
TESE III: ATRIBUIÇÕES, ORGANIZAÇÃO, PROXIMIDADE SOCIAL

1- Atribuições do Ministério Público, seu presente e um previsível futuro. 2- As funções do Ministério Público. 3- A organização interna do Ministério Público: burocracia e funcionalidade. 4- A hierarquia, a estrutura interna e o controlo da actuação individual. 5- O Ministério Público na nova organização judiciária. 6- A proximidade social como um corolário da polifuncionalidade do Ministério Público.

1 - As atribuições e a organização do Ministério Público encontram-se, aparentemente e mais uma vez, a ser reequacionadas. Tal sucede num momento particularmente problemático e de crispação latente entre o poder político e o judicial – tribunais, em geral, e Ministério Público, em particular. E as propostas de alteração, venham elas de onde vierem (anote-se, a talho de foice, que o SMMP, apesar dos seus esforços de participação nesse debate, silenciosamente foi sendo acantonado e afastado da discussão), têm subjacente uma predisposição genérica muito peculiar: ostracizar, subjugar e controlar a actuação do Ministério Público de uma forma extrajudicial. A essa tendência geral não é alheia a concreta actuação do Ministério Público, ao nível processual penal, exercida com objectividade e autonomia, mas que malogradamente (também) teve por objecto pessoas ligadas ao poder político e económico. Assim, as alterações que alguns pretendem não se devem a estudos teóricos ou empíricos que tenham sido realizados tendo em vista melhorar ou reforçar a actividade *endoprocessual* e *exoprocessual* do Ministério Público em prol da Justiça. Antes se apresentam como uma forma para colocar em sentido o Ministério Público, atemorizando-o, tendo em vista condicionar a sua actuação e promover a manutenção dum determinado *status quo* de ordem sócio-económica, evitando problemas futuros e “solucionando” casos bem concretos (e conhecidos).

O nº 1 do artigo 219.º da Constituição estatui, a propósito das funções do Ministério Público, que, também, lhe compete “participar na execução da *política criminal* definida pelos órgãos de soberania”, mas essa consideração encontra-se imediatamente antecedida pela afirmação com “*observância do disposto no número seguinte [a autonomia] e nos termos da lei...*”.

Como é bom de ver, o Ministério Público, que foi constitucionalmente colocado *dentro* dos tribunais, não é um órgão que se possa enquadrar entre os órgãos do Sistema de Segurança Interna (cf. art. 11º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto – Lei de Segurança Interna [LSI]). Nesse diploma trata-se de *política de segurança interna* (cf. art. 3º) e aí se descreve a colaboração devida por cidadãos e funcionários, e o sistema de coordenação e articulação dos órgãos encarregados da Segurança Interna. Não seria esse o local adequado para tratar de questões de *política criminal*, que se refere a questões de justiça, e não de segurança.

Apesar da distinção conceptual entre *medidas de segurança* (inclusas na LSI e denominadas “medidas de polícia”) e *medidas cautelares ou de polícia* (consagradas no Código de Processo Penal) existe actualmente toda uma fronteira ténue onde as liberdades e garantias dos cidadãos podem ser colocadas em risco. É que, ao contrário do CPP onde existe todo um conjunto de direitos, mormente de defesa, que podem ser exercidos, a LSI, verdadeiro segundo código de processo penal, sanciona muita actividade policial que foge, ou pode fugir, ao controlo judiciário. Escapa quer ao MP, enquanto titular da acção penal, quer ao magistrado judicial, enquanto juiz das liberdades. Impõe-se relembrar que os magistrados do MP sempre estiveram – e continuam a estar – contactáveis pelos OPC, em particular fora das horas e dias de

funcionamento normal dos tribunais, na disposição de poderem participar enquanto, magistratura activa, na resolução das situações onde se possam colocar questões que afectem as liberdades dos cidadãos. Mas os magistrados do MP não podem associar-se, não podem intervir presencialmente, na operacionalização das “medidas de polícia”, acções preventivas e de segurança, concretamente realizada no terreno.

Existe um indiscutível perigo que subjaz à mencionada confusão entre a natureza das medidas de segurança e das medidas enquadradas pelo processo penal que se relaciona directamente com a ausência de uma distinção legal muito clara entre o que são os valores da segurança e dos da justiça (cf. art. 1º da LSI), tendo os primeiros canibalizado os segundos, com todos os perigos para a democracia que daí advêm.

Convém, por isso, acentuar uma dupla dicotomia: a *política de segurança interna*, referente à garantia imediata da ordem, segurança e tranquilidade públicas, e a *política criminal*, referente à justiça penal. À primeira, correspondem, as *medidas de segurança*; à segunda, as *medidas da justiça* onde se incluem todos os procedimentos que funcionam num nível processual penal.

É admirável verificar a actual propensão de, por um lado, retirar alguns poderes ao Ministério Público, nomeadamente em sede da actividade investigatória realizada no inquérito penal mas, por outro, surgem agora vozes – e mesmo ordens – no sentido de intensificar a actuação do MP *fora* do tribunal actuando em funções de *segurança interna* para as quais o Ministério Público não tem qualquer vocação, nem a sua configuração constitucional parece autorizar.

Importa considerar que subjacente ao estatuto constitucional do Ministério Público está uma concepção de controlo de poder ancestral mas duma actualidade inegável. Como referia Montesquieu (na obra “Do Espírito das Leis”, publicada em 1748) “*para evitar o abuso de poder [é necessário] um poder que sirva de freio ao poder*”. Mas a visão conservadora de que o Ministério Público pode servir como um instrumento político para o controlo e supervisão da actividade dos tribunais é uma possibilidade não apenas teórica, como a história o já demonstrou noutros momentos e contextos.

O Ministério Público, um dos órgãos de administração da justiça, recorde-se, actua a diversos níveis. Mas a dimensão mais conformadora da sua actividade prende-se com as especificidades de ser uma instância de controlo, desde logo controlo da legalidade democrática, e o titular da acção penal. Surge, pois, como fazendo parte da garantia judiciária, intervindo como autoridade judiciária em obediência ao princípio da legalidade e regendo-se por critérios de objectividade. Algumas das propaladas “regalias” estatutárias mais não são, no fundo, do que condições prévias para que o Ministério Público possa funcionar como uma magistratura hierarquizada, mas autónoma, e exercer as suas prerrogativas legais em benefício de todos os cidadãos que recorrem à Justiça. Não é impunemente que se tem o ónus de investigar *à charge et à décharge*: ao encontro da justiça – e tributando-se o efectivo respeito pela presunção de inocência – e não de uma condenação ainda que injusta.

2 - Também as funções do Ministério Público se encontram agora em permanente escrutínio propugnando alguns sectores da sociedade pela sua limitação. Duvida-se da sua necessidade e essencialidade. Porventura numa perspectiva economicista de corte de “custos”.

Se a competência do MP para o exercício da acção penal não parece estar em causa, as restantes atribuições desta magistratura tem vindo a ser alvo de uma crescente contestação e de um desejo

ambicioso por parte de alguns interesses do mercado bem identificados. Importa reagir com firmeza contra esta tendência que sublinha as incapacidades do Estado Providência.

Sublinha-se, por isso, a necessidade social da manutenção do núcleo essencial dessas funções que passa pela:

- Defesa do Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais;
- Defesa de menores e crianças em perigo;
- Defesa dos Interesses Colectivos e Difusos; e,
- Defesa dos trabalhadores e suas famílias (o tal “*direito dos pobres*” a que se referia o Dr. João Rato em 2002 no VI Congresso do Ministério Público).

3 - A reflexão deve incidir fundamentalmente sobre a organização interna do Ministério Público: burocracia e funcionalidade. Algumas críticas sobre o seu funcionamento já foram perfunctoriamente expostas. Mas a apreciação deve passar também pela actual (e passada) presença de uma hierarquia de nomeação endémica e a criação de equipas especiais sempre que é “politicamente” considerado necessário para tratar de uma situação concreta com contornos criminais. A perseverar-se neste caminho, vislumbra-se já que se aproxima a passo de corrida o fim do Ministério Público, e da sua autonomia tal como a conhecemos. Ficaremos com um Ministério Público lobotomizado, louvado pela hierarquia (com menções honrosas em público ou quadros de honra) quando fizer a sua vontade e perseguido se não aceder aos seus desejos.

A análise conjugada da Lei de Segurança Interna e do processo penal permite observar que o Ministério Público – como aliás os tribunais no seu todo – aparece refém das prioridades de acção estabelecidas pelas polícias, ou melhor, que são impostas a esta tanto do interior – via hierárquica – como do exterior – permeabilidade à comunicação social e a diversos interesses de “clientes institucionais”. Pode mesmo afirmar-se que o tribunal “*quase aparece como um órgão de execução encarregado de sancionar oficialmente a actividade policial*”¹.

Mais do que privilegiar a concepção legalista e garantística que constitucionalmente enforma o Ministério Público, parece, agora, despontar uma vontade política de operar uma “judicialização” das operações policiais de prevenção através da presença meramente figurativa, simbólica e ambígua do Ministério Público, entidade a quem incumbe, depois, em primeira linha, aferir processualmente da legalidade dessa mesma actuação e dos procedimentos utilizados nessas operações. Figurativa porque a não ser assim se atentaria contra a autonomia técnica e táctica própria dos órgãos policiais. Simbólica pois a capacidade de conformação da actuação policial no terreno é nula. E ambígua no sentido em que o concreto agente do Ministério Público na operação normalmente não será o magistrado que vai depois ter de avaliar da legalidade, adequação ou proporcionalidade dos procedimentos concretamente adoptados na fase de inquérito dum processo criminal. Ou seja, para além da promiscuidade das relações algo dúbias entre Ministério Público e polícia, que evidentemente comprometem o primeiro com uma actuação que não pode dominar, são também comprometidas as relações no interior do Ministério Público, da respectiva hierarquia, permitindo-se a criação de uma confusão de papéis incompatíveis quer com o estatuto de uma magistratura e, potencialmente, também com a articulação burocrática da hierarquia interna da mesma.

¹ Philippe Robert, *O Crime o Estado e o Cidadão* (2002).

Importa, por isso, distinguir com rigor os valores da justiça dos da segurança. E afirmar que o polifuncionalismo, característico do Ministério Público, não pode surgir à revelia do paradigma jurídico-constitucional vigente. O Ministério Público não pode ser um cavalo de Tróia nos tribunais, o que sucederia se se funcionalizassem os seus magistrados.

Ao MP compete, apenas, avaliar a legalidade da actuação policial e sua relevância processual, com vista à integração no processo da actividade que respeitou as regras legais, pelo que o principal limite à autonomia policial nos actos por iniciativa própria consiste na obrigação de comunicação imediata à [autoridade judiciária](#) da actividade realizada².

Ao nível do processo penal, a organização do Ministério Público tem de ter em conta o tipo de criminalidade que é chamada a investigar. A sua estrutura organizacional necessita de ser reformada e ajustada para responder aos processos em função da sua complexidade ou grandeza numérica: se a delinquência de massa necessita de procedimentos simplificados, estandardizados, que permitam certeza, celeridade e rigor, a criminalidade profissional e organizada necessita de resposta por parte de estruturas especializadas em razão da matéria (por ex. criminalidade económico-financeira e criminalidade especialmente violenta) que permitam responder adequadamente às especificidades desses tipos de delinquência. A organização do Ministério Público não pode, por isso, ser tributária da lógica burocrática de gestão da administração pública regida através de um conjunto de trocas de ofícios formais, de cumprimento de procedimentos protocolares obrigatórios e inflexíveis, de elaborações de informações estatísticas constantes, e de uma complexa teia de circulares, ofícios circulares e outras regras internas contendo meras formalidades e/ou comunicações obrigatórias.

4 - Uma questão a considerar em particular gira em torno da relação da conformação da estrutura interna do Ministério Público, da sua hierarquia e do controlo da actuação individual dos magistrados, enquanto subordinados.

A reflexão deve passar, necessariamente, pelos moldes de nomeação e actuação da hierarquia. Nomeadamente, em face de toda a complexidade do sistema (e perplexidade) levantada pela conjugação e harmonização do Código de Processo Penal, da LOIC, e da Lei de Segurança Interna, com as relações funcionais entre Ministério Público e os OPC's.

Se o modelo de organização da investigação criminal (LOIC) proposto é centralista, burocrático e pouco flexível, e a Lei de Segurança Interna lhe parece assentar que nem um chapéu, impõe-se que a hierarquia tenha um papel normalizador da actividade individual dos magistrados, naturalmente, sem prejuízo da sua autonomia. Contudo, activo, ocupando o seu papel legal, assumindo com responsabilidade os seus poderes, nomeadamente, quanto à gestão, direcção e actuação intraprocessual dentro do âmbito das suas competências estabelecidas pela LOMP.

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.

² Paulo Dá Mesquita, Revista do SMMP, N° 98, (2004, p. 7.)

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 MP.

Essas intervenções hierárquicas ganham cada vez maior interesse institucional e a sua assunção deve, por isso, ser mais concreta e, pública e transparentemente, assumida.

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.

Os problemas da eficácia do Ministério Público vêm sendo sentidos em diversos planos. De um lado, no concreto exercício e publicidade da acção e intervenção hierárquica no âmbito funcional e processual. É, aliás, neste âmbito – o plano funcional e processual – onde, nos termos constitucionais e estatutários, a hierarquia deve e pode ser exercida.

Recorde-se que é ao CSMP (e não à hierarquia) que compete preservar (externa e internamente) a autonomia do Ministério Público e a consciência jurídica dos seus elementos, designadamente no âmbito da gestão das carreiras, colocação e acção disciplinar dos respectivos magistrados.

5 - Observando-se a nova organização judiciária, e o mapa das comarcas, impõe-se perguntar onde se encontra o Ministério Público. Onde vai ficar fisicamente colocado?

É possível vaticinar que a “nova” comarca, a unidade geográfico-judiciárias de base, será fonte de grandes perplexidades ao nível da organização, com reflexos bem concretos não só na vida dos magistrados do Ministério Público como ao nível dos princípios. Desde logo da autonomia. Uma pergunta prévia a colocar é qual a estrutura e organização de serviços do Ministério Público para as comarcas, e qual o modo como interagem com os serviços judiciais, designadamente, em cada um dos juízos.

A estrutura organizacional do Ministério Público para cada comarca, bem como dos serviços e dos respectivos funcionários, não pode ser planificada, pura e simplesmente, à medida e semelhança da organização própria dos serviços judiciais, ainda que tenha que ter atenção a mesma, como parece óbvio.

Deve, antes, ser concebida a partir das funções próprias do Ministério Público, nas várias jurisdições, sendo certo que algumas daquelas, sendo essenciais no funcionamento do sistema judiciário e dele fazendo parte, não se entrecruzam com as funções próprias dos juízes, mas são fundamentais para a realização da Justiça.

Há áreas diversas, sobretudo no âmbito da jurisdição penal, em que tal conexão é forçosa, sob pena de ineficiência e fragmentação funcional entre departamentos: investigação criminal, instrução criminal e julgamento; serviços de mediação penal, assessorias técnicas, etc.

Duvidamos que a “eficiência” da realização do direito se pague com a mobilidade dos magistrados, bem como de todos aqueles que querem aceder à Justiça, muitos deles de condição sócio-económica modesta.

Encontramo-nos apenas, e mais uma vez, em face de um Welfare-State em agonia que tenta sacudir alguns custos.

Para que essa “*mobilidade*” não se transforme num *instrumento ilegítimo* de pressão sobre a consciência jurídica dos magistrados, importa que ela obedeça a regras escritas, pré-determinadas, e publicitadas internamente.

Ao nível da coordenação importa encarar uma gestão funcional dos magistrados, em face da previsível “*mobilidade*” dos mesmos que não deve colidir com o princípio constitucional da “*estabilidade*” das colocações e não deve poder servir para uma afectação casuística e personalizada, em função de interesses pouco transparentes, de alguns processos – em particular inquéritos – a determinados magistrados. Pelo que deve obedecer a regras predeterminadas e ser rigorosamente limitada a períodos mais ou menos fixos, salvo excepções de conveniência de serviço, igualmente limitadas no tempo e devidamente fundamentadas.

Acresce que as directivas e instruções dos titulares dos cargos dirigentes das estruturas devem ser sempre escritas e públicas. E, ao nível da gestão processual, devem ser sempre ordens escritas, concretas, e dirigidas aos processos.

Só assim se conseguirão aproveitar as potencialidades de alguma flexibilidade na gestão de pessoal no âmbito das novas comarcas, com a transparência na atribuição de processos, 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 dessas comarcas alargadas, para que possa ser o CSMP a colocar ali os magistrados, mediante concurso e de acordo com os interesses subjectivos e vagas existentes.

Neste particular, os departamentos do Ministério Público representam não só uma garantia para o referido princípio da estabilidade dos magistrados, como, também, e fundamentalmente, para os cidadãos, na medida em que: a) permitem uma especialização com um tratamento mais científico e rigoroso dos factos e do direito; b) potenciam uma maior racionalização e celeridade com a selecção dos processos em razão da matéria, da complexidade e/ou da massificação da litigiosidade, proporcionando uma resposta mais capaz e uniforme; e, c) impedem a realização de uma perseguição pessoal e personalizada de um caso através de uma escolha selectiva do mesmo e da sua distribuição subjectiva, com uma gestão política do inquérito (a “*prosecução «por medida» ou à la carte*” de que falava, ainda no ano passado, Barata-Moura no VII Congresso do Ministério Público).

Nos termos da Constituição, ao CSMP incumbe 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. É nesta justa medida que o CSMP deve surgir enquanto garante da isenção, objectividade e imparcialidade da actuação do Ministério Público e como expressão do pluralismo político externo e pluralismo de pensamento interno bem como da pluralidade de saberes e de experiências profissionais.

Neste contexto, o CSMP surge com o seu real valor de instrumento de garantia da isenção e da objectividade da gestão das carreiras dos magistrados do Ministério Público, premiando o mérito e avaliando o demérito, pois que é meridianamente claro que as principais competências do CSMP situam-se no âmbito da gestão das carreiras, colocação e movimentação dos magistrados e no exercício da acção disciplinar.

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.

6 - A proximidade social surge naturalmente e quase como um corolário da polifuncionalidade do Ministério Público. Mais, a proximidade social aparece como um desígnio do Ministério Público em face das suas atribuições e determina uma atitude pró-activa e de intervenção. Propugna-se um paradigma de actuação do Ministério Público dinâmico, por oposição a um estático (MP de Gabinete).

O Ministério Público deve surgir como uma das portas de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça em promoção dos direitos sociais (laborais, de menores e de família), dos interesses difusos e do Estado. Não que se pretenda substituir à acção dos advogados, mas num plano diferenciado: actuando no interior do próprio tribunal, num momento prévio ao do exercício do poder jurisdicional.

Entendamo-nos: é predominantemente um papel na defesa dos mais desfavorecidos e não é uma função menor.

O já mencionado reforço da especialização também é bem-vindo neste domínio da proximidade social, delimitando áreas de actuação como a protecção dos menores, a delinquência juvenil, a violência familiar, o direito do trabalho ou os interesses difusos.

Em qualquer caso está, sempre, em causa uma intervenção activa que pode conduzir ao desencadear dos mecanismos legalmente disponíveis e ao acompanhamento processual, ou extra-processual, consoante o caso.

O atendimento ao público por parte do MP permite um funcionamento como ponto de “charneira” entre uma fase não processual, em que o Ministério Público é um dos protagonistas, e a eventual (e não desejável) fase de actuação formal do sistema de justiça, desde logo morosa e dispendiosa. Neste momento de informalidade, e busca de consenso, entre um cidadão e um outro cidadão, ou instituição, assenta uma possibilidade de justiça mais simples, rápida e eficaz que o Ministério Público não pode desperdiçar. A informação a prestar ao cidadão que procura a justiça, a capacidade de mediação e de conciliação não podem ser considerados parentes pobres da Justiça.

Um tal paradigma reconhece a necessidade e importância do *interagir comunicacional* – que se orienta para o estabelecimento de consensos –, tal como foi desenvolvido por Habermas, e o *reconhecimento mútuo*

proposto mais recentemente por Axel Honneth³ (filósofo que sucedeu a Habermas na cátedra da mesma universidade). Por isso, a busca de mecanismos informais de resolução de litígios pelo MP funciona a um nível de proximidade social e não pode dispensar o trabalho em rede, a cooperação institucional e a necessidade dos saberes das outras ciências sociais.

Lisboa, 24 de Outubro de 2008

**A Direcção do
Sindicato dos Magistrados do Ministério Público**

³ Axel Honneth, *Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos Sociais*. Ed. 34, Ld^a, (2003).