



O novo
mapa judiciário
perante
o estatuto constitucional
do Ministério Público

PARECER

2ª EDIÇÃO

Rui Medeiros
José Lobo Moutinho

Professores da Faculdade de Direito
da Universidade Católica Portuguesa

EXPLICAÇÃO PRÉVIA

O novo mapa judiciário acarretou, além do mais, alterações significativas no estatuto dos magistrados, tanto judiciais, como do Ministério Público.

Uma das mais salientes, e directamente derivada da redução do número de comarcas, é a generalização da situação da nomeação de vários magistrados, por vezes em número bastante elevado, para cada comarca, com idêntica e consequente generalização e intensificação do problema da organização interna e divisão de trabalho entre os magistrados do Ministério Público colocados na mesma comarca.

Uma outra alteração de monta é a intensificação material da hierarquia interna, mediante a modificação das regras de nomeação dos magistrados para determinados cargos de promoção.

O presente estudo procura colocar e responder à questão de saber se a nova regulamentação cumpre as exigências que derivam da Constituição relativamente a esse problema. O esclarecimento dessa questão forçou a uma renovada reflexão sobre o estatuto constitucional do Ministério Público, pelo que com gosto se anuiu ao desafio do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, no sentido de proceder à sua publicação.

É merecido um vivo agradecimento público à Dra. MARISA MARTINS FONSECA pela sua valiosa colaboração no presente estudo.

1. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1.1. Do agente do poder executivo ao magistrado

1.1.1. Introdução

Embora seja possível apontar-lhe antecedentes anteriores — sobretudo relevantes a partir do momento em que os tribunais se tornam mais “sedentários, permanentes e de jurisdição geral” ⁽¹⁾ —, de Ministério Público com uma configuração verdadeiramente comparável à actual só pode falar-se após o estabelecimento do regime liberal que unificou as funções de promoção processual, apesar de tudo, ainda antes dispersas, que trouxe para a ribalta, como função mais importante, a promoção do processo penal ⁽²⁾ e que lançou as bases da sua organização interna.

Essa, senão criação, pelo menos seguramente *novação* do Ministério Público deu-se, como, aliás, seria quase forçoso perante vicissitude paralela em aspectos estreitamente conexos (como a legislação do processo penal), sob a batuta da legislação francesa. Em França, e por força da decidida tomada de posição de THOURET, a primeiríssima posição revolucionária ainda considerou que o direito de acusar — à semelhança do que sucedia com a jurisdição — pertencia originariamente ao povo e devia ser, por isso, exercido por eleitos pelo povo ⁽³⁾. No entanto, — naquilo que MICHÈLE-LAURE RASSAT não hesita em qualificar como

⁽¹⁾ JOSÉ ALBERTO DOS REIS, *Organização judicial*, Coimbra, Imprensa Academica, 1905, p. 224.

⁽²⁾ Cfr. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Processual Penal*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 1974, p. 362.

⁽³⁾ Cfr., sobre o ponto, PIERRE TRUCHE, «*Histoire do Ministère Publique. Evolutions et ruptures*», in AA. VV., *Le Parquet dans la République*, École Nationale de la Magistrature, Bordeaux, 1996, pp. 13 ss.

2. OS DESAFIOS TRAZIDOS PELO NOVO MAPA JUDICIÁRIO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO — VISÃO GERAL DA REFORMA INTRODUZIDA

I. A recente reforma judiciária pretendeu representar, globalmente, um esforço de racionalização perante as novas condições. Essa racionalização passa, por um lado, por um redimensionamento que seja capaz de adaptar a organização judiciária à evolução das suas condicionantes sociais gerais (a começar pela rede de comunicações e a acabar na generalizada concentração urbana das populações), por uma especialização que potencie a qualidade da jurisprudência e, finalmente, por uma aposta numa gestão administrativa eficiente dos órgãos judiciários.

II. O primeiro dado saliente que, a um primeiro olhar, essa reforma oferece é que as comarcas são drasticamente reduzidas em número e, por conseguinte, cada uma delas é muito mais extensa. Em geral, cada uma das novas comarcas corresponde à agregação de várias das anteriores comarcas de base concelhia.

Dentro destas comarcas alargadas, está prevista a existência de um único tribunal de comarca. No entanto, de acordo com o artigo 74.º da LOFTJ, “os tribunais de comarca desdobram-se em juízos, a criar por decreto-lei, juízos que podem ser de competência genérica e especializada” (n.º 1), sendo que estes últimos podem, segundo os n.ºs 2 e 4 do mesmo artigo, ser juízos de:

- a) Instrução criminal;
- b) Família e menores;
- c) Trabalho;
- d) Comércio;

CONCLUSÕES

São as seguintes as principais conclusões do estudo que precede:

1. Desde os tempos da sua criação (ou novação) nos alvares do liberalismo, o estatuto do Ministério Público registou uma longa e paulatina, mas firme, evolução, que o transformou os seus agentes de funcionários do poder executivo em magistrados.

2. O actual estatuto constitucional do Ministério Público assume, por força da sua estrutura hierárquica, uma dupla vertente.

3. A primeira, respeitante ao Ministério Público como um todo, passa pela garantia de estatuto próprio e, sobretudo, pela sua autonomia, a qual tem um papel não apenas endógeno mas ainda de garantia da independência dos tribunais.

4. Esta vertente apresenta um significado negativo de exigência de auto-determinação — exclusão da hetero-determinação, mediante subordinação a outras entidades públicas, incluindo a exclusão de qualquer dependência do poder político — e um significado positivo, como exigência de determinação de acordo com critérios de legalidade e objectividade.

5. A segunda vertente respeita aos agentes do Ministério Público, e caracteriza-se pelo facto de se tratar de:

- a. Magistrados, dotados, por isso, de um irrenunciável núcleo de autonomia pessoal;
- b. Responsáveis e hierarquicamente subordinados, mas com limites muito especiais, já que:
 - i. Os poderes directivos são restringidos pelo dever ou poder de recusa de obediência a directivas, ordens e instruções e directivas ilegais e em caso de grave violação da consciência jurídica do magistrado;

ÍNDICE

	Págs.
EXPLICAÇÃO PRÉVIA	5
1. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	7
1.1. Do agente do poder executivo ao magistrado	7
1.1.1. Introdução	7
1.1.2. Da amovibilidade à inamovibilidade.....	10
1.1.3. A evolução da responsabilidade disciplinar	10
1.1.4. A hierarquia.....	11
1.1.5. O sentido de uma evolução	12
1.2. O actual estatuto constitucional do Ministério Público.....	15
1.2.1. Introdução	15
1.2.2. O estatuto do Ministério Público como um todo	15
1.2.3. O estatuto dos magistrados do Ministério Público	20
A) <i>A qualificação constitucional como “magistrados”</i>	20
B) <i>“Responsáveis e hierarquicamente subordinados”</i>	21
C) <i>Inamovibilidade</i>	30
D) <i>Princípio do Ministério Público “natural” ou “legal”?</i>	35
1.2.4. A expressão orgânica do estatuto constitucional dos magistrados do Ministério Público.....	43
2. OS DESAFIOS TRAZIDOS PELO NOVO MAPA JUDICIÁRIO NA ORGA- NIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO — VISÃO GERAL DA REFORMA INTRODUZIDA	47
2.1. Os seus reflexos ou desenvolvimentos no modo de preenchimento da estrutura hierárquica do Ministério Público	49
2.1.1. Introdução	49

	Págs.
2.1.2. Das alterações introduzidas no modo de designação dos titulares com funções de direcção e coordenação.....	50
2.1.3. Das alterações introduzidas no regime de provimento nos cargos de procurador-geral-adjunto nos tribunais da Relação.....	54
2.2. Os seus reflexos ou desenvolvimentos no regime de distribuição.....	58
2.2.1. A questão do sistema de distribuição em sentido amplo.....	58
2.2.2. A prévia colocação de magistrados (por provimento ou afectação).....	60
2.2.3. A distribuição de serviço em sentido estrito	65
CONCLUSÕES	71

A reorganização judiciária de 2008 acarretou, além do mais, alterações significativas no estatuto dos magistrados, tanto judiciais, como do Ministério Público.

Uma das mais salientes, e directamente derivada da redução do número de comarcas, foi a generalização da situação da nomeação de vários magistrados, por vezes em número bastante elevado, para cada comarca, com idêntica e conseqüente generalização e intensificação do problema da organização interna e divisão de trabalho entre os magistrados do Ministério Público colocados na mesma comarca.

Uma outra alteração de monta foi a intensificação material da hierarquia interna, mediante a modificação das regras de nomeação dos magistrados para determinados cargos de promoção.

O presente estudo procura colocar e responder à questão de saber se essa regulamentação cumpre as exigências que derivam da Constituição relativamente a esse problema. O esclarecimento dessa questão forçou a uma renovada reflexão sobre o estatuto constitucional do Ministério Público.

Por continuar absolutamente pertinente à luz da reforma da organização judiciária de 2013-2014, procede-se agora à sua reedição.

