nota atribuída pela Inspeção deve fazer sustar a votação da nota e obrigar a nova Inspeção a concretizar por outro Inspector; desta vez alargada ao serviço e ao superior hierárquico, como antes se sugeriu.

Por isso, é importante, como também se referiu, que a notação ou informação hierárquica fornecida seja escrita e prévia aos trabalhos da Inspeção.

6. Lei da Política Criminal e Inspeção dos OPC

Dada a impossibilidade de as Inspeções da Administração Pública poderem apreciar o trabalho realizado nos Inquéritos criminais pelos OPC, deve ser discutida de novo a possibilidade e a necessidade de a Inspeção do Ministério Público voltar a assumir essa função. Sem alteração da lei, poderia, de resto, decorrer já de um plano de Inspeção temática ordinária à investigação de determinados tipos de crime, que incidisse sobre todos os processos, independentemente do lugar onde circunstancialmente (PJ ou Diaps) se encontrasse o processo. Este aspecto é tão mais importante quando, agora e nos termos da Lei da política criminal, é o Ministério Público que é responsabilizado pelas prioridades definidas.

7. São estas, Sr. Conselheiro, algumas das ideias que, pensamos, poderiam ajudar a construir uma Inspeção moderna, mais científica, mais objectiva, mais controlada pelo CSMP e assim um instrumento útil à avaliação e responsabilização pública do Ministério Público como magistratura hierarquizada.

Lisboa, 6 de Março de 2007
P/A Direcção do SMMP
(António Cluny)



Sindicato dos Magistrados
do Ministério Público

Rua Tomás Ribeiro, n.º 89 – 3.º
1050-227 Lisboa
tel: 213 814 100
fax: 213 870 603
website: www.smmp.pt